





**Las transformaciones de las universidades latinoamericanas  
en el marco de las políticas regionales de la última década**

---



# **Las transformaciones de las universidades latinoamericanas en el marco de las políticas regionales de la última década**

Mirtha Lischetti, Ivanna Petz, Daniel Cueva (Compiladores)



Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad de Buenos Aires

---

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

---

Decana Graciela Morgade	Secretaria Hacienda Marcela Lamelza	Dirección de Imprenta Rosa Gómez
Vicedecano Américo Cristófolo	Subsecretaria de Bibliotecas María Rosa Mostaccio	
Secretaria Académica Sofía Thisted	Subsecretario de Publicaciones Matías Cordo	
Secretaria de Extensión Ivanna Petz	Subsecretario de Transferencia y Desarrollo Alejandro Valitutti	
Secretario de Posgrado Alberto Damiani	Subsecretaria de Cooperación Internacional Silvana Campanini	
Secretaria de Investigación Cecilia Pérez de Micou		
Secretario General Jorge Gugliotta		

---

Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras  
Colección Saberes

ISBN 978-987-4019-07-3

© Facultad de Filosofía y Letras (UBA)

Subsecretaría de Publicaciones

Puan 480 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - República Argentina

Tel.: 4432-0606 int. 213 - info.publicaciones@filo.uba.ar

[www.filo.uba.ar](http://www.filo.uba.ar)

Las transformaciones de las universidades latinoamericanas en el marco de las políticas regionales de la última década / Mirtha Lischetti... [et al.]; coordinación general de Mirtha Lischetti, Ivanna Petz, Daniel Cueva. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires, 2016.  
686 p.; 20 x 14 cm. - (Puentes)

ISBN 978-987-4019-13-4

1. Universidades. 2. Desarrollo. 3. Inclusión. I. Lischetti, Mirtha II. Lischetti, Mirtha, coord. III. Petz, Ivanna, coord. IV. Cueva, Daniel, coord.  
CDD 379

# Índice

<b>A modo de prólogo</b>	15
<i>Los autores</i>	
<b>Introducción general</b>	19
<b>América Latina en el nuevo siglo: buscando un horizonte emancipador</b>	21
<i>Eduardo Paz Rada</i>	
<b>Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela. Comentarios sobre los datos estadísticos de la década</b>	29
<i>Natalia Suárez</i>	
Índice de Desarrollo Humano-PNUD	29
Informe estadístico	49
<b>Bolivia</b>	93
<b>Primera parte: Procesos de exclusión-inclusión en la transición del Neoliberalismo al Nacionalismo Indígena en Bolivia (2001-2012)</b>	95
<b>Introducción</b>	97
<i>Eduardo Paz Rada</i>	

<b>La inclusión política en la transición del Neoliberalismo al Nacionalismo Indígena y la emergencia de nuevas elites políticas en Bolivia (2001-2012)</b>	103
<i>Eduardo Paz Rada</i>	
Antecedentes	103
El último período neoliberal (2000-2005)	106
El período del Nacionalismo Indígena (2006-2012)	110
Sustitución de elites e inclusión social	115
<b>Inclusión social y dinámica poblacional</b>	117
<i>René Pereira Morató y Daniel Hernando López Fernández</i>	
Aspectos teóricos de la inclusión social	117
Balance del período 2000-2012	119
Inclusión social y educación	137
Inclusión social y salud	140
Algunos elementos de reflexión final	150
<b>Inclusión social en el contexto de la economía boliviana. Transición del proyecto privatista neoliberal al proyecto Nacionalista Indígena Originario Campesino (2001-2012)</b>	153
<i>Eduardo Paz Rada</i>	
Una mirada histórica	153
Del Neoliberalismo al Nacionalismo Indígena	156
Comparación de variables	159
Los efectos sociales	164
Mayor inclusión, menor pobreza	171
Redistribución del excedente nacional	175
<b>La dimensión cultural e inclusión en Bolivia 2000-2012. Identidad, plurinacionalidad y movimientos indígenas campesinos</b>	179
<i>Tania Quilali Erazo</i>	



Antecedentes	179
Período 2000-2005. Horizonte neoliberal y crisis del sistema hegemónico	183
Época Plurinacional 2006-2012. Hacia una Asamblea Constituyente	186
Principales cambios con respecto a identidad y plurinacionalidad en el gobierno de Evo Morales	191
Autopertenencia étnica e inclusión social	201
<b>Conclusiones</b>	219
<i>Eduardo Paz Rada</i>	
<b>Bibliografía</b>	225
Periódicos	228
Material de Internet	228
<b>Segunda parte: Inclusión-exclusión en la universidad boliviana (2001-2012)</b>	231
<b>Aproximación histórica y tendencias en el siglo XXI</b>	233
<i>Eduardo Paz Rada</i>	
Introducción	233
Universidades Públicas: Autonomía y Cogobierno	236
Universidades en Bolivia: del Neoliberalismo al Nacionalismo Indígena	248
Cambios en las universidades en Bolivia (2002-2012)	266
<b>Enfoque descriptivo del sistema universitario nacional boliviano</b>	269
<i>René Pereira Morató y Daniel Hernando López Fernández</i>	
Antecedentes	269
Educación Superior en los censos	270
Desconcentración del sistema universitario	285
Personal docente y administrativo en el sistema universitario nacional	296
Conclusiones	299

<b>Educación y universidad en la población perteneciente a un Pueblo o Nación Indígena Originario</b>	301
<i>Tania Quilali Erazo</i>	
Condiciones de educación	301
Universidades indígenas	313
<b>Las políticas de gobierno boliviano en Educación Superior (2006-2012) y las políticas de las universidades públicas en relación a la inclusión-exclusión</b>	321
<i>Naira Cecilia Mamani López</i>	
Introducción	321
Antecedentes de las políticas en Educación Superior	322
La Educación Superior en la Constitución Política del Estado Plurinacional	325
La Educación Superior y la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez	330
Sistema de la Universidad Pública: Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana	334
Estatuto Orgánico de la UMSA (Universidad Mayor de San Andrés)	340
Análisis del sistema universitario: ¿inclusión o exclusión?	344
<b>Conclusiones</b>	347
<i>Eduardo Paz Rada</i>	
<b>Bibliografía</b>	353
<b>Uruguay</b>	357
<b>Primera parte. Caracterización del proceso económico-social y político de los últimos años en Uruguay: rupturas y permanencias</b>	359
<i>Martín Sanguinetti Pardo, Marcelo Pérez Sánchez, Agustín Cano y Humberto Tommasino</i>	

<b>El crecimiento de los últimos años. Su significado en términos históricos. Su vinculación con modelos económicos como herramienta para entender sus causas y resultados</b>	361
<b>Causas</b>	363
Los factores externos. Precio de los bienes que exporta Uruguay	363
La disponibilidad de flujos de inversión extranjera por la crisis de los países centrales	364
<b>Análisis del proceso</b>	369
Situación de la pobreza monetaria y la multidimensional.	
Necesidades Básicas Insatisfechas y otras	369
Desigualdad del ingreso de los hogares y con la masa salarial	372
Empleo, indicadores de empleo y desempleo e informalidad.	
Ingresos del empleo	374
<b>El rol del Estado</b>	377
Estructura tributaria	378
Estructura del gasto público	381
<b>Cambios sustantivos de este proceso vivido</b>	387
Reprimarización de la economía	387
Concentración y extranjerización de la tierra	388
Concentración y extranjerización de otros sectores agroindustriales (frigoríficos, arroz, cebada)	390
Las transferencias de recursos al exterior por la extranjerización del sector productivo	391
<b>El Estado y los principales cambios en las políticas públicas: acercamiento a partir de políticas públicas</b>	393
Reforma del Estado y caracterización general de las políticas públicas en los años '90	393

<b>Reforma del Estado y políticas públicas en la era progresista desde el 2005 a la actualidad: “Cambio a la uruguaya”</b>	399
Mirada global	399
<b>Reflexiones finales</b>	405
<b>Bibliografía</b>	407
<b>Segunda parte. La Universidad de la República (UdelaR) en el período 2006-2014: avances y dificultades en el camino hacia la Segunda Reforma Universitaria</b>	411
<i>Humberto Tommasino, Agustín Cano, Marcelo Pérez Sánchez y Martín Sanguinetti Pardo</i>	
<b>Introducción</b>	413
<b>Renovación de la enseñanza y ampliación de la oferta educativa</b>	417
<b>La expansión de la investigación universitaria y de su contribución al desarrollo</b>	423
<b>La integración de la extensión al conjunto de las actividades universitarias y el desarrollo de las prácticas integrales</b>	427
Gestión e implementación de los Espacios de Formación Integral (EFI) y los Itinerarios de Formación Integral (IFI)	429
Red de Extensión y las Unidades de Extensión	432
Unidades y Programas en el período 2007-2014	433
<b>La Reforma en el Interior</b>	439
<b>La Reforma de la Ley Orgánica</b>	443

<b>La reforma universitaria 2006-2014: análisis de la articulación, tensión y conflicto entre modelos y proyectos de universidad</b>	445
<b>Consideraciones finales</b>	459
<b>Bibliografía</b>	467
<b>Reflexiones finales</b>	471
<i>Mirtha Lischetti e Ivanna Petz</i>	
<b>Bibliografía</b>	479
<b>Los autores</b>	481



## A modo de prólogo

El material que presentamos a continuación es el resultado de un Proyecto: *Universidades Latinoamericanas. Sus transformaciones en el marco de las políticas regionales de la última década*, que nos fuera aceptado en la Convocatoria del 2013, CONSENSO DEL SUR, del Programa de la Promoción de la Universidad Argentina, de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

El mismo fue llevado a cabo por cuatro equipos que trabajaban en Universidades Nacionales y Públicas de Argentina: Universidad de Buenos Aires; de Bolivia: Universidad Mayor de San Andrés; de Uruguay: Universidad de La República; de Venezuela: Universidad Bolivariana.

En nuestro Proyecto anunciábamos la embestida de la derecha en la región y por ese motivo teníamos como objetivo tratar teórico-empíricamente la diferencia que existe entre *inclusión social y desarrollo*. Pensamos que en las páginas que siguen se encontrarán las respuestas que responden al objetivo propuesto.

El texto consta de dos capítulos comunes: 1- Una Introducción y 2- Comentarios sobre los datos estadísticos

de cada país en esta década, los que dan cuenta del crecimiento económico y de la distribución de esa riqueza de forma directa o indirecta entre los sectores subalternos dentro de la estructura socioeconómica de cada formación social. Luego se corresponde cada capítulo con los trabajos desarrollados por cada equipo nacional: 3-Argentina; 4- Bolivia; 5- Uruguay; 6- Venezuela y 7- Unas Reflexiones Finales, que cierran el trabajo. Cada país dimensiona las transformaciones operadas en la década, década que no siempre se corresponde entre los mismos años de la misma, unos empiezan antes (Venezuela), otros, lo hacen más recientemente (Bolivia).

No sólo hay decalaje de períodos, también fue cumplimentada de diferente manera la consigna inicial. La misma comprometía a cada equipo a presentar datos estadísticos y datos cualitativos que caracterizaran a la década especialmente en lo que hace a la distribución de la riqueza para mostrar cómo la misma había alcanzado a una cantidad importante de ciudadanos de cada país, a sectores de la sociedad, que muchas veces, era la primera vez que eran sujetos de derecho en cuanto al trabajo, al empleo, a la asistencia a los distintos niveles de educación. En eso consistía la primera parte del trabajo. La segunda parte tenía que referirse a las transformaciones acontecidas en el Sistema Universitario de cada país. Obtenemos un borrador temprano de la totalidad del trabajo y, en ese momento nos damos cuenta que el equipo boliviano no puede cumplir la consigna, por cuanto las transformaciones ocurridas en su sociedad los hace necesariamente tomar, por ejemplo, la *larga duración*, para dar cuenta fehaciente de lo ocurrido en la década. Necesitan, además, mostrar otras dimensiones de lo social, la demografía para hacer inteligible los cambios producidos: el poder, su ejercicio, todos los ámbitos del Gobierno quedan en la década en manos de sectores



poblacionales que nunca antes, en 500 años de vida colonial y de vida independiente se habían podido hacer cargo de esos menesteres. Y necesitan dar cuenta de los cambios no sólo económicos, sino también sociales, políticos, culturales, demográficos. Por ese motivo es compleja la organización del capítulo: Bolivia, pero preferimos hacernos cargo de esa complejidad antes que sostener una homogeneidad mayor en la totalidad del trabajo, pero que no iba a dar cuenta de la profundidad de los cambios bolivianos.

Cada capítulo tiene, no obstante, sus especificidades y la manera de trabajar de cada equipo remite a formaciones diferentes. Reiteramos, preferimos, dejar expresadas esas diferencias antes que omitirlas en pos de una homogeneidad mayor.

Agradecemos a la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la República Argentina (2013) el habernos permitido desarrollar este trabajo con el subsidio otorgado para tal fin.

*Los autores*



## **Introducción general**

---



# América Latina en el nuevo siglo: buscando un horizonte emancipador

*Eduardo Paz Rada*

La dominación y dependencia han marcado las condiciones de existencia de América Latina y el Caribe a lo largo cinco siglos y han sido la fuente fundamental de la formación y desarrollo del Sistema-Mundo Capitalista, de sus circuitos comerciales y de la acumulación originaria ampliamente favorecida por el oro, la plata, los alimentos y la fuerza de trabajo esclava, servil y asalariada, y también de la Modernidad Occidental, marcada por signos y matrices eurocéntricas, en condición de colonialidad de culturas, saberes, instituciones, y poderes, sin haber eliminado totalmente las fuentes ancestrales de las culturas, saberes, instituciones y poderes propios, generándose, de esta manera, una síntesis convertida en potencia en los momentos trascendentales de enfrentamiento, rebelión e insubordinación frente al colonialismo europeo y a las formas imperialistas de los últimos dos siglos.

La sociedad colonial fue despedazada en decenas de países gobernados por las oligarquías locales en el marco de la geopolítica metropolitana, frustrando el proyecto de unidad e integración que impulsó la guerra y las guerrillas

de la independencia y se impuso un sistema de países que, ocupando el mismo vecindario, vivieron de espaldas unos a otros; teniendo, por el contrario, su referencia en las capitales de los otros continentes. Esta situación se fue consolidando con el colonialismo mental y la alienación, con la división internacional del trabajo y con la constitución de formaciones sociales con estructuras desiguales y combinadas, tributarias de la acumulación capitalista.

Sin embargo, la resistencia, lucha y respuesta de los pueblos, en distintos momentos históricos, a través de acciones movilizadas y de pensamientos emancipadores, han dejado señales y huellas indelebles. La Guerra de la Independencia marcó una original señal de comunidad de objetivos en los diversos espacios territoriales del continente sin concretarse la unidad, el proteccionismo para avanzar en un desarrollo endógeno en algunos países significó la agresión de vecinos incentivados por la metrópoli. Sin embargo, la idea nacional latinoamericana se plasmó en el pensamiento de la generación del novecientos y en la Reforma Universitaria iniciada en Córdoba en 1918. Ya en el siglo XX las revoluciones agrarias, nacionalistas y socialistas abrieron una brecha de esperanza.

Así, la historia de los pueblos de América Latina está signada por sorpresas y acontecimientos poco previsibles, (inclusive para políticos, estudiosos, intelectuales y académicos más connotados), que han marcado los grandes momentos y procesos de emancipación y autodeterminación como los que se han producido en los primeros doce años del siglo XXI. La emergencia de los pueblos y de las masas de distinto origen y condición, en las diferentes latitudes de nuestra América, han puesto freno a un período neoliberal y neoconservador de más de veinte años que tuvo a los países en situación de total sometimiento al imperialismo, de empobrecimiento de la población, de desempleo y

precariedad de los trabajadores del campo y las ciudades, de falta de horizonte y esperanza de millones de familias.

Las respuestas a los gobiernos impostores, seguidores de los dictados y disposiciones de las burguesías y oligarquías locales y de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) o la Organización Mundial de Comercio (OMC), que llevaron adelante políticas de privatización de las riquezas nacionales, entrega de la soberanía y la dignidad, desindustrialización, enajenación del Estado y la democracia e imposición del libre mercado, fue la formación de gobiernos más cercanos a las demandas de las clases y grupos mayoritarios de la población, en unos casos, y de gobiernos propios de los movimientos nacionales y populares, en otros.

El ascenso del Coronel Hugo Chávez en Venezuela en 1999, después de un golpe patriótico siete años antes; el triunfo del sindicalista obrero Inácio Lula Da Silva a la cabeza del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil en 2003; el del peronista Néstor Kirchner en Argentina en 2003, luego del levantamiento popular de 2001; el de Tabaré Vázquez en Uruguay en 2005 como candidato del Frente Amplio; la emergencia de Evo Morales como Presidente de Bolivia en 2006, después de la insurrección de octubre de 2003; la asunción de Rafael Correa en Ecuador en 2006, luego de la destitución de varios presidentes; el retorno de Daniel Ortega en Nicaragua en 2007, después de más de dos décadas de la Revolución Sandinista; la presidencia de Fernando Lugo en 2008 en un Paraguay manejado tradicionalmente por las oligarquías, marcan el rumbo oficial de importantes transformaciones en la región.

El rumbo no formal, es decir el de los movimientos populares y de las fuerzas subalternas, va paralelo aunque en varios casos desarrolla una agenda más compleja y de perspectivas más radicales y críticas, en el sentido de impugnar

el propio orden del capital aún vigente. Los proyectos históricos posneoliberales, genéricamente planteados, aún no han abierto un rumbo alternativo definido. El socialismo del siglo XXI, el socialismo comunitario o el socialismo latinoamericano y caribeño se encuentran en germen tanto en la formulación teórica, como en la práctica histórica.

Resulta ser un acontecimiento singular que todos esos mandatarios hayan conseguido llegar a la presidencia por la vía de la democracia electoral y hayan participado activamente en la formación de organismos de integración de América Latina y el Caribe, como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en 2008 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010, al margen de la influencia de Estados Unidos y abriendo la participación del gobierno del presidente Fidel Castro de Cuba. De esta manera, se rompió una larga historia de invasión, injerencia y agresiones de Washington como en México, Puerto Rico, Cuba, Nicaragua, Guatemala, Venezuela, Panamá, entre otros.

Este cambio de rumbo se manifestó prontamente en políticas y decisiones diferentes a las precedentes tanto en el ámbito de la economía y el comercio, como en el social, político, diplomático y cultural, marcando nuevas perspectivas y posibilidades de participación de los sectores excluidos y marginados históricamente. El momento culminante del sacudimiento fue la decisión de movimientos populares y gobiernos de la región de impugnar y romper los tratados de libre comercio establecidos con Estados Unidos a través de la Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en noviembre de 2005, aunque ahora la llamada Alianza del Pacífico ha retomado los principios del neoliberal libre comercio.

En la economía, uno de los aspectos fundamentales ha sido la recuperación de una parte de los excedentes que



eran exportados a las capitales de los países centrales, de los recursos naturales en manos de las corporaciones mundiales y el impulso en el fortalecimiento de empresas estratégicas, lo que permitió avanzar en políticas de redistribución de la riqueza, sin desconocer que aún los países de la región mantienen altos niveles de desigualdad social y económica.

Reconociendo la existencia de diferentes ritmos y características en cada uno de los países, los gobiernos de la región que cuestionan el orden establecido, en particular los de Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela durante los años 2000 a 2012, han identificado a la desigualdad, exclusión y discriminación sociales, culturales, económicas y políticas como problemas centrales y han avanzado, bajo sus propias características, en buscar soluciones y alternativas y en desarrollar políticas públicas al respecto. Asimismo, las relaciones entre el Estado y la Sociedad, en cada uno de nuestros países, tanto desde su formación inicial, como en el proceso histórico hasta la actualidad, tienen características distintas por la existencia de composiciones sociales y culturales propias.

Corresponde apuntar que bajo formas diferentes se fueron configurando objetivos parecidos destinados a enfrentar lo que fue en las dos décadas previas la radical política de privatizaciones, desindustrialización, liberalización de los mercados y desmontaje de las empresas estatales. Ante esta situación se producen acontecimientos de fuerte impacto económico, político y simbólico como la “guerra del agua”, en Cochabamba, Bolivia, en abril del 2000, para impedir, mediante la violencia popular en las calles, la privatización del agua. El mismo objetivo de impedir la privatización del agua consigue el pueblo uruguayo mediante referéndum constitucional en octubre de 2004. A su vez, en Argentina se produce el levantamiento popular de diciembre de 2001 que expulsa al presidente Fernando de

la Rúa en una situación de alta desocupación, desindustrialización y congelamiento de los depósitos bancarios. Y en Venezuela, después del golpe de Estado al presidente Hugo Chávez, en abril del 2002, se determina el control directo de la administración de la poderosa empresa Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA) que se encontraba bajo control de la partidocracia del pacto de Punto Fijo.

El período 2000-2012 tiene marcas y huellas sociales, culturales económicas y políticas muy claras que diferencian y caracterizan: a) el proyecto neoliberal ejecutado desde dos décadas antes con las denominadas Reformas de Ajuste Estructural que abre paso a la liberalización total, las privatizaciones, el desmantelamiento de las estructuras industriales, la transnacionalización y la desocupación y precariedad del mundo del trabajo y b) el proyecto más nacional y reformista, emergente de los triunfos electorales señalados y de las movilizaciones populares, encarnado en la ejecución de políticas públicas que rescatan el rol del Estado, frenan la intervención de las metrópolis y sus organismos internacionales, recuperan empresas estratégicas e impulsan programas sociales para frenar la crisis social y los altos niveles de desocupación, exclusión, discriminación y pobreza.

La crisis del capitalismo occidental metropolitano, profundizado a partir de 2008 con la debacle financiera, mantiene a los países de la Unión Europea en una situación de alta debilidad económica, financiera y social, sometidos a la contante presión de los bancos y las corporaciones monopólicas, dejando en la peor situación en décadas a los trabajadores y especialmente a la mayoría de la población desocupada y sin futuro cierto, que soporta bajo sus hombros el impacto mayor. El desmantelamiento del Estado Benefactor y las reacciones xenófobas son las características de esta situación extrema. Entretanto,

Estados Unidos no logra remontar la crisis y su desarrollo apenas perceptible reduce su poder e influencia internacional en el plano económico.

Estos aspectos, sin embargo, no significan que Europa Occidental y sobre todo Estados Unidos no mantengan su política de intervención militar y diplomática sobre las regiones que consideran deben estar bajo su tutela, tales los casos de guerras e invasiones en Oriente Medio y África, manteniendo la amenaza latente sobre todas las regiones del mundo.

La dialéctica centro-periferia o capitalismo metropolitano-regiones y países sometidos a la dominación colonial o semicolonial, que durante los últimos siglos ha marcado la transferencia de plusvalía y excedentes desde los países “condenados de la tierra” de América Latina y el Caribe, África y Asia con destino a los centros que han constituido sociedades con altos niveles de bienestar, está sintiendo una doble transformación: por una parte, al impulsarse procesos endógenos, integracionistas y complementarios en varias regiones del Tercer Mundo, las metrópolis están sufriendo una pérdida de excedentes procedentes de las periferias y sintiendo los efectos mayores de la crisis y, por otra parte, la emergencia de potencias emergentes, como China, Rusia, India, Brasil o Sudáfrica abren nuevas perspectivas, al margen del monopolio capitalista occidental.

La desconexión de las regiones y países dependientes de las redes del capital monopolista y de la tradicional división internacional del trabajo, aun cuando sea a niveles todavía menores, afecta el orden mundial que se estableció primero con la Guerra Fría y después con la Unipolaridad estadounidense antela debacle de la Unión Soviética. La emergencia de bloques regionales o continentales, las nuevas alianzas entre potencias que alcanzan altos niveles de desarrollo económico, comercial, geopolítico y militar está

marcando, al inicio del siglo veintiuno, las nuevas perspectivas mundiales y la pérdida de la hegemonía internacional de Estados Unidos.

América Latina y el Caribe, con una historia y una cultura comunes, tienen el desafío de conseguir la unidad y la liberación o mantenerse en una situación de dominación y dependencia. Los esfuerzos realizados en la primera década del presente siglo abren posibilidades de formar un Estado Continente, sobre la base de una insubordinación fundante, que tenga presencia en un planeta de bloques poderosos y continentes que buscan protagonismo en un mundo que presenta rasgos de multipolaridad de poderes e influencias.

# Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela. Comentarios sobre los datos estadísticos de la década

*Natalia Suárez*

Este capítulo estadístico pretende dar cuenta de los cambios acontecidos en los últimos años en los países seleccionados para este estudio. En primer lugar, cabe aclarar que no se pretende realizar un estudio comparativo entre los países sino de demostrar con información estadística, que en el período bajo análisis se registra una mejora sustancial de la calidad de vida de las poblaciones, en el grado de desarrollo de las sociedades, a partir de la lectura de los indicadores propuestos para llevar a cabo dicho análisis.

## Índice de Desarrollo Humano-PNUD

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida resumen de la evaluación de progreso a largo plazo en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, acceso a educación y un nivel de vida digno. El indicador de una vida larga y saludable se mide por la esperanza de vida; el acceso al conocimiento se mide a través de la media de años de escolaridad para la población adulta y

los años esperados de escolarización para los niños en edad de ingreso escolar; y el nivel de vida se mide por el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita expresado en dólares internacionales constantes de 2011, convertidos por la paridad del poder adquisitivo (PPA).<sup>1</sup>

El informe regional para América Latina señala que “una mirada al desempeño de América Latina en términos de los componentes del IDH y de otros indicadores asociados (desigualdad y género, por ejemplo) arroja un panorama relativamente positivo de la región. Todos los países de la región han experimentado una mejoría sostenida en sus índices de desarrollo humano desde 1990”.<sup>2</sup>

El informe agrega que “América Latina se encuentra en un momento clave para forjar un futuro en el que los ciudadanos puedan ampliar sus oportunidades y sus capacidades de manera plena. En los últimos años, la región ha experimentado avances importantes en sus niveles de crecimiento económico, así como en salud, educación y reducción de la pobreza (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013). Asimismo, después de años de inestabilidad política y económica, hoy los ciudadanos y las comunidades de la región buscan fortalecer sus democracias para que sean más justas, plurales e incluyentes (PNUD-OEA 2010)”.<sup>3</sup>

Siguiendo con el IDH, diversos informes publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dan cuenta del desempeño positivo de la Región en su conjunto a lo largo de los últimos años. Tres de sus países (Barbados, Chile, y Argentina) están en la zona de Desarrollo Humano muy alto. Y solo un país de América

---

1 <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>

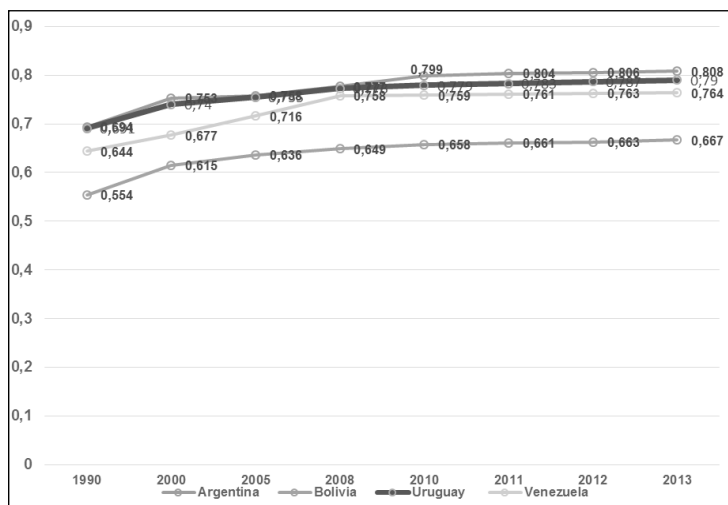
2 Nos referimos al Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. PNUD, 2013.

3 *Ibíd.*

Latina (Haití) está integrado en el último estrato, el de países con Índice de Desarrollo Humano bajo, el resto de los países se ubica en los niveles de desarrollo medio y alto.

Ahora bien, si tomamos los datos sobre Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>4</sup> publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) observaremos (ver Gráfico 1) que entre 1990 y 2014 los cuatro países seleccionados mejoraron sus posiciones.

**Gráfico 1. Índice de Desarrollo Humano. Años 1990 a 2013**



Fuente: elaboración propia sobre la base de información publicada por PNUD.

4 El IDH está comprendido en un rango entre 0 y 1. Cuanto más se aproxima a 1, mayor es el nivel de desarrollo humano. Desde 1990, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida importante del progreso: un índice compuesto de esperanza de vida, años de escolaridad e ingresos. El Informe de este año (2014) presenta valores de IDH relativos a ciento ochenta y siete países. El IDH mundial es ahora de 0,702, y la mayoría de los países en desarrollo siguen avanzando, aunque el ritmo del progreso sigue siendo muy desigual. Informe sobre Desarrollo Humano 2014 *Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>

El mismo reporte señala que en el año 2013, tres de esos países: Argentina, Uruguay y Venezuela, obtuvieron un IDH por encima del promedio, que se ubicó en 0,702.<sup>5</sup>

La tabla que se presenta a continuación nos muestra el desempeño de cada uno de los países para cada uno de los indicadores que componen el IDH.

**Tabla 1: Indicadores de desarrollo por país seleccionado, año 2013**

<b>País/ Región</b>	<b>Esperanza de vida al nacer</b>	<b>Media de años de escolaridad</b>	<b>Años espe- rados de escolarización</b>	<b>Ingresos</b>
Argentina	76,3	9,8	16,4	17,297
Bolivia	67,3	9,2	13,2	5552
Uruguay	77,2	8,5	15,5	18,108
Venezuela	74,6	8,6	14,2	17,067
América Latina y el Caribe	74,9	7,9	13,7	13.767
Total	70,8	7,7	12,2	13723

Fuente: elaboración propia sobre la base de información publicada por PNUD.

Al tomar los valores registrados en el IDH en cada uno de los países en los años 1990 y 2013 se observa que en la República Plurinacional de Bolivia y en la República Bolivariana de Venezuela se muestra una mejora más profunda, alcanzando diferencias del 20% y 19% respectivamente en los valores para los años extremos; mientras que para Argentina y Uruguay el incremento se ha ubicado en el 16% y 14% respectivamente.

Es importante considerar esto ya que estamos estableciendo un análisis entre países con historias y trayectorias

5 Ibídem.



socioeconómicas diferentes, siendo que Argentina y Uruguay se han ubicado entre países de renta media desde principios del siglo XX, mientras que en los casos de Venezuela y Bolivia, y de este último en particular, han sido países con mayores desigualdades e ingresos per cápita inferiores.

El informe, presenta a Bolivia como un país exitoso que registra:<sup>6</sup>

- » la mayor reducción de pobreza en la región (32% entre 2000 y 2012)
- » junto a Brasil y Camboya, el crecimiento del consumo para el 40 por ciento más pobre ha sido más rápido que para la población en su conjunto
- » en el IDH mundial, Bolivia (conjuntamente con Uruguay) encabeza la lista de los países con mayor reducción de la desigualdad, según el Índice de Gini, se redujo en un 3.5% entre 2008 y 2012

Este resultado positivo en el campo de la igualdad económica también encuentra su corolario en el ámbito de la “participación de las personas vulnerables en el proceso político; un caso ilustrativo fue la transición democrática pacífica que tuvo lugar en Bolivia y que llevó al poder a la mayoría indígena del país después de una larga historia de exclusión”.

Si bien, como hemos señalado, el informe se basará en el análisis de información estadística, partimos del supuesto que este escenario favorable para las poblaciones y para el desarrollo social no es a consecuencia del crecimiento económico sino que es consecuencia de políticas públicas, de acciones de gobierno, de gobiernos que llevaron a cabo una transformación política, luego de la experiencia

---

6 El retrato de Bolivia en el Informe mundial sobre Desarrollo Humano, ver: <http://www.bo.undp.org/content/bolivia/es/home/countryinfo/>

neoliberal, que se caracteriza por una mejora en la distribución del ingreso, en la ampliación de los derechos ciudadanos, autonomía en las decisiones respecto de los organismos de financiamiento central y de los países centrales, en particular de EE.UU., como así también proponiendo políticas regionales superadoras al ALCA, al NAFTA, ampliando el MERCOSUR, constituyendo la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas).<sup>7-8</sup>

Entonces, consideramos que los cambios están asociados a la llegada al gobierno de propuestas políticas críticas del modelo neoliberal imperante en la región en la década de los noventa, pero que además asumen enfrentar la crisis política económica y social, sin aceptar los mandatos que los países centrales buscan imponer a través de los organismos de crédito internacional.

Tanto la crisis como los gobiernos que vienen a proponer un cambio en la política de la región, tuvieron y tienen particularidades propias en cada uno de los cuatro países aquí analizados, sin embargo, sabemos que la sujeción de América latina al modelo neoliberal significó, mayor pobreza y mayor desigualdad en la región.

---

7 El 18 de diciembre de 2004, en la III Cumbre Suramericana reunidos en Cuzco (Perú), los presidentes de los doce países de América del Sur firmaron la declaración de Cuzco donde decidieron conformar la Comunidad de Naciones Suramericanas, la cual fue evolucionando a través de la Cumbre de Brasilia, realizada el 30 de septiembre de 2005 y la Cumbre de Cochabamba, llevada a cabo el 9 de diciembre de 2006. Los Presidentes de Suramérica, reunidos en la Cumbre realizada en la Isla de Margarita el 17 de abril de 2007, decidieron renombrar a la comunidad como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), creada sobre una región con raíces comunes. Este esfuerzo regional dio fundación a la Unión de Naciones Suramericanas en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 23 de mayo de 2008, donde se suscribió su Tratado Constitutivo y se eligió a su primera dirigente.

8 El Tratado de Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entra en vigor el día 11 de marzo de 2011. El 24 de octubre de 2011, la Unión de Naciones Suramericanas obtuvo el estatus de observador en la Asamblea General de la ONU después de que la Comisión de asuntos jurídicos del organismo aprobara por unanimidad su solicitud de adhesión.

A continuación se presenta una breve tabla que contiene información con los presidentes de cada uno de los cuatro países entre fines de los 90 y la primera década del siglo XXI.

**Tabla 2: Presidentes de Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela**

**Argentina**

<b>Presidentes</b>	<b>Período de ejercicio del Gobierno</b>	<b>Observaciones</b>
Fernando De la Rúa	1999-2001	No termina el mandato, en diciembre de 2001 renuncia a la presidencia, en medio de una fuerte represión que deja como saldo 33 muertos.
Ramón Puerta	Del 21 al 23 de diciembre de 2001	
Adolfo Rodríguez Saá	Del 23 al 30 de diciembre de 2001	
Eduardo Caamaño	Del 23/12/2001 al 02/01/2002	
Eduardo Duhalde	02/01/2002 al 25/05/2003	Convoca a elecciones presidenciales para abril de 2003, luego de la muerte de dos militantes en el Puente Avellaneda, en el mes de junio de 2002.
Néstor Kirchner	23/05/2003 al 10/12/2007	
Cristina Fernández de Kirchner	10/12/2007 al 10/12/2011	Es reelecta presidenta.
Cristina Fernández de Kirchner	10/10/2011 al 10/12/2015	

## Bolivia

Presidentes	Período de ejercicio del Gobierno	Observaciones
Gonzalo Sánchez de Losada	06/08/2002 al 17/10/2003	<p>Esta es su segunda presidencia, no termina el mandato. La ciudad de La Paz, como otras ciudades principales, sufrió prolongados bloqueos y desabastecimiento de insumos básicos. Como única respuesta del Presidente, autorizó a las fuerzas armadas a poner orden mediante represión lo cual dejó como resultado 64 muertos y 228 heridos.</p> <p>Asume el vicepresidente.</p>
Carlos Mesa	17/10/2003 al 09/06/2005	No terminó su mandato, asume la presidencia el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.
Eduardo Rodríguez Veltzé	09/06/2005 al 22/01/2006	Según ley sólo podía ser presidente para llamar a elecciones anticipadas en diciembre de 2005.
Evo Morales	22/01/2006 al 22/01/2010	<p>El 21 de enero de 2006 Morales asistió a una ceremonia religiosa en las antiguas ruinas de Tiahuanaco donde fue coronado Apu Mallku o "líder supremo" por varios pueblos indígenas de Los Andes, y recibió regalos de representantes de nacionalidades indígenas de América Latina y del mundo. Esta fue la primera vez desde la coronación de Túpac Amaru en que se otorgó este título.</p> <p>El 22 de enero de 2006 Morales recibió la transferencia de mando y tomó posesión del cargo de Presidente Constitucional de la República.</p>
Evo Morales	22/01/2010 al 22/01/2015	

## Uruguay

Presidentes	Período de ejercicio del Gobierno	Observaciones
Jorge Batlle	01/03/2000 al 01/03/2005	A mediados del año 2002 estalla la crisis económica, política y social. En el plano político significará el alejamiento del Partido Nacional del gobierno, crisis bancaria por fuga de depósitos (afectada también por la crisis en Argentina), se incrementa el desempleo, se producen saqueos.
Tabaré Vázquez	01/03/2005 al 01/03/2010	Primer gobierno del Frente Amplio.
José Mujica	01/03/2010 al 01/03/2015	Según ley sólo podía ser presidente para llamar a elecciones anticipadas en diciembre de 2005.

## Venezuela

Presidentes	Período de ejercicio del Gobierno	Observaciones
Rafael Caldera	02/02/1994 al 10/01/1999	Representante de una coalición de gobierno (socialdemocracia). Apertura petrolera, crisis económica.
Hugo Chávez	02/02/1999 al 10/01/2001	<p>Partido MVR.</p> <p>Bajo el primer mandato de Hugo Chávez se dicta una nueva constitución, la misma fue creada mediante el Referéndum Aprobatorio de la Constitución de 1999, se aumentó el período constitucional inicia. Fueron convocadas elecciones generales adelantadas en el año 2000 para re legitimar todos los cargos de elección popular, incluida la Presidencia de la República para el período (10 de enero de 2001 - 10 de enero de 2007), dado que la nueva Carta Magna establece que los períodos constitucionales presidenciales comienzan el 10 de enero de cada año.</p>
	10/01/2001 al 12/02/2002	<p>Segundo mandato de Hugo Chávez, el que debía continuar hasta el 10 de enero de 2007, pero el 12 de febrero de 2002 se produce un Golpe de Estado, asume la presidencia no constitucional Pedro Carmona Estagna, influyente empresario venezolano.</p> <p>El golpe es abortado y el 14 de febrero retoma la presidencia Hugo Chávez.</p>
	10/01/2007 al 10/01/2013	Presidencia de Hugo Chávez.
	10/01/2013 al 10/01/2019	Presidencia de Hugo Chávez, quien fallece en abril de 2013.

Como señalamos anteriormente, la tabla precedente contiene los datos de los gobiernos del período bajo estudio y su antecesor inmediato. A continuación, y para terminar con estas primeras consideraciones, vamos a remarcar aspectos salientes de los discursos de los presidentes electos que dieron la impronta de cambio a este proceso, la secuencia de los discursos será en orden cronológico y se resaltan aspectos de los mismos referidos a América Latina, la crisis institucional en la que llegan a la presidencia y datos socioeconómicos que describen un estado de situación preocupante.

### ***Hugo Chávez, 2 de febrero de 1999, Caracas, Venezuela***

La cuestión Latinoamericana Chávez la aborda desde la bolivarianidad, de hecho la reforma de la constitución modificará el nombre del país, que pasará a denominarse “República Bolivariana de Venezuela”, al asumir la presidencia decía:

No es, entonces, mera retórica nuestra bolivarianidad. No. Es una necesidad imperiosa para todos los venezolanos, para todos los latinoamericanos y los caribeños fundamentalmente, rebuscar atrás, rebuscar en las llaves o en las raíces de nuestra propia existencia, la fórmula para salir de ese laberinto, terrible laberinto en que estamos todos, de una o de otra manera. Es tratar de armarnos de una visión jónica necesaria hoy, aquella visión del Dios Mitológico Jano, quien tenía una cara hacia el pasado y otra cara hacia el futuro. Así estamos los venezolanos hoy, tenemos que mirar al pasado para tratar de desentrañar los misterios del futuro, de resolver las fórmulas para solucionar el gran drama venezolano de hoy. Y mirando hacia el pasado en este día crucial para la República, para la nación,

para la historia venezolana; en este día, que no es un día más; en esta transmisión de mando presidencial que no es una transmisión de mando presidencial más. No, es la primera transición de mando de una época nueva. Es abrir la puerta hacia una nueva existencia nacional; tiene que ser así. Es obligatorio que sea así.

La crisis institucional y las cifras del deterioro económico y social de la población:

La crisis social, está allí, palpitando amenazante (...) 80% de pobreza, me da vergüenza señores del mundo (...). ¡Tanta riqueza!, se preguntaran ustedes; la reserva de petróleo más grande del mundo, la quinta reserva más grande del mundo en gas, oro, un inmenso Mar Caribe (...) todo eso igual al 80% de pobreza ¿quién puede explicarlo? ¿Qué científico puede explicar esto?

... Además de eso, tenemos un desempleo (las cifras oficiales hablan de 11-12%, pero hay otras cifras por allí que apuntan al 20%). Un subempleo rondando el 50% de la fuerza económicamente activa, casi un millón de niños en estado de sobrevivencia (...) casi veintiocho por mil nacidos vivos es la mortalidad infantil en Venezuela, de las más altas de todo el Continente (...) la incidencia de la desnutrición en la mortalidad está llegando al 15% de niños que mueren y la causa de su muerte: desnutrición.

La deuda externa:

... La deuda externa nosotros queremos pagarla, sencillamente no podemos pagarla según la manera como se ha diseñado (...) se lleva una tajada grandísima del



Presupuesto Nacional, más del 30% que es la acumulación de intereses y capital (...). Venezuela está en emergencia social. Nosotros tenemos que enfrentar la emergencia social, pero para restringir o eliminar garantías, no (...) es para tomar acciones de emergencia para restituir las garantías.

### ***Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003, Buenos Aires, Argentina***

América Latina:

El MERCOSUR, y la integración latinoamericana, deben ser parte de un verdadero proyecto político regional y nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericano, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional. (Aplausos).

Crisis institucional:

En el discurso de Kirchner hay una fuerte referencia a la crisis de institucionalidad en la que estaba inmerso el país, la crisis de la institucionalidad de la democracia en sudcurso entonces señala cuáles habían sido los desafíos de la democracia desde el retorno de la misma en 1983:

A comienzos de los '80, se puso el acento en el mantenimiento de las reglas de la democracia y los objetivos planteados no iban más allá del aseguramiento de la subordinación real de las Fuerzas Armadas al poder político. La medida del éxito de aquella etapa histórica, no exigía ir más allá de la preservación del Estado

de derecho, la continuidad de las autoridades elegidas por el pueblo. Así se destacaba como avance significativo y prueba de mayor eficacia la simple alternancia de distintos partidos en el poder.

En la década de los '90, la exigencia sumó la necesidad de la obtención de avances en materia económica, en particular, en materia de control de la inflación. La medida del éxito de esa política, la daba la ganancia de los grupos más concentrados de la economía, la ausencia de corridas bursátiles y la magnitud de las inversiones especulativas sin que importara la consolidación de la pobreza y la condena a millones de argentinos a la exclusión social, la fragmentación nacional y el enorme e interminable endeudamiento externo. Así, en una solución que no debe repetirse, era muy difícil distinguir la solución pragmática de la cirugía sin anestesia.

...El resultado no podía ser otro que el incremento del desprestigio de la política y el derrumbe del país.

En nuestro proyecto ubicamos en un lugar central la idea de reconstruir un capitalismo nacional que genere las alternativas que permitan reinstalar la movilidad social ascendente. No se trata de cerrarse al mundo, no es un problema de nacionalismo ultramontano, sino de inteligencia, observación y compromiso con la Nación.

Queremos recuperar los valores de la solidaridad y la justicia social que nos permitan cambiar nuestra realidad actual para avanzar hacia la construcción de una sociedad más equilibrada, más madura y más justa. Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente, debemos hacer

que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona.

Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión.

### La deuda externa:

El país no puede continuar cubriendo el déficit por la vía del endeudamiento permanente ni puede recurrir a la emisión de moneda sin control, haciéndose correr riesgos inflacionarios que siempre terminan afectando a los sectores de menos ingresos. (...) Al contrario del modelo de ajuste permanente, el consumo interno estará en el centro de nuestra estrategia de expansión (...) no se puede recurrir al ajuste ni incrementar el endeudamiento. No se puede volver a pagar deuda a costa del hambre y la exclusión de los argentinos, generando más pobreza y aumentando la conflictividad social. La inviabilidad de ese viejo modelo puede ser advertida hasta por los propios acreedores, que tienen que entender que solo podrán cobrar si a la Argentina le va bien.

Este gobierno seguirá principios firmes de negociación con los tenedores de deuda soberana en la actual situación de default, de manera inmediata y apuntando a tres objetivos: la reducción de los montos de la deuda, la reducción de las tasas de interés y la ampliación de los plazos de madurez y vencimiento de los bonos.

Sabemos que nuestra deuda es un problema central. No se trata de no cumplir, de no pagar. No somos el

proyecto del *default*. Pero tampoco podemos pagar a costa de que cada vez más argentinos vean postergado su acceso a la vivienda digna, a un trabajo seguro, a la educación de sus hijos o a la salud.

### ***Evo Morales, 22 de enero de 2006, La Paz, Bolivia***

El discurso de Evo Morales al asumir la presidencia de Bolivia está fuertemente atravesado por la cuestión indígena, la reforma constitucional que emprende Bolivia, declara a Bolivia como Estado Plurinacional de Bolivia, la estructura del nuevo modelo de Estado Plurinacional implica también que los poderes públicos tengan una representación directa de los pueblos y naciones indígenas originarias y campesinas, según usos y costumbres, y de la ciudadanía a través del voto universal.

En la primera parte de su discurso observa la necesidad de hacer una gran reminiscencia sobre el movimiento indígena y señala:

Los pueblos indígenas, que son la mayoría de la población boliviana (...) de acuerdo al último censo del 2001, el 63% de aymaras, de quechuas de mojeños, de chipayas, de mulatos, de guaraníes. Estos pueblos, históricamente hemos sido marginados, humillados, odiados, despreciados, condenados a la extinción. Esa es nuestra historia; a estos pueblos jamás los reconocieron como seres humanos, siendo que estos pueblos son dueños absolutos de esta noble tierra, de sus recursos naturales.

...Estamos aquí para decir, basta a la resistencia. De la resistencia de 500 años a la toma del poder para 500

años, indígenas, obreros, todos los sectores para acabar con esa injusticia, para haber sido sometidos como aymaras, quechuas, guaraníes.(...) ya no estamos en esa época estamos en época de triunfo, de alegría, de fiesta. Es por eso, creo que es importante cambiar nuestra historia, cambiar nuestra Bolivia, nuestra Latinoamérica (...) estamos aquí para cambiar esta injusticia, esta desigualdad.

### La crisis:

Estas políticas económicas implementadas por instrucciones externas, por recomendaciones externas ¿qué nos han dejado? Desempleo. Nos dijeron hace unos 10, 15 años, o 20 años que aquí la empresa privada va a resolver los problemas de corrupción y los problemas del desempleo. Pasan tantos años, más desempleo, más corrupción, que por tanto ese modelo económico no es solución para nuestro país, tal vez en algún país europeo o africano pueda ser una solución. En Bolivia el modelo neoliberal no va.

Imagínense ustedes, en el campo sobre todo la mayor parte de los niños muere y muy pocos se salvan de esa muerte. Esos temas quisiéramos solucionarlos, no solamente con la participación de los bolivianos, sino también de la cooperación internacional (...) es verdad que va a ser importante ¿cómo buscar mecanismos que permitan reparar los daños de 500 años de saqueo a nuestros recursos naturales? Será otra tarea que vamos a implementaren nuestro gobierno.

Estamos hablando de que todos los recursos naturales pase a manos del pueblo boliviano, a manos del Estado

boliviano.(...) ¿Cómo es posible?, desde el 6 de agosto del año 1825 ningún recurso natural ha sido industrializado en nuestro país. ¿Cómo es posible que solo haya permitido exportar materia prima?, ¿hasta cuándo Bolivia va a seguir siendo exportador de materia prima?, ¿cómo es posible?, esos gobernantes, durante la república nunca han pensado en el país. No se puede creer, no se puede aceptar.

Es necesario cambiar dice Evo:

Cambiar esas políticas sobre la tierra, esas tierras que solo sirven para acaparar y para negociar eso vamos a revertir al estado para redistribuir la tierra a la gente que no tiene tierra.

No es posible que haya esclavitud en algunos sectores del latifundio; más del 20% de bolivianas y bolivianos son analfabetos. No se puede permitir que siga el analfabetismo.

No es posible que haya hermanas y hermanos del campo sin identificación, sin documento personal.

Serán políticas inmediatas que debemos hacer para reparar este daño, estas desigualdades en nuestro pueblo.

Sobre la deuda externa:

... en este proceso de cambio, quiero pedirle a la comunidad internacional sobre la deuda externa. Con seguridad los pueblos indígenas no somos responsables de semejante endeudamiento y sin resultados para los pueblos indígenas, eso no significa desconocer esa

deuda externa, pero es importante también que la comunidad internacional vea con responsabilidad, con seriedad, y pedimos con todo respeto, condonar esa deuda externa que ha hecho tanto daño y causado dependencia a nuestro país.

### ***Tabaré Vázquez, 1 de marzo de 2005, Montevideo, Uruguay***

Asume la presidencia el candidato del Frente Amplio, esta es la primera vez que ese partido gana las elecciones presidenciales y se convierte en partido de gobierno.

Al asumir Tabaré Vázquez señala que:

Este gobierno será un gobierno de cambios, cambios necesarios, porque aquí hubo un proyecto de país que se derrumbó sobre los más débiles, y un estilo de gobierno al cual también la historia le pasó por arriba.

No seremos arbitrarios, pero tampoco seremos neutrales. No se puede ser neutral ni se puede ser indiferente ante la pobreza, ante el desamparo, la desigualdad, la violencia, la corrupción, la intolerancia.

La crisis:

Plan de Emergencia porque hay gente que ha perdido demasiado y no puede seguir esperando. Porque asistir a quien padece de desamparo social, que es algo más grave aún que la pobreza material, no es un acto de caridad es un deber de la sociedad para quien tiene el derecho a ser asistido. Porque los pobres no son objeto de caridad, son sujetos de derecho.

En el año 2000, el porcentaje de personas pobres en el Uruguay llegaba casi al 18 por ciento; en el año 2000, 18 por ciento de uruguayos eran pobres. En el año 2003, ese 18 por ciento pasó a ser un 31 por ciento de su población. En tres años, del 2001 al 2004, casi se duplicó la pobreza en el Uruguay.

En el año 1991, niños de cero a cinco años, el 41% eran pobres; cuarenta y uno por ciento de niños pobres, de cero a cinco años, en 1991. En el año 2003, ese 41% se transformó dramáticamente en un 57%.

Si hablamos de niños y adolescentes de 13 a 17 años, en 15 años pasaron a ser pobres de un 33% a un 43%.

Estos valores, que hablan de los problemas que tiene nuestra sociedad, de la pobreza que en el Uruguay tomó cara de niño y de mujer y de niña, son los elementos que nos preocupan sobremanera.

### La deuda externa:

Pero también hay datos económicos que tenemos que compartir con ustedes en la noche de hoy.

En el año de 1999, la deuda bruta del sector público que tenía Uruguay era de 8.500 millones de dólares; ocho mil quinientos millones de dólares. En el 2004, la deuda bruta del Uruguay es de 13.500 millones de dólares. Aumentó dramáticamente.

Pero mientras en el año de 1999 el Producto Bruto Interno, es decir la producción de bienes y servicios, en el Uruguay ascendía a 21.000 millones de dólares,



en el año 2004 esa misma producción de bienes y servicios cayó a 13.000 millones de dólares. Es verdad, claro que es verdad, que estamos mejor que en el 2002, pero aún ni siquiera hemos alcanzado el nivel de 1998, que no fue espectacular ni mucho menos.

Vamos a cumplir con los compromisos contraídos por el país, pero también vamos a cumplir con el país y con los uruguayos; sobre todo y en primer lugar con los que más necesitan.

## **Informe estadístico**

### ***Indicadores seleccionados***

Para la elaboración de este documento se consideraron una serie de indicadores sociodemográficos que permitieran dar cuenta de cambios registrados a nivel de las condiciones de vida de la población, esto en el plano de la estructura social.

La descripción se inicia con datos censales acerca de la estructura de población, básicamente en lo que respecta a la distribución de la misma según el sexo y la edad y, a continuación, se trabajarán indicadores referidos a la condición socioeconómica de la población.

- » Estructura de Población
- » Necesidades básicas insatisfechas (NBI)
- » Pobreza: línea de pobreza y línea de indigencia
- » Condición de actividad: ocupación y desempleo
- » Distribución del ingreso: ingreso familiar e ingreso por ocupación
- » Educación (población alfabetada, asistencia a la escuela y máximo nivel de instrucción alcanzado)

## Datos de población <sup>9</sup>

Según los datos de los últimos censos<sup>10</sup> realizados en cada uno de los países, son 40.117.096 los habitantes de la República Argentina, 10.059.856 los de la República de Bolivia, 3.286.314 los que residen en la República Oriental del Uruguay y 22.227.930 en la República Bolivariana de Venezuela. Con relación a los datos del censo inmediatamente anterior realizado en cada país se observa un fuerte crecimiento de la población en términos porcentuales en Bolivia (22%), seguida de Venezuela (18%), en la Argentina se registró un incremento del 11% y en Uruguay un 1%.

**Cuadro 1. Población total, incremento poblacional en porcentaje**

País	Población total	Población total Censo previo <sup>11</sup>	Incremento
Argentina	40.117.096	36.260.130	11%
Bolivia	10.059.856	8.274.325	22%
Uruguay	3.286.314	3.241.003	1%
Venezuela	27.227.930	23.054.210	18%

Al considerar la distribución de la población sobre la superficie de los territorios nacionales se observa que Venezuela es el país más densamente poblado con 29,9 habitantes por km<sup>2</sup> y Bolivia el menos densamente poblado con 9,2 habitantes por km<sup>2</sup>.

9 Los datos han sido elaborados sobre la base de datos publicados por el INDEC Argentina: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010; INE, Estado Plurinacional de Bolivia-Censos 2011 Censo Nacional de Población y Vivienda (<http://datos.ine.gov.bo/binbol/RpWebEngine.exe/Portal?LANG=ESP>); INE, República Oriental del Uruguay-Censos 2011, (<http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>) e INE República Bolivariana de Venezuela-Censo Nacional de Población y Vivienda 2011 (<http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.html>).

10 Argentina (2011), Bolivia (2012), Uruguay (2011) y Venezuela (2011).

11 Argentina (2001), Bolivia (2001), Uruguay (2004), Venezuela (2001).

## Cuadro 2. Densidad poblacional

<b>País</b>	<b>Superficie Total En km2</b>	<b>Población total</b>	<b>Densidad poblacional Hab/km2</b>
Argentina	3.745.997	40.117.096	10,7
Bolivia	1.098.581	10.059.856	9,2
Uruguay	176.220	3.286.314	18,6
Venezuela	912.050	27.227.930	29,9

### *Distribución de la población por sexo y grupos de edad*

En los cuatro países se observa un número mayor de mujeres que de varones, Bolivia y Venezuela son los países en los que se observa una menor diferencia en términos porcentuales.

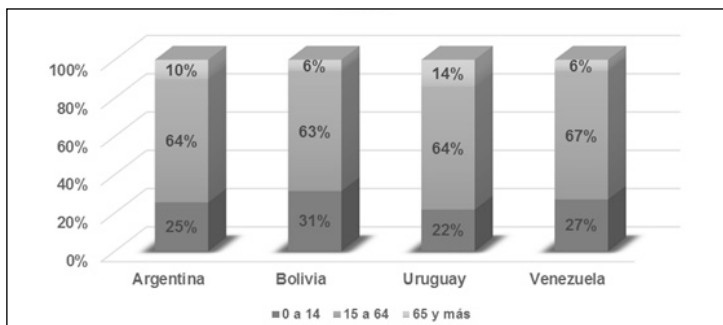
## Cuadro 3. Población total, según sexo

<b>País</b>	<b>Mujeres</b>		<b>Varones</b>		<b>Total</b>
	<b>nº</b>	<b>%</b>	<b>nº</b>	<b>%</b>	
Argentina	20.593.330	51,3%	19.523.766	48,7%	40.117.096
Bolivia	5.040.409	50,1%	5.019.447	49,9%	10.059.856
Uruguay	1.708.461	52,0%	1.577.416	48,0%	3.285.877
Venezuela	13.678.178	50,2%	13.549.752	49,8%	27.227.930

Si se observa el Gráfico 1, que muestra la distribución porcentual de la población por grandes grupos de edad, se observan que el grupo de la población que tiene entre 15 a 64 años tiene el mismo peso porcentual en los 4 países. Sin embargo, se observan diferencias importantes en los grupos extremos, el peso de los menores de 15 años es mayor en Bolivia y Venezuela: 31% y 27% respectivamente; mientras que en Argentina y Uruguay se observa un mayor porcentaje de personas que tienen 65 años y más: 10% y 14%

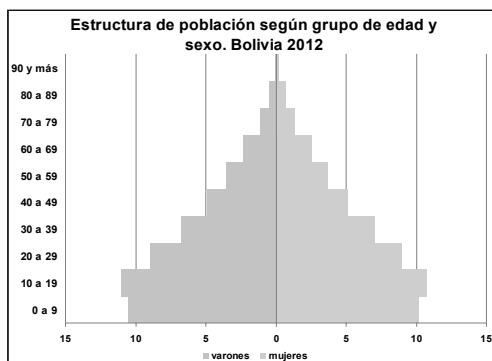
respectivamente; este porcentaje es indicador en estos dos últimos países del proceso de envejecimiento poblacional.

**Gráfico 1. Distribución de la población según grandes grupos de edad, últimos censos**

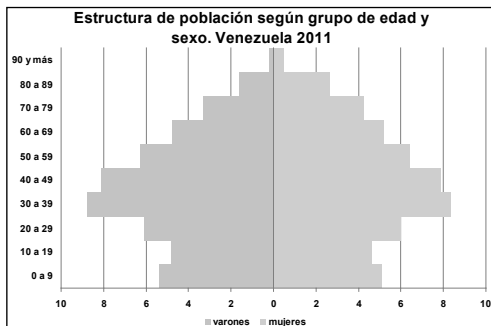


Las características señaladas respecto del peso de los grupos de edad de los extremos se observa más claramente el gráfico que presenta la estructura de población, distribución por grupo de edad, en forma de pirámide.

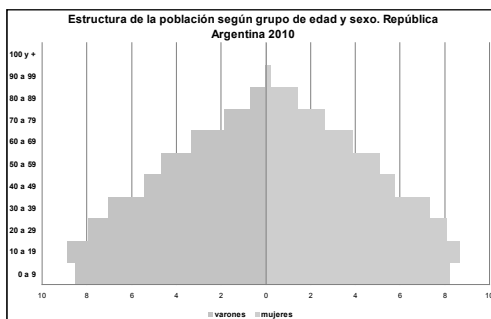
**Gráfico 2. Pirámides de población**



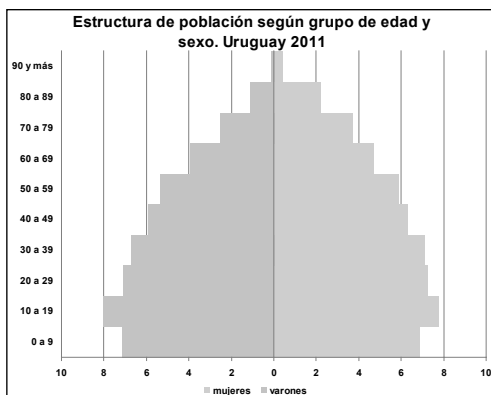
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 2012.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 2011.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Censo 2010.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 2011.

Bolivia es, de los cuatro países, el que tiene la población más joven, el promedio de edad de su población se ubica en los 27 años y la mediana en los 25 años.

Venezuela, el promedio de edad de su población se ubica en los 30 años y la mediana en los 27 años.

Argentina, el promedio de edad se ubica en los 33 años y la mediana en los 29 años.

Uruguay, es de los cuatro países el que tiene la población más envejecida, el promedio de edad de su población se ubica en los 36 años y la mediana en los 34 años.

### ***Población nacida en otro país***

En cuanto a las migraciones desde otros países hacia el país de referencia, Argentina y Venezuela son los que presentan un mayor porcentaje de extranjeros, 4,5% y 4,2% respectivamente.

**Cuadro 3. Población total, según país de nacimiento**

País	En el país		En otro país	
	nº	%	nº	%
Argentina	38.311.139	95,5%	1.805.957	4,5%
Bolivia	9.931.784	98,7%	128.072	1,3%
Uruguay <sup>12</sup>	3.093.077	94,1%	77.003	2,3%
Venezuela	26.071.352	95,8%	1.156.578	4,2%

## **Educación**

El acceso a la educación es un derecho constitucional, la educación pública es gratuita en todos sus niveles y es obligatoria hasta el nivel medio.

<sup>12</sup> Según datos publicados, hay 115.797 casos en los que no ha podido ser relevado este dato, estos casos representan un 3,52%.

En la República Argentina la educación es un derecho consagrado por la Constitución Nacional, en su artículo 14 establece que “todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender”.<sup>13</sup>

Los alcances de ese derechos quedan establecidos en la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206 del 2006) que establece que: “La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado” (artículo 2); que “la educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación” (artículo 3); “el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familia” y establece también que “la obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria” (artículo 16).

---

13 Artículo 14, Constitución de la Nación Argentina, 1999.

La ley establece y reglamenta que el financiamiento del sistema educativo debe ser como mínimo del 6% del Producto Bruto Interno (artículo 9).

En la República Plurinacional de Bolivia el artículo 9 establece que una de las funciones esenciales del estado es la de garantizar el acceso de las personas a la educación, a la salud y al trabajo y en el artículo 81 enuncia que la educación es obligatoria hasta el bachillerato.

La constitución especifica también los alcances de ese derechos señalando que: “Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación”; en su artículo 78 profundiza sobre las características que deberá asumir el sistema educativo ya que se trata ahora de un sistema educativo acorde a un estado plurinacional, en consecuencia se especifica que: “I. La educación es unitaria, pública, universal, democrática, participativa, comunitaria, descolonizadora y de calidad”; “II. La educación es intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo”; “III. El sistema educativo se fundamenta en una educación abierta, humanista, científica, técnica y tecnológica, productiva, territorial, teórica y práctica, liberadora y revolucionaria, crítica y solidaria” y “IV. El Estado garantiza la educación vocacional y la enseñanza técnica humanística, para hombres y mujeres, relacionada con la vida, el trabajo y el desarrollo productivo”.

La constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece en su artículo 2 que: “El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.



La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines”.

Profundiza el alcance de ese derecho indicando que el mismo es un derecho humano y un deber fundamental (artículo 102) y que en la educación “es democrática, gratuita y obligatoria. El Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad. La educación es un servicio público y está fundamentada en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social consustanciados con los valores de la identidad nacional, y con una visión latinoamericana y universal. El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana de acuerdo con los principios contenidos de esta Constitución y en la ley”.

Por último, la constitución de la República Oriental del Uruguay establece en su artículo 68 la libertad de enseñanza y en su artículo 70 señala que “son obligatorias la enseñanza primaria y la enseñanza media, agraria o industrial. El Estado propenderá al desarrollo de la investigación científica y de la enseñanza técnica. La ley proveerá lo necesario para la efectividad de estas disposiciones” y “declárase de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física; la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares. En todas las instituciones docentes se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos” (artículo 71).

Uruguay, al igual que Argentina, reformó su constitución en la década de los '90, bajo la gestión de gobiernos neoliberales, por tanto muchas cuestiones referidas a cómo hacer factible una educación gratuita y universal, respetuosa de las diferencias y por tanto democrática, no aparece referida sino en las leyes de educación sancionadas y reglamentadas bajo los gobiernos que se propusieron como una alternativa al neoliberalismo.

Es por esto que en la Ley General de Educación (ley 18.437 de 12-XII-2008) se declara “de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa” (artículo 1) y la educación “tiene como fin el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna” (artículo 2).

La educación es universal y es obligatoria en sus niveles inicial, primario y medio, para dar cumplimiento efectivo a esto refuerza que “El Estado asegurará los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social” (artículo 8). Asimismo, la educación pública es gratuita y en función de esto el Estado “proveerá los recursos necesarios para asegurar el derecho a la educación y el cumplimiento de lo establecido en la presente ley”(artículo 19).

A lo largo del período bajo análisis se observan importantes avances en materia educativa, en los capítulos de cada uno de los países se releva información acerca de políticas públicas destinadas a la ampliación del derecho a la educación, tanto en lo que refiere al incremento de la

matrícula educativa y a la terminalidad del nivel medio como a la mejora en la calidad de la educación, más y mejores recursos pero también una educación más participativa y democrática.

Los datos que se van a considerar son datos de alfabetización de la población y de asistencia a la escuela de la población en edad escolar.

### ***Alfabetización / analfabetismo***

Estos datos han sido tomados del Anuario Estadístico de la CEPAL, que es una publicación que compila anualmente información generada por cada uno de los países. Para trabajar la alfabetización se consideró el porcentaje de personas entre 15 y 24 años y mayores de 15 años, respectivamente, que son capaces de leer y escribir, con entendimiento, un relato simple y breve de su vida cotidiana.

**Cuadro 4. Tasa de alfabetización de jóvenes y población de 15 y más años, según país**

<b>País</b>	<b>15 años y más</b>	<b>Jóvenes 15 a 24 años</b>
Argentina	97,9	99,2
Bolivia	94,5	99,0
Uruguay	98,4	99,0
Venezuela	95,5	97,8

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

El cuadro que se observa a continuación nos permite observar el porcentaje de analfabetos por grupo de edad entre los que tienen 15 y más años. Se observan mayores porcentajes de población analfabeta entre los grupos de edad más avanzada, para todos los países.

Los datos dan cuenta de que la educación primaria universal, obligatoria y gratuita fue efectiva más tempranamente

en Argentina y Uruguay, que en Bolivia y Venezuela donde persistieron, a pesar de la universalidad consagrada en sus constituciones, desigualdades en el acceso efectivo al derecho a la educación.

**Cuadro 5. Población analfabeta por sexo y grupo de edad (en porcentajes) por país**

País	Sexo	Grupo de edad					
		total 15 y+	15-24	25-34	35-44	45-59	60 y más
Argentina	Ambos sexos	0,9	0,5	0,5	0,4	1,0	2,1
	Varones	0,8	0,7	0,5	0,4	0,9	1,8
	Mujeres	1,1	1,4	0,5	0,4	1,0	2,3
Bolivia	Ambos sexos	7,8	1,0	2,1	4,7	11,8	30,2
	Varones	3,4	0,8	0,7	1,7	4,1	15,2
	Mujeres	11,9	1,2	3,4	7,5	19,0	44,0
Uruguay	Ambos sexos	1,6	1,1	1,1	1,0	1,3	3,1
	Varones	1,9	1,4	1,4	1,2	1,5	3,7
	Mujeres	1,3	0,7	0,8	0,7	1,1	2,7
Venezuela	Ambos sexos	3,9	1,3	1,8	2,5	4,3	13,7
	Varones	3,8	1,5	2,1	3,0	4,4	11,9
	Mujeres	4,0	1,1	1,4	2,1	4,2	15,3

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

Si se comparan los datos de los censos de población realizados se observa que en Venezuela el índice de analfabetismo descendió del 7,02, registrado en 2001, al 5,23 registrado en 2011.

En el caso de Bolivia, que es el país que tiene el mayor porcentaje de población analfabeta se observa un descenso importante según lo registrado por los censos de población, con el Censo de población del año 2001 se registró que del

total de la población el 15,6% era analfabeta y con el del año 2012 se registró que el 7,23% se encontraba en esa condición, lo que significa un descenso del 50%.

Si se considera la población que tiene 15 años o más se observa que en el año 2001 el 13,3% de la población era analfabeta y en el año 2012 el 5,1% lo era, en este caso el descenso está en el orden del 61,7%.

### **Asistencia escolar**

Porcentaje de asistencia escolar de la población que tiene entre 5 y 24 años, cuadro 6, da cuenta de la población que tiene entre 5 y 24 años que asiste actualmente a la escuela. Los porcentajes de asistencia a un establecimiento educativo formal oscilan entre el 67,8% y el 74,3%, hay una variación de 7 puntos.

**Cuadro 6. Población que asiste a la escuela por grupo de edad seleccionado**

País	Grupo de edad					Total de población 5 a 24	% que asiste
	5 a 9	10 a 14	15 a 19	20 a 24	Total		
Argentina	3.293.549	3.417.402	2.457.813	1.029.833	10.198.597	13.726.881	74,3%
Bolivia	883.510	1.020.793	800.980	114.195	2.819.478	4.155.708	67,8%
Uruguay	227.670	238.761	158.820	70.373	695.624	997.317	69,7%
Venezuela	2.200.784	2.370.638	1.776.409	1.024.430	7.372.261	10.121.112	72,8%

Fuente: Datos del Censo.

Ahora bien, si se consideran los mismos datos pero para la población que tiene entre 5 y 14 años, población que esta entre el nivel inicial y los primeros años de la escuela media, se observa, en primer lugar, un porcentaje mucho más alto de asistencia a la escuela y, en segundo lugar, una menor diferencia porcentual entre los países 92% al 97,5%.

**Cuadro 7. Población que asiste a la escuela por grupo de edad seleccionado**

País	Grupo de edad			Total de población 5 a 14	% que asiste
	5 a 9	10 a 14	5 a 14		
Argentina	3.293.549	3.417.402	6.710.951	6.884.665	97,5%
Bolivia	883.510	1.020.793	1.904.303	2.070.818	92,0%
Uruguay	227.670	238.761	466.431	494.620	94,3%
Venezuela	2.200.784	2.370.638	4.571.422	4.919.143	92,9%

Fuente: Datos del Censo.

Por último, en el cuadro 8 se presenta la información en porcentajes de la población que asiste a un establecimiento educativo, en todos los países se observa un marcado descenso entre el grupo de 10 a 14 y el de 15 a 19 años, lo que estaría dando cuenta de las dificultades que tiene, hoy por hoy, la permanencia de los jóvenes en el nivel secundario (Cuadro 8 y Gráfico 3).

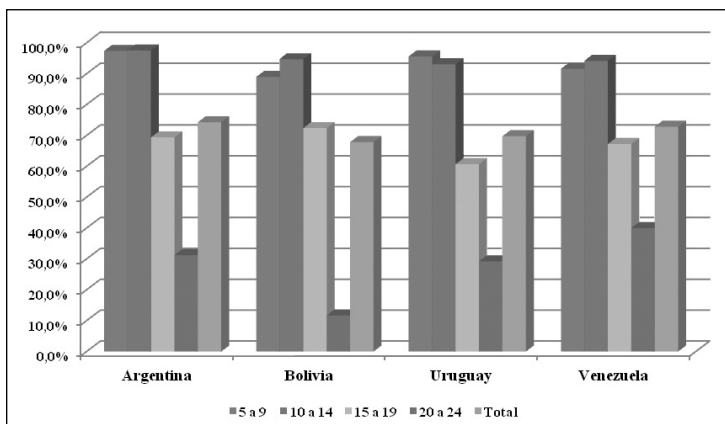
En el caso de Uruguay el descenso es de 32 puntos porcentuales, en Argentina de 28, en Venezuela de 27 y en Bolivia de 22.

**Cuadro 8. Población que asiste a la escuela por grupo de edad seleccionado**

País	Grupo de edad				
	5 a 9	10 a 14	15 a 19	20 a 24	Total
Argentina	97,4%	97,5%	69,4%	31,2%	74,3%
Bolivia	89,0%	94,7%	72,4%	11,7%	67,8%
Uruguay	95,6%	93,1%	60,7%	29,2%	69,7%
Venezuela	91,6%	94,2%	67,3%	40,0%	72,8%

Fuente: Datos del Censo.

**Gráfico 3. Asistencia a la escuela por grupo de edad por país, en porcentajes**



Fuente: Datos del Censo.

El desarrollo de capacidades a través del sistema formal de educación constituye uno de los principales, aunque no el único, ejes de inclusión social para los y las jóvenes. Más años de escolaridad no solo permiten mejores oportunidades de inserción laboral, sino que también habilitan a las juventudes para una participación más plena en las sociedades democráticas, complejas y globalizadas del mundo actual. La educación es, además, una de las principales herramientas para romper el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión.

En tal sentido, se considera que el nivel educativo mínimo para que disminuya la probabilidad de permanecer en condiciones de pobreza se sitúa en la educación secundaria completa (alrededor de 12 años de estudios), como puede observarse en la población que tiene entre 25 y 59 años, 13 o más años de estudio es una condición que en Argentina tiene un tercio de la población y en el resto de los países menos aún.

**Cuadro 9. Población de 25 a 59 años de edad, por años de estudio**

País	Años de estudio			
	0 a 5	6 a 9	10 a 12	13 y más
Argentina	4,4%	21,5%	40,6%	33,4%
Bolivia	33,1%	14,8%	24,0%	28,0%
Uruguay	5,0%	42,7%	25,4%	26,9%
Venezuela	9,9%	32,5%	27,9%	29,7%

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

Observando la asistencia a la escuela según el decil de ingresos se advierte un alto grado de correspondencia entre la distribución del ingreso y la distribución de la educación, a mayor cantidad de ingresos, mayor nivel de instrucción (ver Cuadro 10), con lo cual la deserción escolar en el nivel medio es una problemática más específica de los sectores de menores ingresos situación que, por lo dicho anteriormente, condiciona sus capacidades de generar más y mejores ingresos.

En los cuatro países se observan porcentajes similares de asistencia escolar entre las niñas y niños de 7 a 12 años con valores cercanos a la universalidad del grupo etario, pero entre los adolescentes de 13 a 19 años la pertenencia a uno u a otro quintil de ingresos estaría determinando una menor posibilidad de acceso a la escuela media. En el caso de Uruguay ese descenso es más marcado para quienes se ubican en el quintil 1 de la estructura de distribución, entre las y los adolescentes de 13 a 19 años el 61,5% asiste a la escuela, mientras que entre los que tienen entre 7 y 12 años asisten en un 98,9%.

El descenso es menor entre los adolescentes que pertenecen al quintil 3 y mucho menor aún entre los que pertenecen al quintil 5.

El cuadro también nos permite observar el incremento de la asistencia a la escuela entre las y los jóvenes que tienen entre 20 y 24 años según el quintil de ingresos. Mientras



que entre los que se ubican en el primer quintil los porcentajes oscilan entre el 10,3% y el 31,6%, entre los que están en el quinto quintil los porcentajes oscilan entre el 45,1% y el 55,3%.

**Cuadro 10. Asistencia a la escuela por grupo de edad por quintil de ingresos, en porcentaje, año 2013**

País	Quintil 1			Quintil 3			Quintil 5		
	Grupo de edad			Grupo de edad			Grupo de edad		
	7a12	13a19	20a24	7a12	13a19	20a24	7a12	13a19	20a24
Argentina	98,5%	77,4%	31,6%	99,3%	83,5%	40,0%	98,9%	90,2%	51,0%
Bolivia	97,3%	76,9%	29,5%	99,0%	81,1%	34,7%	99,5%	80,9%	48,3%
Uruguay	98,9%	61,5%	10,3%	99,2%	73,5%	25,9%	99,1%	89,8%	55,3%
Venezuela	97,8%	77,4%	31,4%	98,7%	74,6%	39,5%	98,7%	80,2%	45,1%

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

## Condición de actividad

Para dar cuenta de la condición de actividad se tomaron en consideración los datos aportados por el último censo en cada uno de los cuatro países, en primer lugar se consideró la distribución porcentual de la población económicamente activa (PEA) y de la población no económicamente activa (PNEA).

En segundo lugar, se analizará la información referida a las tasas de empleo y desempleo de los cuatro países, para luego dar cuenta de la situación ocupacional de los jóvenes, para este último caso se tomaron datos publicados por la CEPAL en dos publicaciones: Anuario Estadístico de la CEPAL 2014 y Panorama Social de América Latina.

Argentina es, de los cuatro, el país que tiene el mayor porcentaje de población económicamente activa con el 66% de la misma en esa condición, a continuación se ubica Venezuela (64%), luego Uruguay (60,0%) y por último Bolivia con el 59,0%.

### Cuadro 11. Distribución de la población según condición de actividad, en porcentajes

País	PEA	PNEA
Argentina <sup>a</sup>	66%	34%
Bolivia <sup>b</sup>	59%	41%
Uruguay <sup>c</sup>	60%	40%
Venezuela <sup>d</sup>	64%	36%

Fuente: Censos de población.

- a. La PEA se calcula para a población de 14 años y más.
- b. La PEA se calcula para a población de 10 años y más.
- c. La PEA se calcula para a población de más de 12 años.
- d. La PEA se calcula para a población de más de 12 años.

Con relación a la condición de actividad por sexo se observa un incremento de la participación de las mujeres mayor que el que se registra entre los hombres.

### Cuadro 12. Condición de actividad según sexo, años seleccionados

País	Ambos Sexos		Varones		Mujeres	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Argentina	58,6	62,4	73,8	74,5	44,3	51,1
Bolivia	70,4	71,8	81,7	81,4	59,6	62,4
Uruguay	62,6	63,2	75,8	74,9	50,7	52,6
Venezuela	55,3	58,7	73,2	73,8	37,3	43,8

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

Entre el 2000 y el 2010, la tasa de participación en la actividad económica se incrementó en los 4 países (Cuadro 12). Si se considera dicho incremento por sexo se observa que la tasa de participación en la actividad económica de las mujeres fue superior a la de los hombres. Si se analiza

el incremento en términos porcentuales son Argentina y Venezuela los países en los que más creció esta tasa de participación (6,5% y 6,1% respectivamente), mientras que en Bolivia y Uruguay el crecimiento fue menor (2,0% y 1,0% respectivamente).

Podemos señalar también que mientras que entre la población masculina ese incremento estuvo en Argentina y Venezuela por debajo del 1% y que en Bolivia y Uruguay incluso la tasa decreció en torno al -1,0%. Entre las mujeres el incremento fue mayor a la tasa de participación económica para todos los países: en Venezuela el crecimiento fue del 17,4%, en Argentina de 15,3% y en Bolivia y Uruguay fue menor (4,7 y 3,7 respectivamente) aunque superior al de la tasa de participación en la actividad económica total.

La tasa de participación en la actividad económica ha crecido en función de una mayor participación de las mujeres en las actividades económicas.

En cuanto a la población ocupada podemos dar cuenta de la distribución porcentual de los mismos en relación a la rama de actividad en la que se desempeñan así como a la categoría ocupacional que tienen.

Al comparar la distribución de los ocupados según actividad económica (Cuadro 13) para los años 2000 y 2012, se pueden observar los siguientes elementos: el descenso del peso porcentual de los ocupados en la agricultura en Bolivia y Venezuela, en Bolivia el descenso fue de 7 puntos y representó una diferencia porcentual de 19,2% con respecto al año 2000 y en Venezuela se registra un descenso de 3 puntos que representó una retracción del 30%. Por el contrario, en Argentina y Uruguay se observa un incremento del peso de los ocupados en esta actividad económica, el incremento es mucho más marcado en Uruguay que pasóa representar del 3,9% al 8,2% del total de los ocupados estableciendo un incremento del 110%.

### Cuadro 13. Estructura de la población ocupada total, por sector de actividad económica

País	Agricultura		Minería		Manufactura		Electricidad/Gas		Construcción		Comercio		Transporte		Servicios financieros		otros servicios		No especificados	
							2000	2012												
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Argentina	0,6	1,2	0,2	0,5	139	130	0,6	0,9	7,8	9,0	23,7	26,2	8,1	3,7	9,7	6,8	34,8	38,8	0,5	0,0
Bolivia	36,8	29,6	1,5	2,0	10,5	10,7	0,5	0,3	7,0	7,8	19,9	21,5	4,6	7,2	3,4	4,1	15,7	16,5	0,1	0,1
Uruguay	3,9	8,2	0,2	0,3	14,8	12,0	1,2	1,3	8,3	8,2	22,2	21,5	6,0	6,9	8,5	9,2	38,8	37,4	0,0	0,0
Venezuela	10,6	7,4	0,6	1,3	13,3	11,3	0,6	0,4	8,5	8,3	25,8	24,5	6,8	9,3	4,9	5,8	29,0	31,4	0,1	0,2

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

En cuanto a la categoría ocupacional que tienen los que están ocupados se observa, al comparar los datos del año 2000 con los del 2012 (Cuadro 14), un incremento de los asalariados en los cuatro países. Bolivia y Venezuela son los países que tienen mayor porcentaje de ocupados por cuenta propia y a su vez en Bolivia registra el mayor porcentaje de ocupados entre familiares no remunerados.<sup>14</sup>

### Cuadro 14. Estructura de la población ocupada total, por categoría ocupacional

País	Empleadores		Asalariados		Cuenta Propia		Servicio Doméstico		Familiares no Remunerados	
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Argentina	4,6	4,0	66,4	70,6	22,1	18,5	5,7	6,4	1,2	0,5
Bolivia	2,1	5,8	30,4	37,4	44,7	36,5	2,7	2,0	20,1	18,2
Uruguay	3,7	4,8	63,8	68,5	21,8	21,3	9,0	4,3	1,6	1,1
Venezuela	5,1	3,5	54,5	57,7	36,6	36,6	2,1	1,5	1,7	1,1

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

La implementación del modelo neoliberal en los años '90 tuvo entre sus consecuencias más visibles el incremento

14 Estos trabajadores son los que se desempeñan en una unidad económica, pero no perciben ingresos por las tareas que realizan. Entre las mujeres el 31,0% está en esta condición, mientras que entre los hombres el porcentaje se ubica en 8,4%, se concentra en el ámbito rural: entre los trabajadores no remunerados el 72% se desempeña en el medio rural y el 23% son indígenas. Panorama social de América Latina CEPAL, 2014.

de la población desocupada y, por consiguiente, una desmejora del comportamiento de la tasa de desocupación entre los años 2001 y 2011. Se observa, en primer lugar, que en Bolivia el comportamiento de este indicador ha sido distinto al de los otros tres países en cuanto a los valores alcanzados.<sup>15</sup> En segundo lugar, se observa un marcado descenso de la tasa de desocupación.

Si se toman los valores de los años extremos (Cuadro 15), en los cuatro países se verifica un descenso. Argentina ha sido el país en el que se registró la tasa más alta de desempleo en el año 2001 (21 puntos) y también ha sido el país en el que ha descendido en mayor medida, en términos porcentuales: en el 2011 dicha tasa registró un valor de 7,3 puntos lo que representa una diferencia de 13,7 punto que, en términos porcentuales, significa una diferencia del 65%. En segundo lugar, se ubica Uruguay que baja su tasa de desempleo en un 55%. Luego Bolivia, que la reduce en un 49%. Y, en último lugar, Venezuela que en el período de referencia reduce su tasa de desocupación en un 30%.

**Cuadro 15. Tasa de desocupación, período 2001-2011**

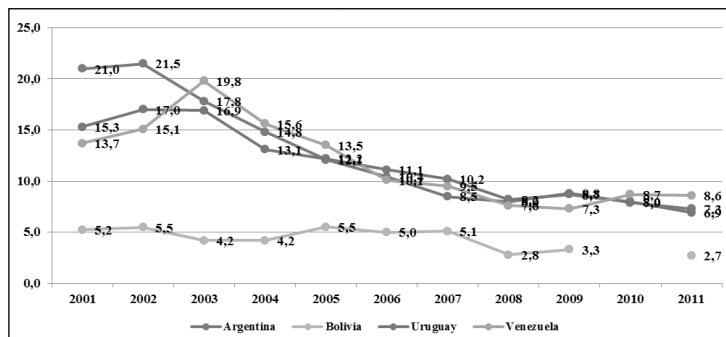
País	2001	2011	Diferencia	Diferencia porcentual
Argentina	21,0	7,3	13,7	65% (-)
Bolivia	5,2	2,7	2,54	49% (-)
Uruguay	15,5	6,9	8,6	55% (-)
Venezuela	12,2	8,6	3,6	30% (-)

Al observar la evolución de la tasa de desempleo a lo largo del período 2001-2011, se destaca la baja tasa de

<sup>15</sup> Si bien en el área urbana se observan tasas de desempleo superiores, las mismas no alcanzan la dimensión de lo registrado en los otros tres países.

desempleo de Bolivia a lo largo de todo el período. En el resto de los países se observa un descenso sostenido y constante entre 2002 y 2006 y, a partir de ese año, un descenso menos pronunciado y el estancamiento de la tasa de desempleo, en Venezuela con una leve tendencia al alza.

**Gráfico 4. Tasa de desocupación, años 2001 a 2011**



Fuente: Argentina EPH/Indec 2º trimestre. Bolivia INE Encuestas de mejoramiento de condiciones de vida (mecovi 1999-2002), Encuesta continua de hogares 2003-2004, Encuesta de hogares 2005-2013. Uruguay INE. Venezuela INE Encuesta de Hogares por Muestreo, segundo trimestre.

Para el año 2013 las tasas de desocupación en los cuatro países eran más altas entre las mujeres que entre los hombres y, en cuanto a la tasa de desocupación según la cantidad de años de estudios, se observan diferencias en Argentina: la tasa más alta de desocupación se registra entre quienes tienen menor cantidad de años de estudio (9,4) y la tasa más baja entre quienes tienen mayor cantidad de años de estudio, 13 y más años (5,4).

El caso contrario es Bolivia, en este país la tasa más alta de desocupación se ubica entre quienes tienen más años de estudio (4,4) y la más baja entre quienes tienen menor cantidad de años de estudio (1,9).

En Uruguay la tasa más baja se ubica, al igual que en Argentina, entre los que tienen 13 o más años de estudio (4,3) pero la más alta se encuentra entre los que tienen entre 6 y 9 años de estudio.

Por último, en Venezuela la tasa más baja de desocupación se encuentra entre los que tienen entre 6 y 9 años de estudio (6,4) y la más alta entre los que tienen entre 10 y 12 años de estudio (8,4).

**Cuadro 16. Tasa de desocupación abierto urbano según sexo y años de estudios, año 2013**

País	Sexo	Años de estudio				
		total	0-5	6-9	10-12	13 y más
Argentina	Ambos sexos	7,2	9,4	7,2	8,6	5,4
	Varones	6,1	9,0	6,7	6,7	4,1
	Mujeres	8,8	10,1	8,3	11,6	5,5
Bolivia	Ambos sexos	3,6	1,9	3,4	3,5	4,4
	Varones	2,9	1,4	2,6	2,9	3,8
	Mujeres	4,5	2,3	4,5	5,5	5,3
Uruguay	Ambos sexos	6,7	6,2	8,0	7,2	4,3
	Varones	5,2	4,1	6,1	5,1	3,9
	Mujeres	8,4	10,3	11,0	9,5	4,6
Venezuela	Ambos sexos	7,5	6,6	6,4	8,4	8,0
	Varones	6,6	6,0	6,2	7,4	6,5
	Mujeres	8,7	8,1	6,8	10,1	9,1

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

Por último, con relación a la edad, en los cuatro países se observan tasas de desempleo más altas entre los jóvenes, ya que duplica y más la tasa de desocupación del total de la población (Cuadro 17).

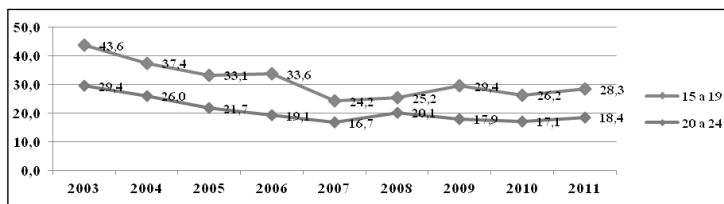
**Cuadro 17. Tasa de desocupación según grupo de edad, año 2012**

País	15 y más años	15 a 24
Argentina	7,2	18,3
Bolivia	3,6	8,5
Uruguay	6,3	18,2
Venezuela	7,4	16,2

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2014.

No obstante esto, debe señalarse que a lo largo del período bajo análisis se registró, al igual que con la tasa de desocupación total, un marcado descenso de la misma entre la población más joven. A continuación, se presentan los datos para Argentina, Uruguay y Venezuela.<sup>16</sup>

**Gráfico 5. Argentina. Tasa de desocupación en jóvenes por grupo de edad, 2003-2011**



Fuente: Fuente EPH-Indec, Tercer trimestre.

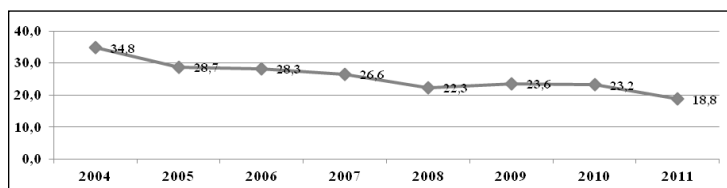
En Argentina la desocupación entre los más jóvenes es aún mayor. Entre los adolescentes el descenso entre 2003 y 2011 fue de 15,3 puntos, lo que significa que la tasa descendió un 35%. En el grupo de los que tienen entre 20 y 24 años la tasa pasó de 29,4 a 18, la diferencia fue de 9 puntos. Lo

16 No se presentan datos de Bolivia porque al momento de realización de este informe no se contaba con esa información.



que significa que con relación a 2003 bajó 37,4%. Nótese que el descenso, si bien ha sido significativo, ha sido inferior al descenso que registró la tasa de desocupación para el total de la población que fue de 57,8 entre 2003 y 2011.

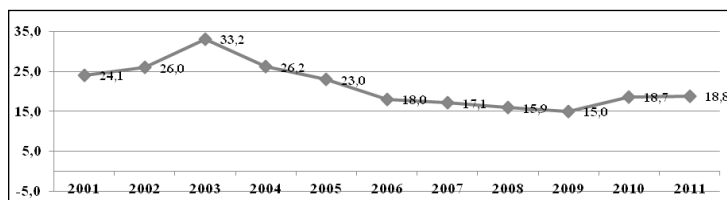
**Gráfico 6. Uruguay. Tasa de desocupación en menores de 25 años, 2004-2011**



Fuente: Fuente INE, Encuesta de Hogares, Departamentos de más de 5.000 habitantes.

En Uruguay la tasa de desocupación para la población menor de 25 años fue de 34,8 en el 2004 y de 18,8 en el 2011, se registra un descenso de 16 puntos. En términos porcentuales, la tasa de 2011 es un 45,8% menor a la registrada en 2004 y la tasa de desocupación para la población total descendió un 47,3%.

**Gráfico 7. Venezuela. Tasa de desocupación en jóvenes de 15 a 24 años, 2001-2011**



Fuente: Fuente INE, Encuesta de Hogares, Departamentos de más de 5.000 habitantes.

En Venezuela la tasa de desocupación de la población de 15 a 24 años fue de 24,1 en el 2001 y de 18,8 en el 2011, se

registra un descenso de 5,3 puntos. En términos porcentuales, la tasa de 2011 es un 21,9% menor a la registrada en el 2001 y la tasa de desocupación para el total de la población descendió un 30%.

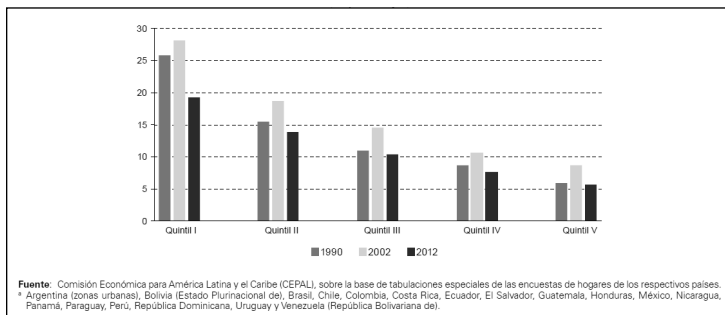
La tasa de desocupación de los jóvenes bajó a la largo del período acompañando la tendencia registrada por la tasa de desocupación del total de la población, aunque en menor medida. Entre los más jóvenes (menores de 19 años) esto puede estar asociado a una mayor permanencia por parte de los jóvenes en el sistema educativo.

Sin embargo, y considerando que la inserción laboral de los jóvenes constituye el otro pilar de la inclusión social, las tasa de desocupación entre los jóvenes siguen siendo elevadas en los cuatro países, las mismas dan cuenta de las dificultades que tienen los jóvenes de acceder a un empleo, o a su primer empleo, y, no solo son mayores las tasas de desocupación sino que las condiciones laborales de los jóvenes son más precarias, acceden a empleos con salarios más bajos que los adultos y de mayor precariedad.

La edad, el género y las condiciones socioeconómicas de los jóvenes dan cuenta de la desigualdad en el acceso al empleo en América Latina. Si se considera la tasa de desocupación de los jóvenes según el quintil de ingresos per cápita en el que se ubican, se observa que en los estratos de menores ingresos se presentan las mayores tasas de desocupación (Gráfico 8).

En el año 2012 la población de entre 15 y 29 años de hogares del primer quintil sufría una tasa de desempleo casi cuatro veces mayor que la del quintil más rico. Este patrón no se ha modificado significativamente en las dos últimas décadas (Gráfico 8).

**Gráfico 8. Tasas de desempleo de personas activas de 15 a 29 años, según quintiles de ingreso per cápita, años seleccionados**



Por último, hay un grupo de jóvenes que no estudia y que tampoco trabaja, 22% en América Latina. Al analizar en los cuatro países la distribución porcentual de estos jóvenes según quintil de ingresos (Cuadro 18) se observa que el mayor porcentaje de este grupo de jóvenes se concentra en los dos primeros quintiles de ingresos, excepto en el caso de Bolivia donde el mayor porcentaje se concentra en el quintil III.

**Cuadro 18. Jóvenes de 15 a 29 años en situación de inactividad por motivos no especificados, según quintiles de ingreso per cápita, alrededor de 2012**

País	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Argentina	37,0	27,0	18,0	11,0	6,0
Bolivia	19,0	16,0	33,0	17,0	15,0
Uruguay	47,0	25,0	14,0	8,0	5,0
Venezuela	31,0	25,0	22,0	15,0	7,0

Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina 2014.

## Condiciones materiales de vida

Para analizar las condiciones materiales de vida de la población se consideran dos indicadores, el de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que es un método de medición directo que nos permite identificar y evaluar si un hogar cuenta o no con determinados servicios esenciales que le permitirán satisfacer sus necesidades. Este indicador permite describir la pobreza estructural ya que las variables que lo conforman varían lentamente a lo largo del tiempo.

El otro indicador a analizar es el de pobreza por ingresos, esto es población que no accede a una canasta básica de alimentos y servicios.

### *Necesidades Básicas Insatisfechas*

La descripción de las condiciones de vida de la población está asociada a las características de los hogares: la composición de los mismos, la relación entre habitantes del hogar y habitaciones, los ingresos, régimen de tenencia, material predominante, el nivel de instrucción del jefe de hogar, la disponibilidad de servicios de agua potable, gas natural, red cloacal, etc.

Es interesante observar que en los cuatro países los hogares y/o la población con necesidades básicas insatisfechas han descendido pero también es interesante observar las diferencias en la definición de las necesidades básicas insatisfechas que tiene cada uno de los cuatro países.

En Argentina, para indicar que en un hogar se registran necesidades básicas insatisfechas se debe presentar, al menos una de las siguientes situaciones de privación:<sup>17</sup>

---

17 Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B n° 2, Tomo 1. Ver Capítulo 12.

- » NBI 1: Vivienda: hogares que habitaran en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales). Se excluye a las viviendas tipo casa, departamento y rancho.
- » NBI 2: Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- » NBI 3: Hacinamiento: es la relación entre la cantidad total de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de uso exclusivo del hogar. Operacionalmente, se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto.
- » NBI 4: Asistencia escolar: hogares que tuvieran al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.
- » NBI 5: Capacidad de subsistencia: incluye a los hogares que tuvieran 4 o más personas por miembro ocupado y que tienen un jefe que no haya completado el tercer grado de escolaridad primaria.

Entre el censo del año 2001 y el del 2010 se evidencia una disminución importante en el porcentaje de hogares y de población con NBI. Mientras que en el censo de 2001 el 14,3% de los hogares presentaba necesidades básicas insatisfechas, en el del 2010 se encontraban en esa condición el 9,1%.<sup>18</sup>

En cuanto a la población se observa que en el 2001 el 17,7% de la población vivía con NBI, mientras que en el 2010 ese porcentaje se reduce a 12,5%.

En Bolivia, para indicar que en un hogar se registran necesidades básicas insatisfechas se debe presentar, al menos una de las siguientes situaciones de privación:<sup>19</sup>

---

18 Cabe destacar que por primera vez desde que se elaboran este tipo de mediciones (Censo de 1980) el indicador se ubica en un porcentaje inferior a dos dígitos, ver Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B nº 2, Tomo 1. Ver Capítulo 12.

19 Cálculo del Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. En Bolivia 1992 y 200. <http://www.ine.gob.bo/indice/metodologias.aspx>

- » El componente de Vivienda estudia los materiales de construcción, cuya función es aislar al hogar del medio natural, brindando protección de factores externos como animales e insectos transmisores de enfermedades, así como de la intemperie. Por otra parte, estudia los espacios de la vivienda que deben aislar al hogar del medio social, dando privacidad y comodidad para realizar actividades biológicas y sociales.
- » El grupo de Insumos y Servicios Básicos, estudia el saneamiento básico y los insumos energéticos con los que cuenta el hogar. El saneamiento básico considera la necesidad de agua de buena calidad para la alimentación e higiene, así como la disponibilidad de un servicio sanitario que permita privacidad, salubridad e higiene. Por su parte, el estudio de insumos energéticos analiza los combustibles que se utilizan para cocinar y la disponibilidad de energía eléctrica.
- » La Educación es el componente que relaciona la necesidad de socialización de los individuos, además de mejorar sus oportunidades de incorporación en la vida productiva y laboral. Para ello, considera los años de escolarización de las personas en relación con su edad, la asistencia para aquellos en edad escolar, y la condición de alfabetización para todos los mayores de diez años.
- » La Salud está relacionada con las capacidades de las personas, ya que gozar de buena salud permite el desenvolvimiento adecuado dentro del medio social. En la medición se considera si la atención de la salud es adecuada, es decir, a cargo de personal calificado.

Entre el censo del año 2001 y el del 2012 se evidencia una disminución del porcentaje de hogares con NBI, del 58,6% según el censo de 2001 al 44,9% en el del 2012.<sup>20</sup>

---

20 Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia <http://www.ine.gov.bo/indice/EstadisticaSocial.aspx?codigo=30602>

En el caso de Uruguay<sup>21</sup> el indicador se construye a partir de las siguientes dimensiones de análisis:

- » Vivienda decorosa: un hogar particular tendrá una necesidad básica insatisfecha en vivienda si presenta una carencia crítica en al menos uno de los siguientes indicadores:
- » Materialidad: El indicador considera carencias críticas en los materiales de la vivienda (techo, paredes y pisos).
- » Espacio habitable: el indicador permite identificar carencias críticas en el espacio relativo disponible para cada miembro del hogar dentro de la vivienda.
- » Espacio apropiado para cocinar: El indicador considera otra carencia crítica asociada al espacio disponible, pero esta vez vinculado a una actividad particular (cocinar), así como a la calidad de ese espacio (que la cocina cuente con pileta y canilla).
- » Abastecimiento de agua potable: En este caso se construye un indicador que considera tanto el origen del agua como las características de llegada de ella a la vivienda.
- » Servicio higiénico: Se utiliza un único indicador que combina la disponibilidad de baño, las características de su uso, así como la evacuación del servicio sanitario.
- » Energía eléctrica: Se considera que un hogar particular tiene una necesidad básica insatisfecha si no accede a energía eléctrica en la vivienda donde habita.
- » Artefactos básicos de confort: El indicador identifica una carencia crítica vinculada a la tenencia de tres bienes. Un hogar particular tendrá una necesidad básica insatisfecha en el acceso a artefactos básicos de confort si no cuenta con: a) ninguna fuente de energía para calefaccionar am-

---

21 En el Censo de 2011 Uruguay aplica una nueva definición de Necesidades Básicas Insatisfechas. Se orienta a identificar la falta de acceso a bienes y servicios (o problemas críticos en cuanto a la calidad de aquellos) cuya disposición constituye una condición para el ejercicio de derechos sociales.

bientes o b) refrigerador o *freezer* o c) calefón, termofón, caldereta o calentador instantáneo de agua.

- » Educación: Se considera que un hogar particular tiene una necesidad básica insatisfecha si al menos uno de sus integrantes es niño, niña o adolescente (entre 4 y 17 años cumplidos al 30 de abril de 2010) y no asiste a ningún centro educativo, siempre que no haya finalizado la educación secundaria superior.

Al analizar los resultados del censo 2011 se obtuvo que el 30,3% de los hogares tenía al menos una necesidad básica insatisfecha, mientras que en el año 1996 el porcentaje de hogares en esa situación se ubicaba en el 38,7%.<sup>22</sup>

En el caso de Venezuela el indicador de necesidades básicas insatisfechas está asociado a cinco variables:

- » V1: Inasistencia escolar: esta variable solo considera a los hogares con niños entre 7 y 12 años, hogares con niños (7 a 12 años) y donde al menos un niño no asistía a la escuela al momento del censo.
- » V2: Hacinamiento: hogares que presentan más de tres personas por cuarto para dormir.
- » V3: Vivienda inadecuada: Hogares que habitan en ranchos, casas de vecindad, *trailer* o remolque, embarcaciones, carpas, cueva, etc.
- » V4: Carencia de servicios básicos: Hogares que presentan inaccesibilidad al agua potable o a los servicios de eliminación de excreta.
- » V5: Alta dependencia económica: Hogares con jefes cuya escolaridad es menor a tres años o tres grados de educa-

---

22 Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay, Fascículo 1 Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay a partir del Censo de 2011, Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2013. [http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas\\_Sociodemografico/Atlas\\_fasciculo\\_1\\_NBI\\_versionrevisada.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas_Sociodemografico/Atlas_fasciculo_1_NBI_versionrevisada.pdf)



ción formal y donde el número de personas por cada ocupado es mayor a tres. Se consideraron los ocupados de 15 años y más.

La información publicada da cuenta de la evolución de cada una de estas variables y no del indicador general, lo que puede observarse es que si se comparan los datos del censo del 2001 con los del 2011 se observa un descenso para cada una de estas variables, con lo cual se estima que el porcentaje de hogares y/o personas con NBI ha descendido a lo largo del período.

**Cuadro 19. Hogares pobres por tipo de necesidad básica insatisfecha en Venezuela, censo 2001 y censo 2010**

Censo	Con niños que no asisten a la escuela	%	Hacinamiento crítico	%	Viviendas inadecuadas	%	Viviendas sin servicios básicos	%	Alta dependencia económica	%
2001	113.740	2,2	792.615	15,1	493.383	9,4	775.687	14,8	409.320	7,8
2010	114.085	1,6	719.888	10,4	619.524	9,0	632.892	9,1	304.881	4,4

Fuente de datos: INE Venezuela, Censo 2001 y Censo 2010.

### ***Pobreza por Ingresos***

Este indicador es mucho más sensible a la coyuntura, indica si una persona u hogar es pobre en función de sus ingresos, nada nos dice respecto de si dicha pobreza es estructural o no. Si bien, generalmente coinciden, en los años '90, en Argentina este indicador permitió visualizar el proceso de empobrecimiento de sectores medios urbanos, los cuales medidos por NBI nunca entraban dentro de los sectores pobres o con carencias estructurales y que, sin embargo, se encontraban seriamente afectados en su

capacidad de consumo por el deterioro creciente de sus ingresos, lo que dio lugar a la pauperización de la clase media.

La medición de la pobreza por ingresos “por la línea de pobreza”, es un método indirecto que se aplica comparando los totales de ingresos declarados por todos los miembros del hogar con los ingresos establecidos o estimados como umbrales.

En los cuatro países se observa una graduación hacia el interior de este grupo: “pobres” y “pobres extremos o indigente”, el primer grupo estaría comprendido por quienes superan el valor de la Canasta Básica Alimentaria, pero cuyos ingresos no alcanza para cubrir el valor teórico de la Canasta Básica Total; el otro grupo, el de los pobres extremos o indigentes, queda comprendido entre quienes no cuentan con ingresos para cubrir la primera de las canastas.

A partir de estos valores se construye:

- » Línea de pobreza: es el valor monetario de una Canasta Básica Total de bienes y servicios capaz de satisfacer un conjunto necesidades alimentarias y no alimentarias (vestimenta, transporte, etc.) consideradas esenciales. Se considera pobres a los hogares cuyos ingresos no alcanzan dicha línea o valor.
- » Línea de indigencia: es el valor monetario de una Canasta Básica de Alimentos, de costo mínimo, capaz de satisfacer un umbral elemental de necesidades energéticas y proteicas. Se considera indigentes a los hogares cuyos ingresos no alcanzan dicha línea o valor.

En los cuatro países se observa una evolución favorables con relación a estos dos indicadores, al ser indicadores sensibles a la disponibilidad de ingresos monetarios por parte de la población era de esperar que en un contexto de

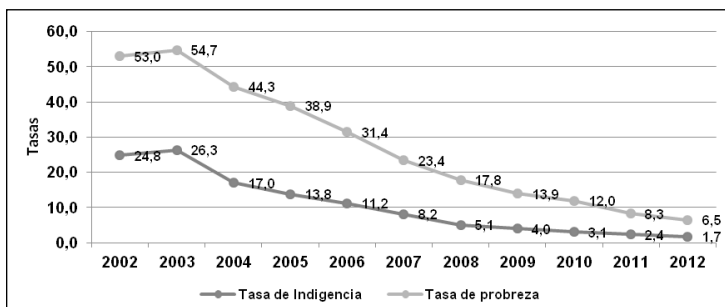
mejora del empleo los porcentajes de población pobre o extremadamente pobre o indigente mejoraran.<sup>23</sup>

Los datos se presentan por separado para cada uno de los países ya que no todos relevan la información del mismo modo.

En Argentina, tal como se observa en el Gráfico 9, a partir de 2004 los datos dan cuenta de un marcado descenso en los valores de ambos indicadores.

En el año 2012, el 6,5% de las personas tenían ingresos monetarios por debajo de la línea de pobreza el 1,7% de las personas eran indigentes. Hacia el final del período bajo análisis la Argentina será el país con menor incidencia de la pobreza.

**Gráfico 9. Tasas de pobreza e indigencia en Argentina, datos de población, período 2002-2012**



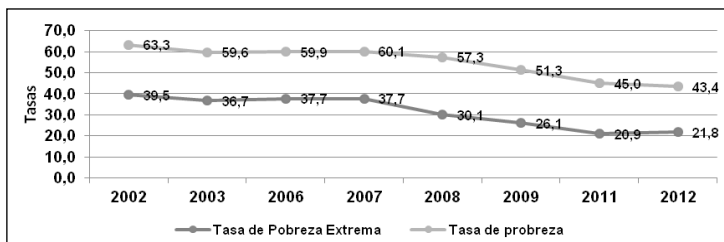
Fuente: Fuente INDEC, Encuesta Permanente de Hogares

En *Bolivia* (Gráfico 10) se observa también un descenso en los valores de ambas tasas, en el año 2002 el 63,3% de

23 Las variaciones de las tasas de pobreza pueden ser analizadas en función de la contribución de dos elementos: el crecimiento del ingreso medio de las personas (efecto crecimiento) y los cambios en la forma en que se distribuye este ingreso (efecto distribución).

la población era pobre y el 39,5% se encontraba en la extrema pobreza; ara el año 2012 observamos que el 43,4% de la población es pobre y 21,8% pobre extremo: el descenso es de 20 puntos para el primer indicador y de 19 para el segundo.

**Gráfico 10. Tasas de pobreza y de pobreza extrema en Bolivia, datos de población, período 2002-2012**

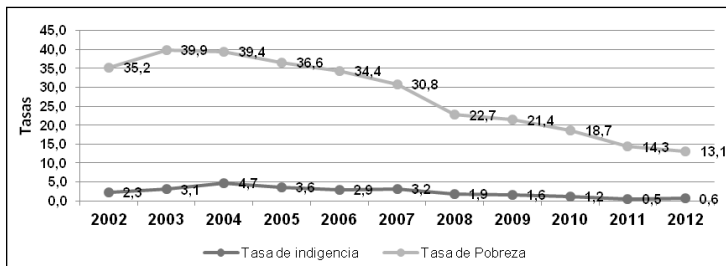


Fuente: INE, Encuesta de Mejoramiento de condiciones de Vida (2002) y Encuesta de Hogares (2005-2012). No se calcularon estos indicadores para la Encuesta Continua de Hogares 2004-2005 y en el año 2010 la encuesta no se realizó.

En Uruguay (Gráfico 11) es el país en el que la indigencia tiene menos incidencia. Al igual que en el caso de Argentina, el descenso comienza a partir del año 2004, luego en el año 2007 se observa un fuerte descenso con relación al año precedente.

El período se inicia con el 35,2% de la población bajo la línea de pobreza y el 2,3 bajo la línea de indigencia y, en el año 2012, el 13,1% se encontraba bajo la línea de pobreza y el 0,6% bajo la línea de indigencia.

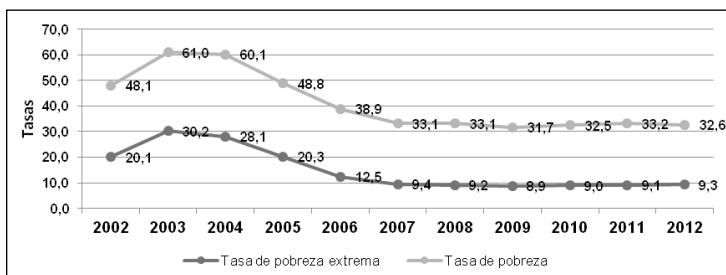
**Gráfico 11. Tasas de pobreza e indigencia en Uruguay, datos de población, período 2002-2012**



Fuente: INE, División de Estadísticas Sociodemográficas, Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso Año 2012. Se tomó el dato de localidades con más de 5.000 habitantes ya que se encontraba disponible información para el total del período, mientras que los datos para el total del país estaban disponibles a partir del año 2006.

En Venezuela(Gráfico 12), los años 2003 y 2004 son los que presentan las tasas más elevadas de pobreza e indigencia, entre los años 2005 y 2007 se registran descensos marcados en ambos indicadores y, a partir de 2007, los valores se estancan en torno al 33%, en el caso de la tasa de población en condiciones de pobreza, y en el 9,2% para la tasa de población en condiciones de extrema pobreza.

**Gráfico 12. Tasas de pobreza y pobreza extrema en Venezuela, datos de población, período 2002-012**



Fuente: INE, Encuesta de Hogares por Muestreo, Primer Semestre.

La mejora en la condición del empleo de la población de estos países ha sido, seguramente, un factor clave para el descenso del porcentaje de personas en condición de pobreza e indigencia. Asimismo, y tal como puede leerse en los informes por país a lo largo de estos años, se han generado distintos programas de transferencia de ingresos a los sectores más vulnerables que también han incidido, aunque en menor medida que el empleo y más precisamente entre la población indigentes, en la mejora de los ingresos de los hogares y por tanto de las personas que en ellos habitan.

El otro elemento que ha incidido, tal como veremos a continuación, en la disminución de la pobreza, son los cambios en la distribución del ingreso. En cuanto al ingreso global, el mismo ha mejorado en términos generales. Estas mejoras no han sido obra de una reasignación eficiente del mercado sino que se ha sustentado en la mejores condiciones laborales (más y mejor trabajo), mayor número de aportantes al sistema previsional y reorientación del gasto social, y reasignación de recursos por parte de los gobiernos.

Por último, cabe destacar que la característica de la pobreza en América Latina es que incide con mayor intensidad entre los grupos de población más jóvenes,<sup>24</sup> en un informe de la CEPAL<sup>25</sup> presenta la relación entre la tasa de pobreza de los adolescentes y jóvenes y la de los adultos mayores de 55 (que es el grupo de población con menor incidencia de la pobreza de la región, y esto “permite observar que la tasa de pobreza de los menores de 15 años equivale a 2,8 veces la registrada en el grupo de mayor edad, en tanto que la tasa del grupo de jóvenes de entre 15 y 24 años equivale a 1,9 veces la de los mayores de 55 años”.<sup>26</sup>

---

24 Ver *Panorama Social de América Latina 2014*, página 71.

25 *Ibíd.*

26 *Ibíd.*

Según el mismo informe, en Uruguay la pobreza de los menores de 15 años es 8 veces mayor a la de los mayores; en Argentina es de 5,1; en Venezuela de 2,5 y en Bolivia de 1,8.

También se observan diferencias en la incidencia de la pobreza según el género, esto se evidencia particularmente en el tramo etario de 25 a 49 años de edad que comprende a las personas adultas con mayor participación en el mercado laboral. En este grupo la tasa de pobreza de las mujeres es 1,2 veces mayor que la de los hombres.

Según el nivel educativo se observa que quienes tienen estudios secundarios avanzados o con estudios terciarios exhiben tasas de pobreza que son un 26% y un 74% inferiores a las que se observan para el total de la población. Mientras que quienes tienen hasta tres años de educación (primaria incompleta) exhibe tasas de pobreza que son hasta un 66% superiores a las que se observan para el total de la población.<sup>27</sup> Por último, según la condición de actividad, en comparación con la población total, la tasa de pobreza de los desocupados es un 90% superior y entre los trabajadores por cuenta propia un 18%.<sup>28</sup>

### ***Distribución del ingreso***

Los ingresos de los hogares provienen básicamente de tres fuentes: el trabajo (formal o informal); transferencias que el Estado realiza a través de mecanismos de la seguridad social (jubilaciones,<sup>29</sup> pensiones, planes sociales) y rentas.

Según datos publicados por la CEPAL<sup>30</sup> (Cuadro 20) la distribución del ingreso por decil mejoró en los cuatro países, descendió el porcentaje de concentración del

---

27 *Ibíd.*

28 *Ibíd.*

29 *Ibíd.*

30 Ver Anuario Estadístico 2014.

ingreso del decil 10 y se incrementó el de los deciles más bajos. Igualmente, la tendencia en los cuatro países es que la distribución ha mejorado más significativamente en los deciles intermedios.

**Cuadro 20. Distribución del ingreso según quintil de ingresos, años seleccionados**

País	Año	Quintil 1 (+pobre)		Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5 (+rico)	
		decil 1	decil 2				decil 9	decil 10
Argentina*	2000	1,0	2,2	7,4	11,6	19,2	16,0	42,8
	2012	1,4	2,8	8,8	13,6	21,2	16,0	36,2
Bolivia	2000	0,2	1,0	5,0	9,4	16,6	15,6	52,0
	2011	1,0	2,4	8,8	14,2	22,6	17,2	34,0
Uruguay**	2000	1,8	3,0	9,2	14,2	21,6	16,4	33,8
	2013	2,4	3,8	11,0	15,6	22,4	16,0	28,8
Venezuela	2000	1,2	2,8	8,8	14,0	22,0	17,0	34,4
	2013	1,6	3,4	10,4	15,4	22,8	16,2	29,8

Fuente: Anuario de América Latina y el Caribe 2014, CEPAL.

\* Argentina: total urbano.

\*\* Uruguay: total urbano.

Como consecuencia se observa también una disminución en el valor del coeficiente de Gini aplicado a la brecha entre los ingresos más altos y más bajos.



<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Índice de Gini</b>
Argentina*	2000	0,544
	2012	0,475
Bolivia	2000	0,639
	2011	0,553
Uruguay**	2000	0,447
	2013	0,383
Venezuela	2000	0,468
	2013	0,407

Fuente: Anuario de América Latina y el Caribe 2014, CEPAL

\* Argentina: total urbano.

\*\* Uruguay: total urbano.

El análisis de la información estadística es un recurso que nos permite dar cuenta de los cambios ocurridos en términos sociales en los cuatro países, en cada uno de los indicadores seleccionados se observan mejoras. En términos de los indicadores de desarrollo humano, se puede afirmar que los cuatro países han avanzado, mejorado, en su calidad de vida. En términos de grupo poblacionales, se puede afirmar también que los cambios acontecidos han ampliado el campo de oportunidades de las clases sociales bajas.

El proceso de cambio está asociado a un período de redistribución del ingreso y de reasignación de cursos, esto ha sido producto de decisiones políticas cristalizadas en leyes y políticas públicas, se ha dado un proceso de ampliación de derechos. Este proceso ha generado fuertes tensiones políticas y consideramos que no es un dato menor el que nos muestra el Cuadro 20 de este capítulo en el que se observa, en términos porcentuales, un descenso de la concentración del ingreso del decil 10 y un incremento más significativo en los deciles intermedios y menos pronunciado en los primeros deciles.

En términos generales, se observa un incremento de la población de niñas, niños, adolescentes y jóvenes que asisten a un establecimiento educativo. Sin embargo, sigue siendo marcada la deserción en el nivel medio. Por lo observado, este es un indicador que da cuenta de desigualdades persistentes, ya que los mayores niveles de deserción se verifican entre los adolescentes de menores recursos. Como señalamos, el desarrollo de capacidades a través del sistema formal de educación constituye uno de los principales ejes, aunque no el único, de inclusión social para los y las jóvenes. Pero además, la educación es una de las principales herramientas para romper el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión.

En los cuatro países la tasa de desempleo entre los jóvenes duplica a la registrada para la población adulta jóvenes y, nuevamente, si se considera la tasa de desocupación de los jóvenes según el quintil de ingresos per cápita en el que se ubican, se observa que en los estratos de menores ingresos se presentan las mayores tasas de desocupación (Gráfico 8).

En el año 2012 la población de entre 15 y 29 años de hogares del primer quintil sufría una tasa de desempleo casi cuatro veces mayor que la del quintil más rico. Este patrón no se ha modificado significativamente en las dos últimas décadas (Gráfico 8).

Los niveles de pobreza y de indigencia sufrieron un descenso significativo. El acceso al empleo, principalmente, y a distintos sistemas o mecanismos de subsidio posibilitó que los sectores más pobres y más afectados por la pobreza pudieran incrementar sus ingresos y acceder de esta manera a una mayor cantidad de bienes y servicios. Persisten situaciones de pobreza estructural que sería interesante poder analizar con mayor profundidad a través del indicador de necesidades básicas insatisfechas, para poder dar cuenta, no solo si las personas u hogares tienen al menos una necesidad

básica insatisfecha, sino cuál es la incidencia de cada una, cuáles persisten en el tiempo. Seguramente, el acceso a la vivienda, la condiciones de las viviendas, la infraestructura de las mismas y de los barrios en los que estas se encuentran emplazadas, el nivel de estudios del jefe de hogar, la composición del hogar, el grado de dependencia potencial, son factores que dan cuenta de las condiciones materiales de vida de la población y tienen una fuerte incidencia en las oportunidades a las que pueden acceder o no los sujetos.



**Bolivia**

---



**Primera parte: Procesos de  
exclusión-inclusión en la transición  
del Neoliberalismo al Nacionalismo  
Indígena en Bolivia (2001-2012)**

---





# Introducción

*Eduardo Paz Rada*

La Formación Social Boliviana ha sido sacudida, en los años que corren del siglo XXI, por un conjunto de acontecimientos que han transformado las estructuras culturales, sociales, políticas y económicas del país, a partir de la emergencia histórica de diversos actores que estuvieron excluidos de la vida pública y estatal y que, en las últimas décadas del siglo XX, fueron víctimas de renovados modos de explotación, dominación y discriminación en el contexto de los cambios ocurridos en el sistema mundial de relaciones que establecieron el orden neoliberal, debilitaron las estructuras de los Estados, dañaron la soberanía nacional e impusieron las decisiones de los organismos internacionales apegados a los poderes globales sobre los países de la región.

Con la finalidad de abordar los temas y problemas emergentes de esta situación en Bolivia y de comprender y explicar estos procesos, en el contexto regional latinoamericano, el equipo boliviano de la Carrera de Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) ha desarrollado académicamente un estudio acerca de las políticas

públicas, las movilizaciones y acciones sociales e institucionales y sus impactos en relación a la dual problemática de inclusión-exclusión, con la finalidad de establecer comparaciones con los casos de Argentina, Uruguay y Venezuela estudiados por equipos de investigadores de la Universidad de Buenos Aires (UBA) de Argentina, de la Universidad de la República (UDELAR) del Uruguay y de la Universidad Bolivariana (UB) de Venezuela.

Partiendo de la situación de atraso, desigualdad, dependencia, discriminación y pobreza en que se encuentra mayoritariamente la población boliviana, se planteó realizar un estudio crítico y reflexivo que integre los distintos aspectos de la realidad nacional tomando como eje de análisis la exclusión-inclusión en sus distintas dimensiones y variables; al mismo tiempo se estableció utilizar como guías teóricas y conceptuales los aportes vinculados al colonialismo interno y externo, a la cohesión e integración social, a los momentos constitutivos, a las relaciones Estado-Sociedad, a las crisis como fuente de conocimiento, a los proyectos históricos de los sujetos sociales y políticos y a la dialéctica de las relaciones entre estructura y coyuntura que permita avanzar en la interpretación del contexto y de los procesos históricos del presente.

El debate y el intercambio de ideas, informaciones, datos, cuadros, lecturas, interpretaciones y perspectivas políticas, metodológicas y teóricas, con argumentos y perspectivas no siempre coincidentes, fueron los ingredientes de trabajo que enriquecieron y permitieron un aprendizaje conjunto de los miembros del equipo, en el marco de un compromiso compartido con los anhelos de justicia, respeto, dignidad e igualdad que demanda el pueblo boliviano.

A tiempo de identificar claramente dos momentos históricos definidos y marcados por diferencias sustanciales respecto a los proyectos y políticas de inclusión social, en el

período de los primeros doce años del presente siglo, se estableció que cada uno de ellos tenía orientaciones estratégicas diferentes: por una parte, el proyecto de orientación neoliberal implementado por los partidos políticos desde la década de los ochenta y que en el período 2000-2005 entró en una crisis profunda y, por otra parte, el proyecto del nacionalismo indígena campesino impulsado por los movimientos sociales populares que emergió con rebeliones violentas, primero, y con participación electoral, después, en el período 2006-2012.

Se establecieron algunos hitos centrales de referencia para realizar un trabajo compartido: las debilidades de los gobiernos neoliberales a principios de la primera década del siglo, las fracturas institucionales en el Estado en 2002, las movilizaciones indígenas, campesinas, populares y de trabajadores, particularmente la rebelión de octubre de 2003, que impulsaron luego los triunfos electorales del Movimiento Al Socialismo (MAS) en 2005 y 2009, la realización de la Asamblea Constituyente de 2006 a 2008, la nacionalización de recursos naturales y la recuperación de empresas para el Estado, los intentos conspirativos en Santa Cruz en 2008, las rupturas del gobierno de Evo Morales con sindicatos y organizaciones indígenas en 2010 y 2011 y los censos de población y vivienda de 2001 y 2012.

Luego de la revisión de materiales bibliográficos, información de fuentes primarias y secundarias, estudios con diferentes perspectivas, informes oficiales, publicaciones periódicas y otros materiales complementarios se procedió a distribuir las tareas entre los miembros del grupo, en función de las dimensiones de estudio y análisis del problema exclusión-exclusión y de acuerdo a las vocaciones y motivaciones de cada uno de los miembros del equipo, quienes paulatinamente fueron compartiendo sus avances para analizarlos, discutirlos y enriquecerlos en el grupo,

para después convertirse en resultados del trabajo de investigación que ahora presentamos.

La investigación colectiva realizada fue apoyada por la UMSA a través de la Carrera de Sociología y el Instituto de Investigaciones Sociológicas (IDIS) sobre la base de la aprobación del Rectorado en octubre de 2013, y del Convenio firmado en 2015 entre la UMSA y la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). El equipo que culminó este trabajo está formado por los universitarios Tania Quilali Erazo, Naira Mamani López y Daniel López Fernández y los docentes René Pereira Morató y Eduardo Paz Rada, todos de la Carrera de Sociología.

El ordenamiento de este informe sigue el siguiente formato: Introducción; Capítulo 1, que corresponde a la Dimensión Política tomando en cuenta la crisis de las elites conservadoras, la emergencia de nuevos actores políticos y sociales y la sustitución de las elites en Bolivia en el período de estudio; Capítulo 2, que aborda la Dinámica Poblacional y la Inclusión Social sobre la base de un estudio exhaustivo especializado de los Censos realizados en 2001 y en 2012; Capítulo 3, que se refiere a la transición de la Economía Boliviana desde el proyecto Neoliberal al proyecto Nacionalista Indígena Campesino; Capítulo 4, que contiene el estudio y análisis de la Dimensión Cultural y la Inclusión en Bolivia, la Identidad, la Plurinacionalidad y los Movimientos Indígenas en consideración a las propuestas realizadas en la Asamblea Constituyente y la situación de los pueblos indígenas; Capítulo 5, que desarrolla el estudio, sistematización y análisis de los Planes de Desarrollo, Leyes y normativas y Políticas Públicas de los proyectos gubernamentales; y Conclusiones de la Investigación.

Este informe se complementa con una segunda parte que es la investigación que corresponde a la Educación Superior en Bolivia en el período 2001-2012; las políticas

implementadas por los distintos gobiernos en el campo universitario; las decisiones y políticas institucionales universitarias en relación a la inclusión y la exclusión sociales, su relación con la Sociedad y el Estado; el rol de las universidades públicas autónomas; de las nuevas universidades creadas en este período; de las universidades indígenas estatales; y de las universidades privadas.



# La inclusión política en la transición del Neoliberalismo al Nacionalismo Indígena y la emergencia de nuevas elites políticas en Bolivia (2001-2012)

*Eduardo Paz Rada*

## Antecedentes

La historia política de Bolivia se desarrolló con una serie de avatares en el marco de una alta debilidad institucional expresada en una inestabilidad estatal y social que explica la existencia de ochenta y seis gobiernos de diversa característica en los ciento ochenta y cinco años de existencia. Las elites de poder, formadas por los grupos de terratenientes, propietarios de minas, comerciantes, militares y burocracias, heredaron y reprodujeron un orden colonial sostenido en la exclusión de las grandes mayorías de población formadas por indígenas, campesinos, trabajadores de minas y otros grupos marginados, controlando el gobierno y los poderes del Estado a través de golpes y asonadas, en unos casos, y de sistemas electorales censitarios, en otros. Este sistema político marginó y discriminó de la vida pública a todos quienes eran ajenos a una oligarquía concentradora de riqueza económica con la minería de la plata y del estaño y con la propiedad de latifundios, propiedad que incluía a los campesinos-indígenas en muchos casos.

El Estado es débil e invertebrado y la sociedad dispersa, diversa y abigarrada, al mismo tiempo, con los indios y campesinos excluidos y discriminados y las estructuras coloniales españolas reemplazadas por las nuevas formas de dominación imperialista del capitalismo mundial, tomando en cuenta los análisis de René Zavaleta e Immanuel Wallerstein.

Se produjeron algunos movimientos populares con los seguidores plebeyos de Manuel Isidoro Belzú a mediados del siglo XIX, con los ejércitos indígenas de Pablo Zárata Willka durante la Guerra Federal de 1899 y con los gobiernos del socialismo militar de 1936 a 1939 y de 1943 a 1946, sin cambiar el orden establecido. Recién con la Revolución Nacional de abril de 1952 comenzó un período de apertura social, política y económica, en el que podían integrarse a la dinámica del Estado todos los sectores de la población, especialmente con la Nacionalización de las Minas por el Estado, la aprobación de la Reforma Agraria que distribuyó la tierra a los campesinos y la disposición del Voto Universal, que incluía por primera vez a las mujeres de Bolivia.

En medio de asonadas y motines, desde 1825 hasta 1952 funcionó un orden político-electoral que solamente permitía el voto censitario a una ínfima minoría: podían ejercer el derecho a elegir exclusivamente los hombres que sabían leer y escribir, tenían propiedad y una renta mínima establecida por la ley, excluyendo a las mujeres, los indios, los campesinos y los trabajadores.

En 1900, Bolivia tenía 1.5 millones de habitantes, votaban solo cuarenta mil, es decir el 2,6% de la población. En las elecciones realizadas en 1951, cuando el país tenía 2,7 millones de habitantes, votaron 129 mil personas, es decir el 5%. Ganó Víctor Paz Estenssoro del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) con 54 mil votos, el 43% de todos los electores. Para evitar un gobierno del MNR, la oligarquía minero-terrateniente ejecuta un Golpe de Estado



organizado por el propio presidente Mamerto Urriolagoitia, sin embargo, al año siguiente se produce la revuelta popular que impone como gobernante a Paz Estenssoro.

Cincuenta años después, en 2002, Bolivia tiene 8.2 millones de habitantes y en las elecciones participan 2.9 millones de votantes, 35% de la población, es ganador Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR neoliberal con 624 mil votos, es decir el 22.5% de apoyo ciudadano y, comparativamente, en 2009, con una población de casi 10 millones de habitantes, el número de votantes es de 4.8 millones, 48% del total, resultando ganador Evo Morales del Movimiento Al Socialismo (MAS) con el respaldo de 2.9 millones de votos, el 64% de los participantes, de acuerdo a los datos de la Corte Nacional Electoral y del Órgano Electoral Plurinacional.

Más allá de esos datos, después de los primeros gobiernos del MNR, desde 1964 se sucedieron varios gobiernos militares como resultado de golpes militares, unos de tendencia conservadora y de represión al movimiento popular como los de René Barrientos, Hugo Banzer o Luis García Mesa, y otros de tendencia nacionalista y reformista como los de Alfredo Ovando o Juan José Torres.

El proceso democrático electoral boliviano, iniciado en 1978, e interrumpido de 1980 a 1982 por el golpe militar de García Mesa, va a presentar dos fases:

Una primera de 1985 a 2003 en la que, bajo la modalidad de pactos entre partidos políticos, MNR, Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento de izquierda Revolucionaria (MIR), y de estos con los sectores empresariales de la Confederación de Empresarios de Bolivia (CEPB), la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y las transnacionales mineras y petroleras, van a imponer el proyecto neoliberal impulsado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) y respaldado por el gobierno de Estados Unidos.

Una segunda, que tiene como acontecimiento fundamental la rebelión popular de octubre de 2003, con una transición de gobiernos interinos durante dos años, de 2005 hasta más allá de 2012, caracterizada por la emergencia de un nuevo bloque de poder conformado por los Movimientos Sociales apoyando al Movimiento Al Socialismo (MAS) e implementando un proyecto nacionalista indígena, campesino y popular, respaldado por las más importantes organizaciones sociales del campo y las ciudades.

El período específico de nuestro estudio de las políticas de inclusión en Bolivia (2001-2012) permite advertir la declinación de la hegemonía de las elites políticas, intelectuales y económicas tradicionales, que conformaban un bloque de poder de dirigentes de partidos políticos, parlamentarios, autoridades nacionales y regionales de alto rango y empresarios que tuvieron un elevado protagonismo en el período neoliberal y, simultáneamente, con la legitimidad de las movilizaciones y acciones de masas en ciudades, carreteras y pueblos y los votos en las urnas, el ascenso de nuevas elites políticas populares, antes excluidas y marginadas del sistema político, vinculadas a los movimientos indígenas, campesinos y laborales y a Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

## **El último período neoliberal (2000-2005)**

El proyecto neoliberal se sostuvo por las alianzas entre partidos que en el período 1985-1989 tuvo como protagonistas, de acuerdo a los estudios de Salvador Romero Ballivián, al MNR y ADN en el Pacto por la Democracia, en el período 1989-1993 a ADN y MIR en el Acuerdo Patriótico, en el período 1993-1997 al MNR, MBL y UCS en el Pacto de Gobernabilidad, en el período 1997-2002 a ADN, MIR, UCS

y CONDEPA (este último solo el primer año) en el Pacto por Bolivia y al iniciarse el período 2002-2007 a la coalición del MNR, MBL, MIR, NFR, UCS, gobierno que fue derrocado por la movilización de octubre de 2003, que expulsó a los partidos políticos, junto al entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

El año 2002, después de un año de presidente, terminó su gestión Jorge Quiroga Ramírez, quien, en su condición de vicepresidente reemplazó al renunciante por enfermedad Hugo Banzer. Quiroga, de ADN, representaba a los grupos de poder económico y financiero y expresaba las tendencias renovadas del neoliberalismo, habiendo sido graduado de la Universidad de Texas y ocupado varios cargos de importancia en los pasados doce años.

Lo sucedió, en agosto de 2002, Gonzalo Sánchez de Lozada, representante de las trasnacionales petroleras y mineras en Bolivia, quien consiguió solamente el 22,5% de votos, lo que le llevó a realizar una alianza con varios partidos políticos para reflotar de la crisis al proyecto neoliberal, sin embargo, la crisis política e institucional se ahondó cada vez más. El MAS con Evo Morales como candidato consiguió 20,9% de votos y un número importante de parlamentarios, al igual que el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) de Felipe Quispe.

Los más importantes colaboradores de Quiroga Ramírez y Sánchez de Lozada eran hombres de las elites empresariales, mineras, petroleras, bancarias, comerciales y agroindustriales; dirigentes de las Confederaciones de Empresarios Privados y Cámaras Agropecuarias, de Comercio e Industria; profesionales procedentes de las Universidades de Estados Unidos y Europa; ex funcionarios de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI); dueños de poderosos medios de comunicación como La Razón, ATB, Los Tiempos

y El Deber; intelectuales y analistas de los canales de televisión, las radios y los periódicos; grupos de abogados vinculados a la minería, la banca y los hidrocarburos; e intelectuales defensores del orden neoliberal. Durante las décadas de los ochenta y noventa ellos estuvieron como ministros, embajadores, parlamentarios, rotaban en los cargos y conformaron un grupo de poder que controlaba los mecanismos ideológicos, económicos y políticos de Bolivia.

En el año 2000 se produjo la Guerra del Agua en Cochabamba con una movilización popular que expulsó a la transnacional Bechtel; en 2001 y 2002 se manifestaron grandes bloqueos y protestas de campesinos e indígenas, encabezados por el Mallku Felipe Quispe de la Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), que reclamaban tierra y territorio y su líder postulaba la tesis de la existencia de “dos Bolivias” enfrentadas; en febrero de 2003 se realizó un motín policial que terminó en un enfrentamiento armado entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con la muerte de casi diecisiete personas; y, finalmente, en octubre de ese mismo año se produjo el levantamiento popular de la Guerra del Gas iniciado en la ciudad de El Alto, que expulsa del gobierno a Sánchez de Lozada, su partido y a sus aliados políticos.

Ante una situación incierta, asume como Presidente de la República Carlos Mesa Gisbert, quien era vicepresidente de Sánchez de Lozada, de inicio es condicionado por las fuerzas populares movilizadas y los movimientos sociales emergentes para cumplir una agenda de Nacionalización de los Hidrocarburos y Convocatoria a una Asamblea Constituyente, por una parte, y presionado por el Parlamento con mayoría de representantes de los partidos tradicionales MNR, MIR, NFR y ADN, y por Cabildos Autonomistas en la región oriental del país, por otra parte. Al no cumplir con los compromisos adquiridos con los

Movimientos Populares fue obligado a renunciar en junio de 2005, al llegar a dieciocho meses de gobierno.

Le sucedió, en medio de una crisis social y política profunda, Eduardo Rodríguez Veltzé, quien era en ese momento el Presidente de la Corte Suprema de Justicia después de haber sido funcionario de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Relaciones Exteriores. Tanto Mesa Gisbert como Rodríguez Veltzé fueron cercanos colaboradores de Gonzalo Sánchez de Lozada, considerado este último el referente político y económico más importante de la nueva rosca oligárquica de Bolivia, vinculada a los capitales internacionales, en todo el período neoliberal.

Eduardo Rodríguez tenía como única tarea de convocar a elecciones para renovar los poderes del Estado, las mismas, con la votación de 3 millones de personas, se realizaron en diciembre de 2005, con el triunfo de Evo Morales del MAS con el 53% de votos, seguido de Jorge Quiroga de Poder Democrático y Social (PODEMOS) con el 28% y de Samuel Doria Medina de Unidad Nacional (UN) con el 7%. Quiroga dejó de lado su anterior organización ADN y Doria Medina su partido, el MIR, que estaban totalmente cuestionadas por la población.

De manera simultánea, se realizaron las primeras elecciones directas para las Prefecturas de los nueve departamentos de Bolivia. Los resultados fueron favorables al MAS en tres departamentos y en seis ganó la oposición con candidatos que habían tenido una trayectoria política neoliberal: En Santa Cruz ganó Rubén Costas, empresario agroindustrial y dirigente del Comité Cívico Cruceño; en La Paz, José Luis Paredes, dirigente del MIR, fue parlamentario y Alcalde de la ciudad de El Alto; en Cochabamba se impuso Manfred Reyes Villa, empresario inmobiliario, ex miembro de ADN, creador de Nueva Fuerza Republicana (NFR) que lo postuló a la presidencia en 2002; en Pando ganó

Leopoldo Fernández, terrateniente del norte de Bolivia, dirigente, parlamentario, y ministro de ADN con Banzer y Quiroga; en Tarija, Mario Cossio, abogado, dirigente y parlamentario del MNR, fue Presidente de la Cámara de Diputados; y en Beni, Ernesto Suárez, hacendado ganadero, dirigente, parlamentario y Prefecto de ADN.

Estos seis Prefectos, todos ellos vinculados a los partidos centrales del período neoliberal, tuvieron un protagonismo importante en la formación de un bloque de oposición en los primeros años del primer gobierno de Evo Morales, coordinando sus acciones con la mayoría de los miembros de la Cámara de Senadores

Se advierte que la composición y trayectorias de quienes detentaron la titularidad de la política en este período correspondían a grupos de poder económico, regional, político y social que debilitaron las estructuras del Estado bajo la visión del dominio del mercado y la apertura internacional de la economía y los negocios. Las políticas neoliberales se orientaron a desarrollar importantes acciones en el ámbito público a través de los partidos políticos, en tanto que la actividad económica estaba orientada fundamentalmente al potenciamiento privado de las empresas mineras, petroleras y bancarias transnacionales y de los terratenientes del oriente boliviano.

## **El período del Nacionalismo Indígena (2006-2012)**

Las movilizaciones de los distintos sectores sociales no habían disminuido desde el año 2000, siendo cada vez más fuertes y efectivas frente al orden estatal, en alguna medida se trataba de una nueva manifestación democrática, la democracia de sectores importantes de la población en las calles que demandaban, además de sus requerimientos

sectoriales, transformaciones en el sistema político. El rechazo a los partidos políticos de la democracia de pactos y alianzas, el repudio a los actos de corrupción de las autoridades y, sobre todo, el cambio de las políticas económicas reclamando la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria a una Asamblea Constituyente, constituían un programa o agenda pública de Bolivia.

El control de los poderes del Estado por parte de los partidos neoliberales había sido muy amplio en los veinte años previos, la presencia de referentes de los sectores populares en el Parlamento Nacional eran muy pocos. La primera chola de origen aymara que ganó un curul en la Cámara de Diputados fue Remedios Loza, de Conciencia de Patria (CONDEPA), en 1989, posteriormente, en 1993, varios parlamentarios de origen indígena y campesino llegaron al Parlamento, entre ellos Evo Morales y cuatro diputados campesinos del MAS.

En las elecciones de 2002, el MAS consiguió una importante bancada de treinta y cinco parlamentarios sobre ciento cincuenta siete que formaban parte del Congreso. Además había ganado un lugar de diputado Felipe Quispe del Movimiento Indio Pachakuti (MIP) y máximo dirigente de los campesinos de Bolivia. Entre los parlamentarios del MAS y el MIP se contaba una mayoría procedente de las organizaciones populares como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), los Sindicatos Cocaleros del Chapare, la Confederación de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (CSMCB-BS) y las Juntas Vecinales.

En el marco de la demanda por la Convocatoria a una Asamblea Constituyente se formó, el año 2004, el Pacto de Unidad que agrupaba a la CSUTCB, la CSMCB-BS, la Confederación de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) y

el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo, además del respaldo de las Federaciones de Juntas Vecinales (FEJUVES) y otras organizaciones, formando así un bloque social que paulatinamente fue adquiriendo una importancia central en la vida política nacional.

La aceleración del proceso político con los gobiernos interinos de Mesa y Rodríguez, de 2003 a 2005, culminó con el adelantamiento de elecciones generales para diciembre de 2005. En estas elecciones triunfó Evo Morales del MAS, apoyado por los Movimientos Sociales del Pacto de Unidad y otros sectores populares, con el 53% de votos y alcanzó 84 congresistas de un total de 157, para pasar, en las elecciones de 2009, a tener el 64% de apoyo electoral y contar con ciento catorce parlamentarios de un total de ciento sesenta y seis.

En estas últimas elecciones, el candidato del MAS derrotó a Manfred Reyes Villa de Plan Progreso (PP) que sacó 26% de respaldo y a Samuel Doria Medina de Unidad Nacional (UN) que obtuvo 5% de votos.

Desde enero de 2006, cuando Morales asume la Presidencia de la República, los poderes del Estado cambian la composición social de sus miembros y representantes, tanto en los Gabinetes de Ministros como en las Cámaras de Diputados y Senadores, en el Cuerpo Diplomático y los Consejos Municipales y Asambleas Departamentales. Los grupos indígenas, campesinos, de trabajadores, mujeres populares, cocaleros, dirigentes vecinales y dirigentes de organizaciones políticas de izquierda asumen un protagonismo que nunca antes se había producido en Bolivia.

Nuevas elites políticas estaban tomando protagonismo a partir de los cambios ocurridos en octubre de 2003 y de las elecciones de 2005. La personalidad de Evo Morales como un aymara cocalero del Chapare, que se enfrentó a los gobiernos neoliberales y al gobierno de Estados Unidos en defensa de la hoja de coca, fue adquiriendo un protagonismo



mayor, en la medida que también se producía un recambio en el conjunto de la burocracia estatal y los nuevos protagonistas de la vida pública eran quienes habían estado en situación de exclusión y marginamiento durante décadas.

Tomando en cuenta la investigación de Sue Iamamoto y el recuento de UNITAS, tres acontecimientos van a marcar la nueva situación en Bolivia y la manifestación de los nuevos protagonistas de la política:

Uno, la realización de la Asamblea Constituyente, de 2006 a 2008, que tuvo en los Movimientos Sociales del Pacto de Unidad a sus principales protagonistas, enfrentando al bloque de los sectores de oposición al gobierno concentrados en los departamentos de Santa Cruz, Pando, Beni, Cochabamba y Tarija. Los temas de la denominación de Bolivia, las autonomías, la capital del país, la tenencia de la tierra, entre otros, se convirtieron en puntos de enfrentamiento entre dos posiciones: la del MAS y sus aliados del Pacto de Unidad frente a los partidos y organizaciones de oposición. Finalmente, se aprobó la nueva Constitución Política del Estado en un referéndum realizado en enero de 2009. La Constitución incorpora un conjunto de normas que atacan todas las formas de discriminación y abre la perspectiva de desarrollar políticas de inclusión social, cultural, política, económica, educativa, etc.

Dos, en un contexto de acciones antagónicas en las regiones del sur y oriente de Bolivia, surge la demanda para que se convoque a un referéndum revocatorio del mandato del Presidente y de los Prefectos del país, este proyecto es aprobado por la Cámara de Senadores con mayoría de miembros perteneciente a las fuerzas de oposición. El referéndum se realizó en agosto de 2008, ratificando al Presidente Morales con 67% de votos y a los Prefectos de Santa Cruz, Ruben Costas, de Pando, Leopoldo Fernández, de Tarija, Mario Cossio y de Beni, Ernesto Suárez, en tanto que los

Prefectos de La Paz, José Luis Paredes y de Cochabamba, Manfred Reyes Villa, fueron revocados en su mandato de autoridad departamental.

Tres, en 2008 se acelera y radicaliza la demanda de autonomía por parte de los Prefectos de varias regiones y otros sectores de oposición, como los Comités Cívicos, y se impulsa la realización de cabildos masivos en Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija para aprobar sus Estatutos Autonómicos. En medio de esta situación, y el avance de la aprobación de la nueva Constitución, se producen una serie de enfrentamientos violentos en Cochabamba y Sucre, con el saldo de varios muertos, y choques armados en Pando y Santa Cruz, con más de veinte fallecidos. La situación genera la masiva movilización de los Movimientos Sociales hacia Santa Cruz para frenar los intentos separatistas de sectores de poder de ese departamento. Finalmente, el gobierno consigue controlar la situación con el apoyo de los presidentes de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y decide expulsar al embajador de Estados Unidos, Philip Golberg, por considerar que había desarrollado actividades junto al movimiento separatista.

En la fase final de este período, si bien se consolida el gobierno de Evo Morales en las elecciones de diciembre de 2009, surgen otros conflictos que van a afectar la unidad de los Movimientos Sociales. La CIDOB y CONAMAQ van a demandar que el gobierno atienda sus demandas de autonomías indígenas y territorios reconstituidos y los sindicatos y la Central Obrera Boliviana (COB), recuperada en la última década, van a enfrentar al gobierno por la decisión de elevar los precios de los hidrocarburos y por no atender a sus peticiones salariales.

Sin embargo, el hecho más impactante, que va a provocar la fractura del Pacto de Unidad, se va a producir con las marchas de los indígenas de tierras bajas, en 2010, 2011 y

2012, contra el proyecto del gobierno de construir una carretera atravesando el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Securé (TIPNIS) desde Cochabamba a Beni, sin tomar en cuenta la consulta a los pueblos indígenas que serían afectados por la infraestructura caminera en su territorio.

## **Sustitución de elites e inclusión social**

El proceso de crisis del proyecto neoliberal y el ascenso del nacionalismo indígena, campesino y popular, ocurrido en el período 2001-2012, permite advertir que los mecanismos de participación de los sectores antes excluidos de la vida pública se van institucionalizando paulatinamente, aunque corresponde destacar que el proceso político de democratización nacional y popular, en los actos electorales y en las movilizaciones masivas de calles y carreteras, se profundiza con el ascenso de Evo Morales y el MAS a la conducción del gobierno nacional, avanzando de manera persistente hacia regiones que habían sido reacias a su influencia y acción.

La ocupación de espacios de mando en las instancias del gobierno, en la burocracia, en el parlamento y en las Prefecturas y Alcaldías del país se ha ido ampliando a los dirigentes y miembros de las organizaciones sindicales campesinas, laborales, cocaleras, de comunidades, de juntas vecinales y otras, así como a mujeres, desplazando a quienes mayoritariamente controlaban anteriormente los poderes del Estado. Además, acciones como la carnetización universal ha producido un ascenso considerable del número de electores, especialmente de los antes marginados, y de sectores que pueden acceder a políticas redistributivas impulsadas por el gobierno a través de bonos a los ancianos y a los niños estudiantes.

Las mujeres, los jóvenes, los indígenas y los campesinos se han convertido en las fuerzas ascendentes incluidas que ocupan cada vez mayores espacios en la política, sustituyendo a la mayoría de hombres, adultos y blancoides de los sectores acomodados que antes tenían predominio en el sistema político y en las decisiones más importantes sobre la sociedad y el país.

Un nuevo bloque de poder se ha ido afianzando sobre la base del control estatal de los importantes recursos generados por las exportaciones petroleras, mineras y agrícolas y sobre la ampliación y fortalecimiento de actividades económicas vinculadas a los contratos con el Estado, la producción de coca, el comercio legal e ilegal de importación y exportación, el transporte y negocio de vehículos y la dinámica productiva y comercial de pequeños empresarios; los que han generado una fuerte tendencia al consumismo, a la actividad y especulación inmobiliaria y de construcciones y al crecimiento y poder del sistema bancario y financiero.

Estos años de la historia de Bolivia han significado una transición rápida en la economía, la sociedad, la cultura y la política con cambios en las estructuras que durante siglos estuvieron vigentes. El ascenso y protagonismo central de los indígenas, campesinos y sectores populares, como fuerzas dinámicas, ha provocado una transformación profunda en la sociedad boliviana.

# Inclusión social y dinámica poblacional

*René Pereira Morató y Daniel Hernando López Fernández*

## Aspectos teóricos de la inclusión social

John Rawls (1971), citado en Joan Subirats et al. (2009), parte de un supuesto importante: una sociedad de iguales, implica una sociedad justa. La interpretación que se hace en este documento es que la inclusión social debiera ir más allá de los temas de integración cultural e identitaria. No quedarse en la sociedad de iguales, que de suyo es un objetivo utópico, porque no existe ninguna sociedad que lo haya logrado, sino asumir cambios tan profundos que nos acerquen a una sociedad justa. Nuevamente retomando a Rawls, eso significaría políticas sociales que garanticen que crecientes grupos de población accedan a “bienes sociales” como los derechos, libertades, ingresos etc., pero además puedan participar en relaciones colectivas.

Inclusión social es pues superar las lógicas del capitalismo, que necesariamente es excluyente y asumir como elemento rector una lógica democrática, extendiendo crecientemente el derecho al ejercicio de la ciudadanía. Precisamente, Norberto Bobbio (1995), citado en Joan Subirats et al., reitera

que el mercado no tiene ninguna “moral distributiva” y que por lo tanto el carácter inherentemente excluyente del mismo, debiera ser compensado con una voluntad política firme, traducida en políticas públicas que tiendan hacia la igualdad de oportunidades para todos.

La sociología clásica en la persona de Emile Durkheim puede darnos importantes luces respecto a la Inclusión Social. Se sabe que un elemento central de su planteamiento es conferir un rol muy importante a la división del trabajo social. Parte de una hipótesis en relación a ello: en una sociedad, cuanto menor sea la división del trabajo, mayor es la integración social. Lo que predomina en este modelo de sociedad son grupos sociales estructurados bajo la denominada “solidaridad mecánica” caracterizada por el “derecho represivo”, esto último tomado de Sombart (2006).

No obstante, el capitalismo y el proceso modernizador que experimentan todas las sociedades, profundizan la división social del trabajo y debilita la comunicación directa y las relaciones primarias. Para lograr sociedades más cohesionadas se requeriría una “solidaridad orgánica”, es decir vinculaciones de diferente naturaleza. Probablemente, estas articulaciones deben incluir no solo ideologías, sino sentimientos de unidad, además de cierto tipo de compulsiones institucionales (jurídicas) para que los grupos fuertemente heterogéneos tengan una adecuada relación con la sociedad en que viven.

En la actualidad, una manera de comprender la inclusión social es desde una concepción dinámica, multidimensional y heterogénea del fenómeno. Así lo interpretan Subirats et al. (2005) enfoque distante al otro estático que es el de la pobreza. Mientras el primero es más procesual, el segundo es más situacional. Pero además hay otras particularidades interesantes a tomar en cuenta. La pobreza es una situación relativa a un “colectivo diferenciado” afectado por alguna

carencia básica. El enfoque de la inclusión se proyecta en un *continuum* inclusión-exclusión de grupos diferenciados y heterogéneos. Lo que cabe en este enfoque es la medición de intensidades relativas, de tal forma que en las sociedades habrá en un mismo grupo social, grados de intensidad de mayor inclusión o mayor exclusión. Esta concepción, como se la entiende en este trabajo, va más allá de las polarizaciones en términos absolutos, es decir, determinado grupo social está absolutamente excluido de todo “bien social”, lo que no parece existir en realidad. Operativamente, más que identificar grupos excluidos o incluidos, lo que habrá de hacerse es medir el grado o intensidad de este proceso.

Los autores, Subirats et al., refieren tres espacios de inclusión-exclusión social:

- » Espacio de la producción mercantil, del mercado del trabajo y del consumo.
- » Espacio de la ciudadanía: acceso a los derechos sociales y de ciudadanía, reconocimiento y atención de la diferencia.
- » Espacio relacional y de los vínculos sociales (redes sociales y de reciprocidad).

Estos tres espacios pueden ser ventajosos o desventajosos para las oportunidades de una movilidad social ya sea ascendente o descendente.

## **Balance del período 2000-2012**

El presente estudio se sitúa, aproximadamente, desde el año 2000, período caracterizado por un modelo neoliberal, cuya crisis mayor se expresó el año 2003 y reclamó respuestas profundas y nuevos liderazgos. La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional aprobada el

año 2009, estructura nuevas reglas y visiones, promulgando los derechos ciudadanos y de esta manera profundizando la democracia y el proceso de inclusión social.

Los efectos de estos cambios se han encarnado en la persona de Evo Morales que en las elecciones del año 2005 gana las elecciones y desde el año 2006 asume su primera gestión gubernamental.

Una de las primeras medidas exitosas fue concretar, el primero de mayo del año 2006, la nacionalización de los hidrocarburos, elevando los impuestos del gas, que antes era un 18% a un 60%, (estimado entre 50% campos nuevos y 82% en campos antiguos) lo que significó recibir de 673 millones de dólares anuales en el año 2005 a 5.855 millones de dólares en el año 2013 según datos de YPF, empresa petrolera estatal.

Se debe puntualizar que esta medida importante se la promulga en un contexto externo muy favorable gracias al precio internacional de este recurso, tal es así que según Armando Méndez, economista de la UMSA, “mientras al año 2005 el país exportaba 1.400 millones de dólares en gas, hoy exporta anualmente 6.800 millones, lo que representa casi cinco veces más” (El Mundo, 8 octubre, 2014). El precio del gas rondaba 2,5 dólares por millón de BTU y, antes de la caída, 9,3 dólares.

Los medios de prensa y organismos internacionales señalan al país como aquellos de mayor crecimiento en el contexto regional. En efecto, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (en adelante INE), un indicador macro es el Producto Bruto Interno que durante los años 1997 a 2005 su crecimiento promedio fue de 3,2%, mientras que para el período 2006 a 2014 fue de 5,1%, incluso en el año 2008 y 2013 tuvieron los picos más elevados de 6,1% y 6,8% respectivamente (La Razón, 22 enero, 2015).

El PBI per cápita ascendió de 1.010 dólares a 2.757. El salario mínimo subió de Bs 355 (año 2000) a Bs 1.440 (año



2014). En promedio, durante el período 1997 a 2005 fue de 375 bolivianos y en el lapso 2006 a 2014, 820 bolivianos (La Razón, 22 enero, 2015).

En el año 2001, se realizó el primer censo nacional de población y vivienda del siglo XXI y enumeró una población mayor a 8.2 millones de habitantes. Organismos internacionales recomiendan efectuar este complejo operativo cada diez años. Es así que el 21 de septiembre del año 2012, se concretó el censo, cuyo resultado final ha sido de un poco más de diez millones de habitantes.

**Cuadro 1**

<b>Población Total 2001-2012</b>	
Censo 2001	8.274.325
Censo 2010	10.059.856

Fuente: INE Censos 2001-2012.

La densidad demográfica se concentró un poco más. El territorio boliviano tendría 9,3 habitantes por kilómetro cuadrado, evidenciando, aparentemente y de manera general, ser un país poco poblado. Probablemente, si se depurara espacios no habitables como salares, masas de agua, tierras erosionadas y cadenas montañosas, la densidad real sería más elocuente. No obstante, el debate se centró en el tamaño de la población boliviana. Incluso un titular de un suplemento especializado tituló “Bolivia. País deshabitado” (Última Hora, 1982). Hoy día, la centralidad del debate debería estar alrededor de los potenciales demográficos así como sus obstáculos relacionados al desarrollo nacional y local. Específicamente, el tema de la estructura de la población por sexo y edad, como efecto de la transición demográfica y el llamado “bono demográfico”, como lección aprendida, específicamente en los países asiáticos.

En lo que sigue, veremos algunas tendencias demográficas básicas, dentro del marco temporal del estudio y por ello se comparará los resultados de los censos 2001 y 2012.

Apenas se observan diferencias entre el número de hombres y de mujeres (Cuadro 2). En el año 2001, la razón de masculinidad fue de 99,4 hombres por cada cien mujeres y el 2012, 99,6%. No obstante, en los siguientes cuadros, se observan diferencias medidas por área. Así en los contextos rurales hay una relación mayor de hombres que de mujeres (Cuadro 3).

**Cuadro 2**

<b>Población por Sexo 2001-2012</b>			
<b>Censo</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Censo 2001	8.274.325	4.123.850	4.150.475
Censo 2012	10.059.856	5.019.447	5.040.409

Fuente: INE Censo 2001-2012.

**Cuadro 3**

<b>Razón de Masculinidad por Área Urbano-Rural 2001-2012</b>			
<b>Censo</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Bolivia</b>
Censo 2001	95,1	106,9	99,4
Censo 2012	95,4	108,8	99,6

Fuente: INE Censo 2001-2012.

Respecto a la tasa de crecimiento demográfico, entendida como la intensidad de cambio de la población, se debe precisar que es deseable que la tasa de crecimiento económica sea más rápida que la demográfica. El año 2001, el crecimiento del PBI fue de 1,7% y la tasa demográfica (intercensos 1992-2001) fue de 2,7%. En el año 2012, el crecimiento del PBI fue 5,2% y la tasa demográfica (intercensos 2001-2012) se ralentizó a 1,7%.

Un aspecto que aún no se ha posicionado en la agenda política es el despoblamiento rural y el proceso de urbanización intenso que se va llevando a cabo hoy día. En efecto, el siguiente cuadro muestra que el año 2001, de los 8,2 millones que tuvo Bolivia, 5,1 millones residían en contextos urbanos y 3,1 millones en contextos rurales. En el año 2012, de los 10 millones de habitantes, 6.7 millones son urbanos y 3.2 millones rurales (Cuadro 4). Traducido en cifras porcentuales, significa que mientras la población tenía 37,6% de población rural el año 2001, en el año 2012 desciende a 32,5% y, por contrapartida, la población urbana fue 67,5% (Cuadro 5).

Claramente, se observa, que el actual proceso de urbanización boliviano se realiza a expensas del proceso de desruralización. Esto significa que la variable de la migración interna desempeña un rol de mucha importancia.

- » De los 339 municipios en el país que registra el censo 2012: 176 presentaron absoluta ruralidad; 137 perdieron población rural; y 26 municipios aumentaron su población.

#### Cuadro 4

<b>Población por Área Urbana-Rural 2001-2012</b>			
<b>Censo</b>	<b>Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
Censo 2001	8.274.325	5.165.230	3.109.095
Censo 2012	10.059.856	6.788.968	3.270.888

Fuente: INE Censo 2001-2012.

#### Cuadro 5

<b>Población por Área: Urbano-Rural (Porcentaje)</b>				
<b>Censo</b>	<b>Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>	<b>Total %</b>
Censo 2001	8.274.325	62,4	37,6	100,0
Censo 2012	10.059.856	67,5	32,5	100,0

Fuente: INE Censo 2001-2012.

Conviene observar a la población boliviana por grandes grupos de edad. De manera general se puede indicar que comparando los censos 2001 y 2012, el primer tramo de edad (0-14 años) disminuyó de 38,7% a 31,4%, lo que significa un indicio positivo de reducción de uno de los segmentos de población dependiente; aumento de la población en edad de trabajar (15-64 años) de 56,4% a 62,6%; aumento de la población adulta mayor (65 y más) de 5% a 5,9%, indicio de una paulatina reducción de la capacidad productiva del país (Cuadro 6).

Observando los grandes grupos de edad según contextos, se puede afirmar lo siguiente: las áreas rurales están en inferiores condiciones demográficas para enfrentar su desarrollo, toda vez que, en el censo 2001, la población dependiente asume porcentajes significativos, es decir, 42,1% de población de 0-14 años y 6,7% de población de 65 años y más.

En el censo 2012, la población 0-14 años fue 33,4%. Disminuyó respecto al censo anterior pero es más elevada que el total y de las áreas urbanas. La población de adultos mayores de 65 y más ascendió significativamente: mientras el año 2001 fue de 6,7%, en el año 2012 ascendió a 7,8%.

**Cuadro 6**

Grandes Grupos de Edad por Área Urbano-Rural Censo 2001						
Grupos de edad	Urbano	Rural	Total	Urbano %	Rural %	Total
0-14	1.887.631	1.310.443	3.198.074	36,5	42,1	38,7
15-64	3.072.398	1.591.210	4.663.608	59,5	51,2	56,4
65 +	205.201	207.442	412.643	4,0	6,7	5,0
Total	5.165.230	3.109.095	8.274.325	100,0	100,0	100,0

Fuente: INE Censo 2001.

## Cuadro 7

Grandes Grupos de Edad por Área Urbano-Rural Censo 2012						
Grupos de edad	Urbano	Rural	Total	Urbano %	Rural %	Total %
0-14	2.069.061	1.091.705	3.160.766	30,5	33,4	31,4
15-64	4.377.936	1.923.009	6.300.945	64,5	58,8	62,6
65 +	341.965	256.180	598.145	5,0	7,8	5,9
Total	6.788.962	3.270.894	10.059.856	100,0	100,0	100,0

Fuente: INE Censo 2012.

Otra manera de evidenciar el despoblamiento rural es a través del proceso intercensal de crecimiento demográfico. En efecto, mientras los contextos rurales estuvieron creciendo a una intensidad promedio anual de 1,4% en el período 1992 a 2001 (tasa más lenta que el promedio nacional 2,7%), en este último período, 2001 a 2012, la tasa promedio anual se ralentizó a 0,45% (de la misma manera, ritmo más lento que la del promedio nacional de 1,7%). Las ciudades recurrentemente, en ambos intercensos, estuvieron creciendo a intensidades más rápidas que el promedio nacional: 3,6% en el intercenso 1992-2001 y 2,4% en el intercenso 2001-2012.

## Cuadro 8

Tasa promedio anual de crecimiento intercensal: 1992-2001 y 2001-2012			
Período	Total	Urbano	Rural
Período 1992-2001	2,74	3,62	1,42
Período 2001-2012	1,74	2,43	0,45

Fuente: INE Censo 2001-2012.

El cuadro anterior muestra que la tasa de crecimiento promedio de este último período intercensal 2001-2012 se ha ralentizado a nivel total, urbano y rural. Pero también se debe destacar que la población urbana sistemáticamente presenta una intensidad y rapidez de crecimiento mayor

que la población rural y que incluso la población en su conjunto. Ello plantea enormes retos a la planificación. La gran mayoría de los centros urbanos no han tomado las previsiones necesarias y no están preparados para absorber contingentes de población. Cada vez más las ciudades se están convirtiendo en objetos complejos de difícil regulación.

El tema urbano en Bolivia aún está invisibilizado y por ello se está desaprovechando ese potencial que permita despegar a un desarrollo humano importante. El comportamiento de países que han crecido económicamente de manera sostenida muestran altos niveles de urbanización y en ellos se puede decir que la urbanización ha sido condición para su crecimiento.

Bolivia no tiene políticas públicas en esta materia y ello trae como consecuencia que las principales ciudades bolivianas estén caracterizadas por una profunda segregación urbana, la periferización y crecientes niveles de desempleo y pobreza, en lugar de constituirse, mediante políticas públicas activas, en contextos que faciliten el acceso a la educación, a los servicios de salud, vivienda así como a las actividades productivas y de productividad que debieran caracterizar a estos escenarios.

Respecto a la distribución de la población en el territorio, se puede señalar lo siguiente:

**Cuadro 9**

<b>Distribución de la población por regiones 2001-2012 (millones de habitantes)</b>		
<b>Región</b>	<b>2001</b>	<b>2012</b>
Altiplano	3,5	4,0
Valle	2,4	2,8
Llanos	2,4	3,2

Fuente: INE Censo 2001-2012.

El país está desigualmente distribuido en el territorio ya que existe una importante concentración en el Altiplano, región que en el tiempo ha mostrado su primacía. No obstante, la región de los Llanos está creciendo intensamente, ya que subió de 2,4 a 3,2 millones de habitantes, aspecto que contrasta con el crecimiento modesto de la región de los Valles.

**Cuadro 10**

<b>Densidad de población por regiones (habitantes por km<sup>2</sup>)</b>		
<b>Región</b>	<b>2001</b>	<b>2012</b>
Altiplano	11,3	13,2
Valle	16,4	19,5
Llanos	3,8	4,9

Fuente: INE Censo 2001-2012.

Del cuadro anterior se debe destacar la gran extensión de territorio de la región de los Llanos y la aún poca población existente, ya que es una de las regiones con la menor densidad demográfica. Por el contrario, los Valles muestran una densidad importante, muy por encima del promedio nacional.

**Cuadro 11**

Crecimiento de la población por municipios				
	2001		2012	
	Número de municipios año 2001		Número de municipios año 2012	
1.000.000 y más	1.135,526	1	1.453,549	1
500.000 a 999.999	1.960,275	3	2.239,138	3
250.000 a 499.999	0.0	0.0	524,071	2
100.000 a 249.999	951,258	6	917,461	6
50.000 a 99.999	617,799	9	778,288	11
20.000 a 49.999	1.659,170	55	1.888,138	62
10.000 a 19.999	1.183.950	83	1.382,879	98
5.000 a 9.999	551,579	74	670,536	93
Menos de 5.000	214,768	83	173,194	63
Total	8.274.325	314	10.027.254 <sup>1</sup>	339

Fuente: Augusto Soliz, *Crecimiento y Distribución espacial de la población en Bolivia*, 2014.

A grandes rasgos, se puede afirmar que una apreciable cantidad de municipios (339) se encuentra en un rango demográfico menor a 100 mil habitantes, once municipios en un rango intermedio y solo uno supera el millón de habitantes.

La migración interna es una variable esencial en la distribución de la población en el territorio. La información que sigue proviene de Augusto Soliz, 2014.

1 El autor trabajó con datos que no son los definitivos, ya que la población oficial hasta el momento dado por el INE es de 10.059.856. Si bien estas cifras puedan alterarse un poco, las tendencias de ocupación de la población no cambian con la nueva cifra del volumen de la población.



## Cuadro 12

Censo	Población Nativa	Población migrante	Población no migrante	Población migrante (%)
2001	8.149.783	944.042	7.205.741	11,6
2012	9.892.737	1.025.506	8.867.231	10,4

Fuente: Augusto Soliz, Crecimiento y Distribución espacial de la población en Bolivia, 2014.

Una perspectiva integral del desarrollo debiera integrar las variables demográficas. Uno de los temas que recién hacen parte del debate es el de la estructura de la población por sexo y edad observada como un potencial u obstáculo para el desarrollo.

El año 2001, 944.042 personas cambiaron de residencia dentro del país y, al año 2012, se incrementó a más un millón.

## Cuadro 13

Migrantes netos según Región Geográfica 2001-2012		
Región	2001	2012
Altiplano	-425.797	-459.008
Valles	42.637	64.147
Llanos	38.316	394.861

Fuente: INE Censo 2001-2012.

La región altiplánica persiste en su condición expulsora de la población, mientras que los Llanos, principalmente, y los Valles son regiones de atracción migratoria.

**Cuadro 14**

<b>Migrantes netos según departamento 2001-2012</b>		
<b>Departamento</b>	<b>2001</b>	<b>2012</b>
Potosí	-265.545	-271.568
Chuquisaca	-93.159	-111.214
La Paz	-59.490	-108.840
Beni	-44.107	-55.201
Oruro	-100.762	-78.600
Santa Cruz	422.607	415.314
Cochabamba	88.524	120.079
Tarija	47.272	55.282
Pando	4.660	34.748

Fuente: INE Censo 2001-2012.

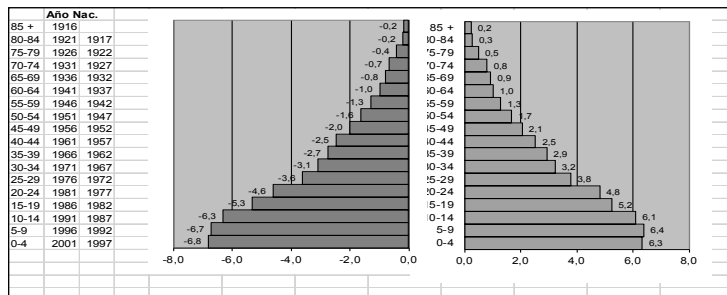
De los nueve departamentos que tiene Bolivia, cinco de ellos muestran una condición expulsora de población. Cuatro de ellos incrementaron esta condición, excepto Oruro. Potosí, recurrentemente evidencia su carácter expulsor. Chuquisaca y Beni también son expulsores y son departamentos predominantemente rurales. Llama la atención que La Paz, sede de gobierno y principal asiento de los poderes del Estado Plurinacional, haya profundizado su condición expulsora.

Contrariamente, el departamento de Santa Cruz muestra su carácter de atracción de la población de manera muy importante, también Cochabamba y Tarija. Pando es otro departamento que se está transformando en un importante centro de atracción de la población migrante.

La estructura por sexo y edad de la población está determinada por la llamada transición demográfica, que es el paso de niveles altos de fecundidad y mortalidad a niveles bajos, explicada por los cambios económicos y sociales que se efectúan en los países, resultado del desarrollo logrado.

Partiendo de un país con precario desarrollo social y económico las tasas de fecundidad y mortalidad han sido altas, y a medida que se va logrando mejores niveles de desarrollo económico y social se transita hacia un país con una población económicamente activa y en edad laboral.

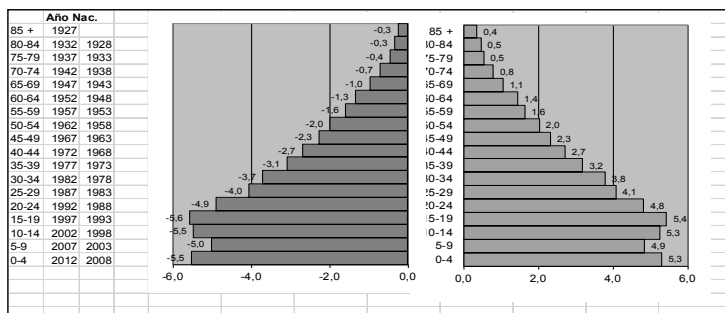
### Bolivia, Pirámide de Población año 2001



Fuente: INE Censo 2001. Elaboración propia.

Una manera de expresar las estructuras por sexo y edad de la población es a través de las pirámides de población. La pirámide del año 2001 comparada con las de los censos anteriores, aunque se haya reducido no muy significativamente, su base, es aún ancha y la cúspide aun angosta. Eso significa que se trata de una población con tasas aun elevadas de mortalidad y fecundidad.

## Bolivia, Pirámide de Población año 2012



Fuente: INE Censo 2012. Elaboración propia.

La pirámide del año 2012 muestra una base que empieza a reducirse por efectos del inicio de la caída de la fecundidad. No obstante, se observa un inexplicable recorte del segmento etario 5 a 9 años. ¿Acaso sucedió una epidemia y mortalidad o una salida importante fuera del país en este tramo de edad? Lo cierto es que esta pirámide empieza a mostrar signos en que las condiciones mejoradas hacen que la mortalidad comience a disminuir, porque las barras de los grupos de edad empiezan a llenarse. Es decir, hay mayor sobrevivencia. También se observa un mayor engrosamiento de la pirámide, lo que advierte que, como país, estaríamos entrando suavemente a la situación del “bono demográfico”. Se entiende por bono demográfico al cambio en la estructura de edades que puede constituirse en un potencial económico. Este indicador se construye como una relación de la población en edad de dependencia (menores de 15 años y mayores de 64 años) y la población en edades productivas (compuesta por 15 a 64 años). Los países que ingresan al bono demográfico son aquellos que tienen una mayor población joven y adulta que de niños y adultos mayores. No obstante, los municipios que están más cerca de este potencial al desarrollo son La Paz y Santa Cruz.

Aún estamos un poco distantes de una pirámide que muestre que la población boliviana tenga un menor número de niños, por efectos de una caída significativa de la fecundidad y un aumento importante de la esperanza de vida. Para ese momento, el país y sus municipios, que muestran diferencias en esta materia, deben estar preparados, priorizando en sus políticas a la juventud en tanto edad de trabajo, traducido en capacitación laboral e inversión en la creación de empleos.

Las brechas en esta materia son evidentes, ya que existen municipios con bases muy anchas de población menor, cúspides ensanchadas por una presencia de adultos mayores, pero un importante angostamiento de los segmentos de población en edad de trabajar.

Un indicador que forma parte de este tema de estructura de edad y sexo de la población, es la razón de dependencia o relación entre las personas que por su edad se definen como dependientes (menores de 15 años y mayores de 64 años), y las que se definen como económicamente productivas (15-64 años) dentro de una población.

**Cuadro 15 Razón de dependencia por Área Urbano-Rural**

Razón de dependencia por Área Urbano-Rural			
Censo	Total	Urbano	Rural
Censo 2001	77,4	68,1	95,4
Censo 2012	59,7	55,1	70,1

Fuente: INE Censo 2001-2012. Elaboración propia.

En Bolivia, la razón de dependencia el año 2001 fue de 77,4% y el año 2012 bajó a 59,7%. Eso significa que de cada 10 personas en edades productivas, había casi 6 personas en edad de dependencia. Observando estas relaciones por contextos urbanos y rurales, la brecha es muy significativa.

La razón de dependencia rural en el año 2001 fue 95,4% y la urbana, 68,1%; en el año 2012, la rural descendió a 70,1% y la urbana a 55,1%. Traducido en términos de bono demográfico, municipios y comunidades que presentan altas razones de dependencia no están en esta ventana de oportunidad y, por tanto, sus expectativas de desarrollo se verán postergadas.

Finalmente, se debe indicar que Bolivia según el censo 2012 muestra un perfil de población joven, dado que la mediana de edad de las mujeres fue 24 años y de los hombres 23. El perfil del censo 2001 mostró una mediana de edad de 20 años para las mujeres y 19 años para los hombres. Obviamente, que este último perfil es menos interesante en la perspectiva del desarrollo, toda vez que una estructura poblacional será un potencial para el desarrollo, cuando presente una menor cantidad de segmentos dependientes y consumidores y una mayor cantidad de población de segmentos productivos y generadores de riqueza.

En suma, Bolivia en su conjunto aun no presenta ventajas o potenciales demográficos contundentes que nos conduzcan claramente al desarrollo. Dada la heterogeneidad que caracteriza a nuestro país, es posible que algunos municipios se encuentren en mejores condiciones que otros. Pero de manera general, las elevadas y diferenciales tasas de fecundidad en mujeres rurales, con bajos niveles de instrucción, con pertenencia indígena; la fecundidad temprana en mujeres adolescentes y muy jóvenes; las tasas diferenciales de mortalidad en municipios prácticamente excluidos de la modernidad y del desarrollo; el despoblamiento rural, específicamente de sus segmentos más productivos en edad de trabajar que ha hecho que algunos denominen este proceso como de “desertificación social” que caracteriza a tantos municipios del país, confirman que las políticas públicas deben centrarse en procesos de inclusión

y cohesión social, incidiendo de manera directa en el conocimiento actual de las brechas de la desigualdad y en acciones directas para su acortamiento.

La dinámica demográfica descrita es el contexto insoslayable de las políticas económicas y sociales. Sin embargo, su consideración e integración en el ejercicio actual de la definición y planificación del desarrollo es muy débil y descuidado. La planificación del desarrollo, si bien tiene necesariamente consideraciones políticas que hacen a su determinación por un modelo de desarrollo, esta tiene que cimentarse necesariamente sobre bases técnicas, con insumos e indicadores confiables, entre ellos los demográficos.

El Vicepresidente Álvaro García Linera declaró que “... el país exporta como materia prima más de 77 por ciento de los bienes que produce. El gas y los minerales llegan a los países de destino sin ningún valor agregado. Hay pocas manufacturas que acceden a los mercados externos” (El Diario, 06 agosto, 2014). El destino boliviano de constituirse permanentemente en proveedor de materias primas hacia las naciones industrializadas ha pretendido quebrarse como un objetivo constante a través del tiempo, pero aun con logros muy modestos. Las declaraciones del Vicepresidente confirman que el actual modelo no ha superado el extractivismo exportador de materias primas y que hasta el momento existen grandes dificultades para incorporar el valor agregado a los recursos naturales. El modelo boliviano se basa principalmente en la extracción de los recursos y los exporta hacia los mercados internacionales, pero la verdadera riqueza sostenible no se la extrae sino se la crea y se la incorpora. Los únicos que pueden transformar productivamente los recursos y las materias primas en riquezas son los recursos humanos, las personas con calificaciones laborales apropiadas. De ahí la importancia de integrar las dinámicas demográficas de la inclusión-exclusión, para potenciar a los

segmentos más golpeados por la desigualdad y mediante procesos de inversión focalizada, educación y capacitación laboral se pueda contribuir a la generación de la riqueza y del valor agregado para que se exporte ya no materias primas sino bienes terminados y manufacturas.

Pero el extractivismo de determinados recursos naturales como el petróleo, gas, etc., en el caso boliviano, si el contexto internacional es favorable, en términos de precios internacionales, se constituye en una importante fuente de ingresos. Y así fue. La renta petrolera desde el año 2001 constantemente se ha ido incrementando, pero durante los años 2001 a 2005, la renta ascendió a 1.661 millones de dólares con un promedio de 332 millones de dólares. En el período de Evo Morales, 2006 a 2014, la renta ascendió a 27.749 millones de dólares con un promedio anual de 3.083 millones de dólares (La Razón, 22 enero, 2015).

La fuerte inyección de recursos financieros, provenientes principalmente de la renta petrolera, ha creado condiciones para que el gobierno de Evo Morales pueda emprender programas de alcance masivo como son los bonos sociales así como importantes inversiones en infraestructura pública.

Probablemente, estos programas sociales hayan incidido en la reducción de la pobreza extrema. Datos de UDAPE reflejados en La Razón, 22 enero de 2015, muestran que en el año 2005, el 45,2% de la población boliviana se encontraba en esta condición, hacia el 2005 disminuye a 38,2% y para el año 2013 estimaron en 18,8% de los, aproximadamente, más de diez millones de habitantes. Según este reporte entre el 2005 y 2013, más de 1.6 millones de personas han salido de la pobreza extrema.

En el discurso de la última posesión del Presidente Morales, se indica que al año 2005 la tasa de desempleo urbano fue 8,1% y que, actualmente, habría descendido a 3,2%. (La Razón, 22 enero, 2015). No obstante, también habría que



relativizar estas dimensiones ya que la gran mayoría de los bolivianos está absorbida por la llamada economía informal y, entre ella, el comercio en vía pública. Incluso, los niños de 10 y más años están permitidos a trabajar por cuenta propia según una polémica ley, promulgada por el actual gobierno.

Saldías, reflexionó sobre la Reforma Educativa y afirmó que ésta no ha podido influir de manera decisiva en la calidad de la educación, si bien se trabajó en la construcción de diseños curriculares y contenidos programáticos en el ámbito de la psicología contemporánea, el rechazo de los profesores impidió que este proceso se lleve adelante. Sin embargo, destacó que los avances en cuanto a género han sido notables: a partir de la Reforma Educativa, se prohíbe la expulsión de adolescentes embarazadas de los colegios y el cambio de colegios exclusivos para niñas y niños a colegios mixtos. (Tercer Seminario. Inclusión Social: discursos y realidades. Observatorio Político Nacional de la UAGRM, Fundación Boliviana Multipartidaria).

## Inclusión social y educación

El discurso presidencial, en ocasión de la posesión del nuevo mandato, dio a conocer algunas cifras importantes cuya fuente es el Ministerio de Educación. Así por ejemplo, la tasa de cobertura neta en educación en primaria (número de inscritos en ese nivel educativo), para el año 2012, fue 99,82% por cada cien niños comprendidos entre 6 y 11 años y enfatiza que el año 2012 se habría alcanzado la universalización en el acceso a la educación primaria. Entre los años 2000 y 2005 el incremento habría sido no más de 0,03%, mientras que desde el 2005 al 2012 el incremento habría sido 5,7 puntos porcentuales. Este indicador es más crítico en el nivel secundario, ya que la tasa, al año 2012, no pasó

de 72,15%. Si se observa en el tiempo, ha sido en el transcurso del año 2000 al 2005 donde la cobertura fue mayor (8,69 puntos porcentuales), que desde el 2005 al 2012 que fue apenas de 1,78 puntos.

Antes del gobierno de Evo Morales, la tasa de deserción de la educación primaria, referida en el discurso mencionado, fue más del 6%. Con fuente CEPAL, este indicador es de 1,8% (que junto a República Dominicana, Brasil y Chile estaría entre los países de más baja deserción). El gobierno indica que esta importante reducción se debe a los éxitos del Bono Juancito Pinto.

Un indicador importante es la tasa de alfabetismo y analfabetismo de la población o su capacidad o incapacidad de leer y escribir. Este indicador se construye a los fines comparativos asumiendo la población de 15 años y más que no sabe leer y escribir dividido entre la población de 15 años y más, multiplicado por 100.

Bolivia ha sido beneficiada por la aplicación del programa cubano de alfabetización denominado “Yo, sí puedo” y el 21 de diciembre de 2008 la Unesco y Evo Morales declararon a Bolivia un país libre de analfabetismo.

¿Qué dicen los datos censales? La tasa de analfabetismo el año 2001 fue 13,3% y según el censo 2012 se redujo 8,2 puntos porcentuales llegando a 5,1%. Las brechas por sexo eran más significativas por sexo que por contexto. El año 2001, había una diferencia de 6,5 puntos porcentuales entre el analfabetismo de hombres y mujeres, en el año 2012 esta brecha se redujo a 2,1 puntos. Visto por contextos, la diferencia porcentual fue de 4,9 puntos entre el área urbana y rural el año 2001 y se redujo a 1,5 el año 2012.

En este tema, la prioridad deben ser las mujeres y la población de las áreas rurales para lograr una sociedad más inclusiva socialmente.

**Cuadro 16**

<b>Analfabetismo de la Población de 15 años y más por Sexo (Porcentajes)</b>			
<b>Año/Período</b>	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
2001	13,3	3,4	9,9
2012	5,1	1,2	3,3

Fuente: INE Censo 2001-2012.

**Cuadro 17**

<b>Analfabetismo de la Población de 15 años y más por Área 2001-2012 (Porcentajes)</b>			
<b>Año/Período</b>	<b>Total</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
2001	13,3	4,2	9,1
2012	5,1	1,8	3,3

Fuente: INE Censo 2001-2012.

Este indicador cuantitativo mide la capacidad de las personas en la lectura y escritura. No obstante, según Moreno Castañeda (2014), significaría el desigual acceso, permanencia y logros en el sistema escolar o programas de alfabetización.

Pero un diagnóstico que logre como objetivo conocer qué tanto la educación contribuye a la inclusión o exclusión debiera investigar sobre cómo algunos contenidos educativos excluyen las culturas propias de los estudiantes debido a que priman enfoques unilaterales, verticales y difusionistas. Lo étnico con su cultura y su lengua, el género y la clase social así como la desigual participación en las políticas y decisiones educativas trascendentes, son temas que requieren ser atendidos para no ingresar en factores de exclusión a partir de la educación.

## Inclusión social y salud

El acceso a los diversos servicios de salud puede constituirse en un indicador de la capacidad de la población para solventar, en situaciones críticas de enfermedad. A la pregunta formulada en la boleta censal del año 2012, ya que esta pregunta no se encuentra en la boleta del 2001, las alternativas que la misma permite, posibilita establecer lo siguiente:

- » Solo un poco más del 20% acude a los servicios de las Cajas de Salud
- » Solo el 9,7% acude al seguro de salud privado
- » Solo el 16,5% acude a un establecimiento de salud privado
- » El 61,6% acude a establecimientos de salud pública
- » Solo 17,8% acude al médico tradicional
- » Entre el 44 a 47% acude a soluciones caseras, la automedicación y/o la farmacia

Este cuadro de situación, de manera general, señala los bajos niveles de cobertura de los servicios de salud que tiene la población. Este es uno de los factores que incide en los altos niveles de mortalidad que prevalecen en el país.

**Cuadro 18**

<b>Lugares donde acude la población cuando tiene problemas de Salud Censo 2012 (porcentaje)</b>		
<b>Problemas de salud acude a: Caja de salud (CNS, COSSMIL, otras)</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>
Sí	2.031.669	20,2
No	8.028.187	79,8
Total	10.059.856	100,0

Problemas de salud acude a: Seguro de salud Privado	Casos	%
Sí	974.557	9,7
No	9.085.299	90,3
Total	10.059.856	100,0
Problemas de salud acude a: Establecimiento de salud Público	Casos	%
Sí	6.199.359	61,6
No	3.860.497	38,4
Total	10.059.856	100,0
Problemas de salud acude a: Establecimiento de salud Privado	Casos	%
Sí	1.655.130	16,5
No	8.404.726	83,6
Total	10.059.856	100,0
Problemas de salud acude a: Médico tradicional	Casos	%
Sí	1.791.114	17,8
No	8.268.742	82,2
Total	10.059.856	100,0
Problemas de salud acude a: Soluciones caseras	Casos	%
Sí	4.502.505	44,8
No	5.557.351	55,2
Total	10.059.856	100,0
Problemas de salud acude a: La farmacia o se auto médica	Casos	%
Sí	4.709.392	46,8
No	5.350.464	53,2
Total	10.059.856	100

Fuente: INE Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. Elaboración propia.

Son bajos los niveles de acceso a los sistemas privados de salud. De la misma manera que a los servicios de las cajas de Salud, así como a la medicina tradicional. No obstante, hay que destacar que más del 61% de la población accede a los servicios de salud pública y otro porcentaje importante acude a soluciones de iniciativa propia como la automedicación y/o la farmacia.

**Cuadro 19**

<b>Lugares donde acude la población cuando tiene problemas de Salud, por área Censo 2012 (porcentaje)</b>			
Problemas de salud acude a: Caja de salud (CNS, COSSMIL, otras)	Porcentaje		
	Urbano	Rural	Total
Sí	83,3	16,7	100,0
No	63,5	36,5	100,0
Total	67,5	32,5	100,0
Problemas de salud acude a: Seguro de salud Privado	Porcentaje		
	Urbano	Rural	Total
Sí	86,1	13,9	100,0
No	65,5	34,5	100,0
Total	67,5	32,5	100,0
Problemas de salud acude a: La farmacia o se auto médica	Porcentaje		
	Urbano	Rural	Total
Sí	74,3	25,7	100,0
No	61,5	38,5	100,0
Total	67,5	32,5	100,0
Problemas de salud acude a: Soluciones caseras	Porcentaje		
	Urbano	Rural	Total
Sí	62,6	37,4	100,0
No	71,5	28,5	100,0
Total	67,5	32,5	100,0

Problemas de salud acude a: Médico tradicional	Porcentaje		
	Urbano	Rural	Total
Sí	47,8	52,2	100
No	71,8	28,2	100
Total	67,5	32,5	100
Problemas de salud acude a: Establecimiento de salud Privado	Porcentaje		
	Urbano	Rural	Total
Sí	82,5	17,5	100
No	64,5	35,5	100
Total	67,5	32,5	100
Problemas de salud acude a: Establecimiento de salud Público	Porcentaje		
	Urbano	Rural	Total
Sí	63,4	36,6	100
No	74,1	25,9	100
Total	67,5	32,5	100

Fuente: INE Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. Elaboración propia.

Sobre la desigualdad en el acceso al sistema de servicios de salud, considerando área urbana y rural, se observa que son extremadamente bajos los niveles de acceso de la población rural a los servicios de las Cajas (10,4%), al seguro privado (4,1%), a establecimientos privados de salud (8,9%). No obstante, más del 69% de la población rural accede a establecimientos públicos de salud en un nivel superior que la población urbana (57,9%). Asimismo, más de la mitad de la población acude a soluciones caseras en el cuidado de su salud, nivel mayor de la población rural que la población urbana.

El comportamiento reproductivo, cuyo indicador por excelencia es el promedio de hijos que tiene la mujer en su período fértil, expresado en la tasa global de fecundidad, evidentemente, no se limita al sector salud. La base de la siguiente información está tomada de las últimas encuestas

nacionales de demografía y salud elaborada por el INE, de los años 2003 y 2008. Lo que se desea es exponer las brechas de la desigualdad demográfica resultado de la precaria inclusión social en que actualmente se encuentran mujeres y parejas con determinadas situaciones.

#### Cuadro 20

Tasa global de fecundidad 2003 y 2008		
Bolivia	3,8	3,5

Fuente: INE. Encuestas Nacionales de Demografía y Salud.

La experiencia de la transición demográfica de casi todos los países indica que, una vez que se inicia, primero desciende la mortalidad y la fecundidad le acompaña muy posteriormente y más lentamente, dado que esta última variable integra complejos factores, principalmente culturales ligados a la sexualidad, al inicio de la pareja, edad de la primera relación coital, uso anticonceptivo, etc., determinados, generalmente, por su condición económica y social. Así el cuadro anterior muestra apenas un leve descenso en este indicador.

Observada la tasa global de fecundidad por departamentos se tiene lo siguiente:

#### Cuadro 21

Tasa global de fecundidad por departamentos 2003 y 2008		
Departamentos	2003	2008
Potosí	5,1	4,8
Chuquisaca	4,5	4,0
Cochabamba	3,8	4,0
Beni/Pando	4,2	3,9



Oruro	3,6	3,6
Santa Cruz	3,3	3,4
La Paz	3,0	3,2
Tarija	3,1	2,5

Fuente: INE. Encuestas Nacionales de Demografía y Salud.

Potosí es el departamento que tiene el más alto promedio de hijos por mujer, recordar que además es el más expulsivo de población. Le siguen en este mismo rango (año 2008) Chuquisaca y Cochabamba, con tasas alrededor de 4 hijos promedio. Después están Beni/Pando, Oruro, Santa Cruz y La Paz con tasas alrededor de 3 hijos promedio y Tarija, con el nivel más bajo con una diferencia de 2,3 hijos con Potosí.

## Cuadro 22

Tasa global de fecundidad por nivel de instrucción		
	2003	2008
Sin instrucción	6,8	6,1
Básico	4,9	4,7
Intermedio	2,7	3,0
Medio o más	2,1	1,9
Bolivia	3,8	3,5

Fuente: INE. Encuestas Nacionales de Demografía y Salud.

El nivel de instrucción, particularmente de las mujeres en edad fértil, es el principal detonante de un comportamiento racional y controlado o no. En efecto, mientras el promedio nacional fue de 3,5 hijos, las mujeres analfabetas presentaron una altísima tasa de fecundidad de 6,1 hijos. Entre este último grupo de mujeres y aquellas que tuvieron la oportunidad de educarse alcanzando un nivel de medio o más, con una tasa de 1,9 hijos, existe una brecha de 4,2 hijos.

El nivel de desarrollo económico y social de un país puede expresarse con otro indicador que es la mortalidad infantil.

**Cuadro 23**

<b>Tasa de mortalidad infantil</b>		
	<b>2003</b>	<b>2008</b>
Bolivia	54	50

Fuente: INE. Encuestas Nacionales de Demografía y Salud.

La mortalidad infantil es aún alta en el país. En estos cinco años, descendió 5 puntos porcentuales.

Aunque no es comparable con la información de la ENDSA 2008, el siguiente cuadro expone el comportamiento de esta tasa en forma comparativa con el mundo, las regiones y específicamente Sudamérica. La tasa de Bolivia (39 por mil) es un poco más alta que el promedio mundial, un tanto menor que el promedio de las regiones menos desarrolladas, y 21 puntos más alta que el promedio sudamericano. Bolivia presenta la tasa más alta entre todos los países sudamericanos. Eso significa que no obstante los avances y esfuerzos de inclusión social, las condiciones de vida de los bolivianos no habrían experimentado grandes mejoras, toda vez que el indicador de la mortalidad infantil, refleja esta situación.

**Cuadro 24. Tasas de Mortalidad Infantil en el Mundo y Sudamérica, 2013**

<b>Tasa de Mortalidad</b>	
Mundo	37 por mil
Regiones más desarrolladas	6
Regiones menos desarrolladas	40
Sudamérica	18

Argentina	11
Bolivia Estado Plurinacional	39
Brasil	19
Chile	6
Colombia	16
Ecuador	17
Guayana Francesa	12
Guyana	28
Paraguay	30
Perú	17
Suriname	17
Uruguay	11
Venezuela (República Bolivariana)	15

Fuente: United Nations. Department of Economic and Social Affairs.  
Population Division. World Mortality. [www.population.org](http://www.population.org)

## Cuadro 25

<b>Bolivia: tasa de mortalidad infantil según residencia urbana y rural</b>		
	<b>2003</b>	<b>2008</b>
Urbano	44	43
Rural	67	75

Fuente: INE. Encuestas Nacionales de Demografía y Salud.

Las condiciones de vida de los bolivianos son desiguales, según residan en las ciudades o en pueblos rurales. En los dos momentos de observación, la tasa de mortalidad infantil es muy elevada. Pero algo no esperado es que este indicador haya subido de nivel entre el año 2003 al 2008, lo que denotaría que las condiciones económicas y sociales en los contextos rurales se haya agravado. En efecto, en el año 2008, se observa un 43% de mortalidad de los niños en áreas rurales comparados con los de las

ciudades, mientras que la brecha en el año 2003 fue 34%. Eso significa que la desigualdad se agudizó en este quinquenio observado.

La tasa de mortalidad infantil ha sido mucho más alta en la región del Altiplano. Lo no esperado es que en el quinquenio de estudio, este indicador haya subido de nivel. En las otras dos regiones, descendió la tasa y claramente la región de los Llanos muestra mejores condiciones de vida, porque presentó la tasa de mortalidad más baja.

**Cuadro 26**

<b>Tasa de mortalidad infantil según región</b>		
	<b>2003</b>	<b>2008</b>
Altiplano	61	73
Valles	58	55
Llanos	38	33

Fuente: INE. Encuestas Nacionales de Demografía y Salud.

Las condiciones de vida de los bolivianos son desiguales según el departamento de residencia. Nuevamente Potosí presentó el nivel más elevado respecto a los otros departamentos. Pero lo que llama mucho la atención es que en la mayoría de los departamentos aumentó la mortalidad, salvo en Oruro, Chuquisaca y Santa Cruz.

**Cuadro 27 Bolivia: tasa de mortalidad infantil según departamento**

<b>Departamentos</b>	<b>2003</b>	<b>2008</b>
Potosí	72	101
La Paz	52	63
Cochabamba	61	63
Oruro	88	56

Pando	33	47
Chuquisaca	67	42
Beni	33	39
Tarija	29	37
Santa Cruz	39	31

Fuente: INE. Encuestas Nacionales de Demografía y Salud.

El nivel de instrucción de las personas muestra nítidos procesos de inclusión social fuerte o muy precaria. Se observa que de mil niños que nacen, ciento siete de ellos, pertenecientes a madres analfabetas no alcanzan al primer año. Pero además, cabe enfatizar que la brecha entre la mortalidad infantil perteneciente a mujeres analfabetas y aquellas de nivel superior se ha agudizado en el tiempo. Es decir, las condiciones de vida de los bolivianos se han hecho más desiguales, ya que la sobre mortalidad entre ambos grupos, el año 2003 fue 62% y en el año 2008, la brecha fue de 77,5%.

### Cuadro 28

<b>Tasa de mortalidad infantil según nivel de instrucción</b>		
	<b>2003</b>	<b>2008</b>
Sin instrucción	87	107
Primaria	56	64
Secundaria	39	41
Superior	33	24
Bolivia	54	50

Fuente: INE. Encuestas Nacionales de Demografía y Salud.

## Algunos elementos de reflexión final

Bolivia ha emprendido un modelo económico y social que tiene sus luces y sus sombras. No obstante, la inclusión social todavía es discurso y símbolo, en muchos casos, toda vez que el sujeto indígena, al ser empoderado y constituirse en el elemento central del modelo, una apreciable cantidad de ellos, aún no encuentra condiciones básicas para permanecer en sus lugares de origen, porque muchas áreas rurales están prácticamente desertificadas socialmente. Existen pirámides de población de municipios de alta ruralidad, prácticamente inviables, porque su población en edad de trabajar está fuera de esos lugares y en esas comunidades han quedado niños y adultos mayores, los diferenciales demográficos de la mortalidad y la fecundidad son fuertemente desiguales según se trate de áreas urbanas y rurales, encontrándose en condiciones muy desventajosas estos últimos. Una lectura tan optimista de la gestión del presidente Evo Morales, no puede hacernos olvidar que como país, presentamos la tasa más alta entre todos los países de Sudamérica y eso apunta a que las condiciones de vida, específicamente de los segmentos más golpeados por la exclusión social deben ser asumidos con una alta prioridad.

En suma, el “modelo Evo”, mandar obedeciendo, es distinto al modelo neoliberal cuya centralidad casi decisoria y determinante en las políticas económicas y sociales las tenían las capitalistas transnacionales. Hoy, estas siguen presentes pero con un Estado Plurinacional que les impuso nuevas reglas de juego en favor de los bolivianos. En este sentido, como indica Houtart (2014) Bolivia está haciendo avances posneoliberales, pero no poscapitalistas.

Ni duda cabe que las rentas provenientes de la venta de los recursos naturales han beneficiado a los bolivianos,

especialmente con las transferencias directas y condicionadas, por ello, es esperable que esta política pública haya sido muy beneficiosa para la reducción de la pobreza, pero aún el estudio pone en evidencia que existen persistente bolsos críticos golpeados por la desigualdad y la exclusión.





# **Inclusión social en el contexto de la economía boliviana. Transición del proyecto privatista neoliberal al proyecto Nacionalista Indígena Originario Campesino (2001-2012)**

*Eduardo Paz Rada*

## **Una mirada histórica**

Las relaciones coloniales, internas y externas, han tenido en la economía y la sociedad boliviana, a lo largo de los dos últimos siglos, una preeminencia y continuidad que han constituido estructuralmente un modelo fundado en el saqueo de minerales, alimentos y materias primas destinados a la industrialización y potenciamiento de los grandes centros metropolitanos del pasado y del presente, sobre la base de la explotación de la fuerza de trabajo de indios y mestizos y el sometimiento político de los pueblos. Del dominio y dependencia de la corona española se pasó al control del imperio inglés, de ahí a la dominación estadounidense y, en las últimas décadas, a un esquema marcado por la impronta de las grandes transnacionales vinculadas a las potencias del centro del sistema-mundo capitalista.

La centralidad europea en el mundo, el bien denominado eurocentrismo, se fundó y potenció, precisamente, en su expansión colonial e imperial sobre los territorios americanos, dando lugar a la supremacía no solamente económica,

sino también ideológica, cultural, política y de las mentalidades, convirtiéndose en el pivote de la modernidad occidental, de la racionalidad, de la ciencia, y con la hegemonía y expansión de un pensamiento de dominio y subordinación sobre los demás pueblos y regiones del mundo.

El circuito comercial del capitalismo europeo emergente de los siglos XVII y XVIII, que empezó a controlar mercados y recursos para potenciar la industrialización europea y norteamericana, incorporó rápidamente la minería del oro, la plata y otros minerales del Alto Perú a su lógica de acumulación desde su forma primitiva y originaria, e incrementó geoméricamente los excedentes procedente de las formas capitalistas y pre-capitalistas. La revolución técnico-industrial de la primera mitad del siglo XIX complementada con las necesidades de la expansión monopólica imperialista profundizó las condiciones de dependencia de la región y Bolivia se constituyó en fuente de recursos mineros como la plata y el estaño utilizados en la industria, así como guano y salitre destinados a la fertilización de las tierras.

La Guerra del Pacífico (1879-1882) es una experiencia dramática de la intervención del imperialismo inglés que, utilizando la plataforma de su alianza con la oligarquía de Chile, se convirtió en el gran beneficiario de los recursos naturales de la región costera y minera arrebatada a Bolivia, sin dejar de mantener el control de la producción minera y la banca y finanzas dentro del país.

La minería de la plata hasta finales del siglo XIX, primero, y del estaño durante casi todo el siglo XX, después, fueron el eje de la economía primaria exportadora, vinculada a la división internacional del trabajo y desarrollada en función y dependencia directa de los intereses de las grandes fundidoras inglesas y norteamericana y de las industrias metropolitanas. Se hicieron grandes fortunas y grandes millonarios emergieron de Bolivia, como Simón Patiño, pero

el país y el pueblo se mantuvieron en la miseria. Los terratenientes y los empresarios mineros, aliados a los grandes comerciantes de importación y exportación y a los banqueros se convirtieron en los titulares de la explotación interna, prorrogando y ampliando el colonialismo interno, generado en el período de la corona española, a todas las facetas de la vida nacional. Los indígenas-campesinos, quechuas y aymaras en su gran mayoría, y los mestizos pobres fueron la fuerza de trabajo explotada como asalariada en las minas, en tanto que los latifundistas mantenían el sistema colonial del pongueaje, una forma de servidumbre encomendera.

Corresponde hacer una referencia a la Guerra del Chaco (1932-1935) que enfrentó a Paraguay y Bolivia, manipulados por las petroleras Standard Oil de Estados Unidos y Shell Royal Dutch de Inglaterra-Holanda, dos de las siete hermanas que históricamente han buscado en todo el planeta el control de las fuentes de hidrocarburos a costa de los países oprimidos por su poder, que pugnaban por acceder a los campos petroleros de la región del Chaco, al sudeste del país.

Bajo esta modalidad de explotación y dominio, la estructura económica interna quedó totalmente desarticulada y desintegrada no solamente dentro del territorio boliviano, sino de cualquier relación de complementación proteccionista con las economías de los países vecinos fueron los enclaves primario-exportadores los que se vincularon directamente a los puertos de exportación, reforzando así la condición periférica y semicolonial de Bolivia.

Si bien la Revolución Nacional de 1952 consiguió la recuperación de los recursos mineros con la Nacionalización de las Minas, como lo hizo el gobierno del “socialismo militar” (David Toro y Germán Busch) con la recuperación petrolera bajo control de la Standard Oil en 1936 o la acción de los militares nacionalistas (Alfredo Ovando y Juan José Torres)

que nacionalizaron la Gulf Oil Company en 1969, la economía boliviana mantuvo la característica de ser exportadora de materias primas no renovables. Los ciclos económicos y políticos fueron marcando, a nivel interno, una presencia importante del Estado en el control de las empresas exportadoras de materias primas, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) en el sector de los hidrocarburos y la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) en el sector de los minerales, en pugna constante con los grandes empresarios de la minería y las transnacionales del petróleo.

El levantamiento popular de 1952 consiguió, asimismo, la ejecución de la Reforma Agraria que dotó de tierras a quienes la trabajaban, los indígenas y campesinos, eliminó el pongueaje y abrió los derechos a votar a millones de marginados de las elecciones de gobernantes, incluidas las mujeres, junto a reformas en la educación y la seguridad social. Sin embargo, en menos de una década el proyecto revolucionario retrocedió, favoreciendo a los nuevos terratenientes, a las empresas extranjeras y a los herederos de los barones de la minería.

## **Del Neoliberalismo al Nacionalismo Indígena**

El proyecto neoliberal privatista tuvo su impronta en 1985, en una situación de crisis económica y financiera en Bolivia, con la adopción de medidas de choque para frenar la elevada tasa de inflación. Un Decreto Supremo, el 21.060, se convirtió en sucedáneo de la Constitución Política del Estado determinando las líneas fundamentales de las políticas económicas incluidas en las llamadas Reformas de Ajuste Estructural (RAE) impulsadas y fiscalizadas regionalmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Estas consistían en la liberalización

plena del mercado interno y externo, el cierre de fábricas y empresas mineras estatales, la libertad de despedir a los trabajadores generando un desempleo masivo, la privatización de las empresas públicas, la reducción del déficit fiscal, los condicionamientos de los organismos internacionales al manejo del presupuesto, la total apertura a las empresas transnacionales de los hidrocarburos, la minería, las telecomunicaciones y la energía eléctrica, en un proceso que se denominó de “capitalización”.

Tuvo como cobertura política a la democracia controlada, en la cual los partidos políticos mayoritarios en los procesos electorales impulsaron el mecanismo de los pactos de gobernabilidad para implementar, entre 1985 y 2003, todas las acciones orientadas a la aplicación de las reformas económicas, políticas y sociales de corte privatista y neoliberal.

La ruptura de este esquema, para pasar a la fase del nacionalismo indígena originario campesino, tuvo como acontecimiento fundamental la rebelión popular de octubre de 2003 concentrada en la ciudad de El Alto que expulsó no solamente al Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada sino a todo el sistema de partidos que había sido el operador del neoliberalismo, abriendo de esta manera el cauce a la manifestación de los movimientos sociales de raíz popular presentes en toda la geografía nacional. Se trató de un momento constitutivo en el cual las masas populares dictaron una agenda política centrada en la nacionalización de los hidrocarburos, la industrialización del gas y la realización de una Asamblea Constituyente.

Luego de dos años de un largo período de transición (2003-2005) y reacomodo político, social e institucional de las fuerzas en correlación de lucha, con una serie de vaivenes entre el fortalecimiento del anterior esquema y la emergencia de uno nuevo y diferente, se produce el ascenso electoral de Evo Morales, dirigente sindical cocalero,

diputado opositor crítico de los gobiernos neoliberales y referente de los movimientos sociales campesinos, mujeres campesinas, indígenas, urbano-populares y colonizadores. Su gobierno, a partir del año 2006, aplicó una serie de medidas destinadas a recuperar la soberanía sobre los recursos naturales y a implementar una política fundada en la dignidad de Bolivia frente a las presiones de potencias exteriores, organismos internacionales y empresas transnacionales.

Emergió, de esta manera, un gobierno que impulsó un proyecto nacionalista y antiimperialista dirigido por los movimientos indígenas, originarios y campesinos que desde 2006 desarrolló una serie de medidas económicas que permitieron marcar un quiebre con las políticas económicas anteriores. Fueron la nacionalización de los hidrocarburos, el mejoramiento de la renta gasífera, la recuperación de las empresas estatales de energía eléctrica, telecomunicaciones, fundición de estaño, minería y otras, así como la desconexión del poder de influencia del gobierno de Estados Unidos, del FMI y del BM y el fortalecimiento del mercado interno que caracterizaron este período. La realización de la Asamblea Constituyente (2006-2009) fue un eslabón importante que definió en la nueva Constitución Política del Estado los rasgos de una economía plural: Estatal, Mixta, Social Comunitaria y Privada y la formación de un Estado Plurinacional.

Tomando en cuenta el período de investigación de este estudio (2001-2012), que consiste en la comparación de las políticas sociales y económicas, así como los procesos culturales, políticos e internacionales del período neoliberal con el período nacionalista popular sobre la base de la relación exclusión-inclusión, corresponde abordar y analizar comparativamente los datos y la información relacionados a las variables, indicadores e índices de la economía boliviana.

La estructura de la economía boliviana no ha dejado de ser, en todo el período 2001-2012, una que tiene principalmente el carácter de explotación y exportación de materias primas, manteniendo su situación primario-exportadora de productos como los minerales, la soya y el gas natural, este último producto en expansión por la demanda del mercado internacional concentrado en Brasil y Argentina. Esta característica, sin embargo, ha tenido algunos cambios desde 2006 con el impulso de iniciativas industrialistas, fomento y crédito a las actividades productivas y fortalecimiento del mercado interno basado en la redistribución de los excedentes.

## Comparación de variables

La evolución del Producto Bruto Interno (PBI), índice convencionalmente establecido para medir el comportamiento de la totalidad del producto de un país en el marco de las Cuentas Nacionales y que recibe observaciones de las corrientes críticas del estudio de la economía, permite apreciar un crecimiento mayor en el período 2006-2012 (gobierno de Evo Morales), con un promedio de 4,8%, que en el período 1999-2005 (gobiernos neoliberales de Hugo Banzer, Jorge Quiroga, Gonzalo Sánchez de Lozada, Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez) que creció a un promedio de 2,6%. El pico más alto de crecimiento fue en 2008 con 6,1% de crecimiento del PBI.

	1999-2005	2006-2012
Promedio porcentual del PBI	2,6	4,8
Promedio del PBI per cápita en dólares	956	1.775

PBI a precios básicos (millones de bolivianos)	1999	2005	2006	2012
	20.045	23.534	24.634	32.036

Fuente: Banco Central de Bolivia.

A su vez, el PBI per cápita presentó un promedio de 956 dólares en el período 1999-2005 frente a un promedio de 1.775 dólares en el período 2006-2012. Desde 2006, este indicador aumentó progresivamente partiendo de 1.182 dólares en 2006 hasta 2.470 dólares en 2012, es decir un 109%, en correspondencia al valor bruto del PBI.

Tomando como referencia algunos años del período (los iniciales, los del cambio y los finales), la serie histórica del comportamiento de la economía a precios básicos (en millones de bolivianos de 1990) presenta los siguientes datos: el monto del PBI en 1999 fue de 20.045 millones de bolivianos, en 2005 de 23.534 millones, en 2006 de 24.634 millones y en 2012 de 32.036 millones de bolivianos.

En lo que corresponde a la estructura del Producto Interno Bruto (PBI) según actividad económica, los sectores de la industria manufacturera, la agricultura, la extracción de minas y canteras y la banca y finanzas mantienen el lugar de mayor importancia, aunque se produjo la tendencia ascendente de las actividades vinculadas a la explotación de minerales e hidrocarburos y la tendencia descendente de las actividades de agricultura, silvicultura, caza y pesca.

Estructura del PBI según actividad económica (en %)	1999	2005	2006	2012
Agricultura	15,3	16,0	15,9	13,8
Extracción de minas y canteras	10,0	11,9	12,0	13,6
Industria manufacturera	18,1	18,2	18,8	18,6
Establecimientos financieros	15,7	12,3	12,4	13,5
Servicios de la Administración Pública	5,9	10,0	9,9	10,2

Fuente: INE.



Según los datos del INE, la participación de la Agricultura en el PBI fue del 15,3% en 1999, pasó a 16% en 2005, a 15,9% en 2006 y a 13,8% en 2012, en tanto que la participación de la Extracción de minas y canteras pasó de 10% en 1999 a 11,9% en 2005, a 12% en 2006 y a 13,6% en 2012. La de Industria manufacturera fue 18,1% en 1999, de 18,2% en 2005, de 18,8 en 2006 y de 18,6% en 2012. Y la de Establecimientos financieros pasó del 15,7% en 1999 a 12,3% en 2005, a 12,4% en 2006 y a 13,5% en 2012. Por otra parte, llama la atención la evolución de la actividad de los Servicios de la Administración Pública que en 1999 era el 5,9% del PBI y pasó a 10% en 2005, a 9,9% en 2006 y a 10,2% en 2012.

La evolución de la economía en los últimos diez años marca un importante desarrollo de las actividades económicas en lo que corresponde a minería e hidrocarburos con un alto impacto en los ingresos por exportaciones y en el conjunto de la economía nacional. Tomando en cuenta la nacionalización de los hidrocarburos en mayo de 2006, particularmente el gas de exportación a Argentina y Brasil, a favor de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), de algunas empresas mineras y de fundiciones a favor de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), así como la recuperación por parte del Estado de empresas de generación de electricidad como la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) y de telecomunicaciones con la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) y la formación de la empresa aérea Boliviana de Aviación (BOA), el Estado boliviano pasó a tener una participación del 34%, en el conjunto de la economía en 2012, cuando en 2002 tenía solamente el 18,7% de la misma y en 2005 el 20%.

Participación estatal en la economía	2002	2005	2012
	18,7%	20,0%	34,0%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Crecimiento del PBI:	1,68%	2,49%	2,71%	4,17%	4,42%	4,80%	4,56%	6,15%	3,36%	4,13%	5,20%	5,20%

Fuente: INE.

El PBI tuvo un comportamiento de mayor crecimiento en los años del nacionalismo indígena originario campesino, en coincidencia con las políticas económicas impulsadas a partir del 2006. En 2001 el PBI creció 1,68%, en 2002 2,49%, en 2003 2,71%, en 2004 4,17%, en 2005 4,42%, en 2006 4,8%, en 2007 4,56%, en 2008 6,15%, en 2009 3,36%, en 2010 4,13%, en 2011 5,2% y en 2012 5,2%.

Los ingresos por exportaciones también tuvieron un crecimiento formidable en el segundo quinquenio del período, particularmente, por la nacionalización de los hidrocarburos ejecutada por el gobierno de Evo Morales el primero de mayo de 2006, la que consistió en recuperar la renta del gas de manos de las empresas transnacionales que tenían el control casi pleno de la industria petrolera en Bolivia. Esto significó un incremento muy importante del valor de las exportaciones en favor del Estado y, tomando en cuenta las políticas redistributivas, se implementaron acciones que favorecieron a los sectores más empobrecidos del país, como se observará más adelante.

Valor de exportaciones (en millones de dólares)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	1.226	1.320	1.590	2.195	2.867	4.088	4.822	6.933	5.400	6.900	9.114	11.794

Valor de las exportaciones (millones de dólares)	2002	2005	2006	2012
Hidrocarburos	331	1.400	2.011	5.890
Minería	199	350	793	2.076
Industria manufacturera	727	945	1.123	3.337

Fuente: INE.

El valor de las exportaciones tuvo el siguiente comportamiento de acuerdo a los datos del Banco Central de Bolivia: Año 2000 1.246 millones de dólares, 2001 1.226 millones de dólares, 2002 1.320 millones de dólares, 2003 1.590 millones de dólares, 2004 2.195 millones de dólares, 2005 2.867 millones de dólares, 2006 4.088 millones de dólares, 2007 4.822 millones de dólares, 2008 6.933 millones de dólares, 2009 5.400 millones de dólares, 2010 6.900 millones de dólares, 2011 9.114 millones de dólares y 2012 11.794 millones de dólares. El salto de los ingresos por exportaciones es muy importante: de 1.226 millones de dólares en 2001 a 11.794 millones de dólares en 2012, siendo también muy importante la distribución de esos montos.

El incremento de las exportaciones de hidrocarburos pasó de 331 millones de dólares en 2002 a 1.400 millones en 2005, 2.011 millones en 2006 y a 5.890 millones de dólares en 2012. En exportaciones mineras el avance fue de 199 millones de dólares en 2002 a 350 millones en 2005, 793 millones en 2006 y a 2.076 millones de dólares en 2012. En tanto que, en productos industriales manufacturados, se pasó de 727 millones de dólares en 2002 a 945 millones en 2005, 1.123 millones en 2006 y 3.337 millones en 2012. Se trata, en todos los casos, de subidas extraordinarias nunca antes conocidas en Bolivia, que tuvieron repercusiones muy importantes en la disponibilidad de recursos por parte del Estado y en sus políticas de avanzar en la disminución de las desigualdades económicas, sociales

y regionales y de la exclusión política, social y cultural, en lo que el gobierno de Evo Morales denominó la Revolución Democrática y Cultural.

En los datos que a continuación se presentan se advierte el salto del monto de los ingresos que el Estado recibió de la renta petrolera comparando ambos períodos. En 2001 fueron 228 millones de dólares, en 2005 673 millones de dólares, en 2006 1.473 millones y en 2012 4.244 millones de dólares. El monto acumulado por exportación de hidrocarburos de 1999 a 2005 fue de 3.540 millones de dólares, en tanto que el acumulado de 2006 a 2012 fue de 22.680 millones de dólares, es decir cinco veces más entre un período y otro.

Ingresos del Estado por Renta Petrolera (millones de dólares)	2001	2005	2006	2012
	228	673	1.473	4.244

Fuente: Ministerio de Economía.

En 2001 el 82% de la exportación de gas correspondía a las empresas transnacionales y el 12% al Estado boliviano, mientras que en 2012, como resultado de la nacionalización, entre el 18% y el 40% correspondía a las transnacionales y entre el 82% y el 60% al Estado.

Por otra parte, esta situación permitió mejorar sustancialmente las Reservas Internacionales que pasaron de 1.085 millones de dólares en 2000 a 1.714 millones en 2005, a 3.178 millones en 2006 y a 13.779 millones de dólares en 2012.

## Los efectos sociales

El gobierno del período nacionalista contó con importantes recursos procedentes de las distintas actividades económicas, pero principalmente de la renta de la exportación de gas de petróleo, orientando los mismos hacia la redistribución: a)

hacia los gobiernos departamentales, municipales y universidades públicas y b) hacia la ejecución de políticas sociales de distribución de bonos destinados a niños que estudian, madres embarazadas y ancianos en situación de precariedad, y a proyectos de atención a los servicios básicos.

En esta transición estructural del neoliberalismo al nacionalismo se produjo una evolución del control de los recursos y de los excedentes económicos más importantes: los que en el período neoliberal se concentraron en las transnacionales mineras y petroleras, en los grandes propietarios de tierras agrícolas y corporaciones privadas del comercio internacional pasaron, en el período nacionalista indígena campesino, al control del Estado Nacional conducido por el gobierno apoyado por los movimientos sociales.

De acuerdo a las Leyes de distribución de los recursos estatales y del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a las regiones, la transferencia de regalías a gobiernos departamentales, gobiernos municipales y universidades públicas tuvo la siguiente evolución: en 2001 fue de 3.006 millones de bolivianos, en 2005 de 6.670 millones de bolivianos, en 2006 de 10.321 millones de bolivianos y en 2011 de 18.741 millones de bolivianos. De esas cantidades las universidades públicas recibieron 607 millones de bolivianos en 2001, 1.152 millones en 2005, 1.567 millones en 2006 y 2.699 millones de bolivianos en 2011.

	2001	2005	2006	2011
Transferencias a Departamentos, Municipios y Universidades (millones de bolivianos)	3.006	6.670	10.321	18.741
Monto que corresponde a Universidades Autónomas	607	1.152	1.567	2.699

Fuente: Ministerio de Economía.

Los datos del Ministerio de Economía y Finanzas, según la Memoria de la Economía Boliviana 2012, establecen que el

gasto social total de la Administración Central, que incluye los sectores de vivienda, salud, educación y protección social, tuvo la siguiente evolución en el período 2005-2012: 2005 9.548 millones de bolivianos, 2006 10.871 millones, 2007 12.017 millones, 2008 13.925 millones, 2009 15.769 millones, 2010 17.025 millones, 2011 19.359 millones y 2012 21.419 millones de bolivianos. La parte que correspondió al Sector Educación fue de 4.667 millones de bolivianos en 2005, 5.604 millones en 2006, 6.300 millones en 2007, 6.676 millones en 2008, 7.628 millones en 2009, 8.269 millones en 2010, 9.431 millones en 2011 y 9.779 millones de bolivianos en 2012.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gasto Social del Gobierno Central (millones de bolivianos)	9.548	10.871	12.017	13.925	15.769	17.025	19.359	21.419
Gasto en Sector Educación	4.667	5.604	6.300	6.676	7.628	8.269	9.431	9.779

Fuente: Ministerio de Economía.

La Renta Dignidad, que tuvo como precedente al Bolivida (Bono para los ancianos establecido en 1998) y al Bonosol (Ampliación del bono para los ancianos con recursos de la llamada capitalización) establecido en 2002 para favorecer a los mayores de 65 años con la entrega anual de 1.800 bolivianos, fue aprobada por Ley del 28 de noviembre de 2008 y se define como una renta universal de vejez en el marco del régimen de seguridad social no contributiva y corresponde a la entrega de un monto anual de 2.400 bolivianos o mensual de 200 bolivianos a todas las personas mayores a 60 años que no tienen una jubilación y de 1.800 bolivianos si la tienen. Los beneficiarios son más de 800.000 personas, varones y mujeres, y el monto acumulado entregado en el período 2008-2012 ha sido de 8.398 millones de bolivianos.

El Bolivida, aplicado de 1998 a 2001, correspondía a la entrega anual de 420 bolivianos a alrededor de 350.000 personas con un gasto anual de 147 millones de bolivianos. A su vez, el Bonosol, entregado de 2003 a 2007, significó la entrega de 1.800 bolivianos anuales a 490.000 personas con un gasto anual de 888 millones de bolivianos y la Renta Dignidad, aplicada de 2008 a 2012, favoreció a 850.000 personas con 2.500 bolivianos al año y el gasto total anual fue de 1.559 millones de bolivianos.

Esta renta orientada a las personas de mayor edad permitió, no solamente redistribuir recursos a quienes no formaban parte del sistema de jubilación establecido para los trabajadores formales, la mayoría de la población, sino incorporar a la vida pública a quienes estaban marginados de toda actividad cívica y que habitaban, principalmente, en los sectores rurales y periurbanos de las ciudades principales sin contar con documentos de identidad. La “carneización” de los ancianos rurales y populares les permitió recibir el bono y, además, inscribirse en el padrón electoral y participar en las actividades de la democracia boliviana.

Otro incentivo o beneficio de carácter social y educativo de acción inmediata, creado el 26 de octubre de 2006 con Decreto Supremo 28.899, es el Bono Juancito Pinto orientado a incentivar la matriculación y la permanencia escolar y a reducir la inasistencia y la deserción escolar. Consiste en entregar un monto anual de 200 bolivianos a estudiantes de los primeros ocho años de escolaridad (hasta 2008 era solamente a los de los primeros seis años) bajo la condición de estar inscritos en las escuelas y haber terminado el período escolar.

Los montos utilizados se fueron incrementando paulatinamente de 217 millones de bolivianos el año 2006, beneficiando a 1.085.360 estudiantes, a 265 millones para 1.321.812 estudiantes el año 2007, a 335 millones para 1.677.660

estudiantes el 2008, a 334 millones para 1.670.922 estudiantes el 2009, a 330 millones de bolivianos para 1.647.942 estudiantes el 2010, a 1.654.952 estudiantes con una cifra de 338 millones el años 2011 y benefició a 1.761.057 estudiantes con 352 millones de bolivianos el año 2012.

Como balance, el Ministerio de Educación estableció que las tasas de “abandono en educación” en todos los ciclos fueron de 6,3% el año 2001, 5,8% el 2005, 6,3 el 2006 y 2% el 2012, con el siguiente detalle de la evolución de la deserción escolar en la educación inicial y primaria: año 2005 5,25% de deserción, año 2006 5,80%, año 2007 4,7%, año 2008 5,67%, año 2009 2,68%, año 2010 2,62%, año 2011 1,36% y año 2012 1,15% de deserción, lo que significó una elevación de la matrícula y una reducción importante de la inasistencia y abandono de la escuela por parte de niños y adolescentes.

Tasa de deserción escolar inicial y primaria	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	5,2%	5,8%	4,7%	5,6%	2,68%	2,62%	1,36%	1,15%

Fuente: Ministerio de Educación.

El número de ítems (cargos de profesores y administrativos) para personal del sector educación se incrementó de 122.582 en 2001 a 138.234 en 2005, a 147.783 en 2007 y a 162.588 en 2012, es decir que en los años del período de gobierno de Evo Morales sumaron 25.000 nuevos ítems en el magisterio.

Por otra parte, la campaña de alfabetización “Yo, sí puedo” aprobada con el Decreto Supremo 28.675 del 13 de abril de 2006, realizada entre 2006 y 2008 y continuada hasta 2012 con un gasto de más de 50 millones de dólares y el apoyo de los gobiernos de Cuba y Venezuela, permitió avanzar en la reducción del analfabetismo estructural de 13,5% (26% rural) a menos del 3,5%, beneficiando a 1.100.000 personas



es decir el 96% de adultos que adquirieron las competencias de la lectura y escritura. La Unesco declaró a Bolivia territorio libre de analfabetismo en 2008, aunque el Censo Nacional de 2012 generó el dato de que aún el analfabetismo alcanza al 5% de la población.

El tercer programa dirigido a asegurar la atención en salud, bajo la premisa de que “el Estado garantiza la inclusión”, el desarrollo integral y la erradicación de la pobreza, así como la reducción de la desigualdad social y la exclusión, es el del incentivo a la maternidad segura y el desarrollo integral de la población infantil de 0 a 2 años con el nombre de Bono Juana Azurduy de Padilla, creado mediante Decreto Supremo 066, del 3 de abril de 2009, garantizando la salud y la nutrición de la madre y los hijos.

Los beneficiados son las mujeres embarazadas durante el período pre y pos natal y los niños hasta los dos años que cumplan con los requisitos de asistir a los centros médicos para cuatro controles durante el período de embarazo, recibir la atención médica en un centro autorizado para el nacimiento y asistir a los doce controles del niño o niña cada dos meses. El monto del bono es de 1.820 bolivianos distribuidos en 50 bolivianos por cada uno de los cuatro controles prenatales, 120 bolivianos por la atención del parto y 125 bolivianos por cada uno de los 12 controles del niño o niña recién nacido o nacida.

El número de madres e hijos que recibieron el bono fue de 289.247 en 2009 con un monto de 20 millones de bolivianos, de 203.719 en 2010 con un monto de 81 millones de bolivianos, de 212.495 en 2011 con 119 millones y de 133.164 en 2012 con un monto de 82 millones de bolivianos.

Tomando en cuenta las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el sector salud se advierte que los logros conseguidos son los siguientes: la disminución de la tasa de desnutrición crónica de menores de 2 años de 32% en

el período 2003-2005 a 21% en el período 2010-2012, la baja en la tasa de mortalidad infantil de 52 por mil nacidos vivos en 2003-2005 a 50 por mil nacidos vivos en 2010-2012, la baja en la razón de mortalidad materna de 229 por cien mil nacidos vivos en 2003-2005 a 90 por cien mil nacidos vivos en 2010-2012 y la esperanza de vida subió de 65 años en el período 2003-2005 a 67 años en el período 2010-2012.

Objetivos del Milenio	Período 2003-2005	Período 2010-2012
Tasa de desnutrición (menores de 2 años)	32%	21%
Tasa de mortalidad infantil	52 por mil nacidos vivos	50 por mil nacidos vivos
Razón de mortalidad materna	229 por cien mil nacidos vivos	90 por cien mil nacidos vivos
Esperanza de vida	65 años	67 años

Fuente: Ministerio de Comunicaciones.

El total de la población beneficiada con la entrega de bonos fue de 3.470.740 de personas que representan el 32,4% de la población total, distribuida en: 1.600.000 escolares beneficiados, 15,9% de la población; 939.000 de ancianos, 8,7% de la población y 840.000 madres e hijos menores de dos años, 7,9% de la población, de acuerdo a la Memoria 2012 del Ministerio de Economía y Finanzas.

El programa “Bolivia cambia, Evo cumple”, implementado para la construcción de infraestructura educativa, de salud y deportiva en los municipios de todo el país, representó un gasto de 3.500 millones de bolivianos de 2006 a 2012, con recursos procedentes del apoyo del gobierno de Venezuela hasta 2010 y con recursos propios de 2010 a 2012, mientras que el proyecto “Mi agua”, orientado a la conexión de agua potable por piletas a los hogares en distintas regiones del país y a la ejecución de obras de riego para la agricultura, tuvo un gasto de 800 millones de bolivianos en el mismo período.

En el sector de la vivienda social, el cuadro comparativo de los dos períodos permite apreciar que de 2001 a 2005 se construyeron 7.998 viviendas con una inversión de 6 millones de dólares, en tanto que de 2006 a 2012 se construyeron 46.052 viviendas con una inversión de 303 millones de dólares. La cobertura de servicio eléctrico tuvo también un importante avance puesto que de una atención al 64,4% de la población en 2006 se incrementó al 77,1% en 2012, lo que significó que en el ámbito rural subió de 24,5% a 52,7% y en el urbano de 89,4% a 90,1%. Finalmente, las conexiones de gas a los domicilios evolucionaron de la siguiente manera: de 2000 a 2005 se hicieron 44.543 conexiones con una inversión de 20 millones de dólares y de 2006 a 2012 se realizaron 357.658 conexiones con una inversión de 340 millones de dólares, de acuerdo al Informe del Ministerio de Comunicaciones.

## **Mayor inclusión, menor pobreza**

En referencia al empleo, según el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) la economía boliviana mantiene la característica de tener un sector informal mayoritario, el 65%, con actividades laborales en el comercio, el transporte, la construcción, las manufacturas y los servicios, muchas de ellas de condición precaria, mientras que las actividades formales están distribuidas entre el sector público con el 13% de trabajadores y el privado con el 22% de trabajadores. El sector informal aporta con el 22% al Producto Interno Bruto y absorbe a más del 60% de la Población Económicamente Activa (PEA).

Con datos del Censo 2012, el INE considera que la población en edad de trabajar, a partir de los diez años, alcanza al 79,3%. A su vez la PEA representa el 59,5% de la población,

lo cual significa alrededor de 4,8 millones de personas, 42% mujeres y 58% varones. De la población ocupada, 41,5% con asalariados, 50,6% trabajadores por cuenta propia y 7,9% patrones, socios, cooperativistas, trabajadores familiares o aprendices sin remuneración; las actividades del sector agropecuario utilizan al 30% de los trabajadores y el comercio al 20%.

El salario mínimo nacional ha tenido cambios importantes en los dos períodos. De 2000 a 2005 el promedio fue de 418 bolivianos y, de 2006 a 2012, el promedio fue de 677 bolivianos (1 dólar igual a 7 bolivianos aproximadamente), con la evolución siguiente: año 2000 355 bolivianos, 2001 400 bolivianos, 2002 430 bolivianos, 2003 440 bolivianos, 2004 440 bolivianos, 2005 440 bolivianos, 2006 500 bolivianos, 2007 525 bolivianos, 2008 578 bolivianos, 2009 647 bolivianos, 2010 680 bolivianos, 2011 815 bolivianos y año 2012 1.000 bolivianos. El salario mínimo nacional subió de 430 bolivianos en 2002 a 1.000 bolivianos en 2012.

Salario mínimo: (en bolivianos)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	400	430	440	440	440	500	525	578	647	680	815	1.000

Fuente: INE.

El salario medio nominal del sector público se elevó de 1.456 bolivianos en 2006 a 1.743 bolivianos en 2008, a 2.018 bolivianos en 2010 y a 2.444 bolivianos en 2012, en tanto que la remuneración media nominal del sector privado pasó de 2.306 bolivianos en 2006 a 2.624 bolivianos en 2008, a 3.075 bolivianos en 2010 y a 4.750 bolivianos en 2012, de acuerdo a los datos del INE.

En torno al desempleo abierto se presenta un debate entre distintas entidades que realizan encuestas y analizan esta cuestión. El CEDLA establece que en 2001 el desempleo

era del 11,1%, el 2002 12%, el 2003 12,3%, el 2004 11,7, el 2005 el 12,1%, el 2006 11,3%, el 2007 9,5%, el 2008 10,2%, el 2009 11%, el 2010 8,8%, el 2011 7,9% y el 2012 8%. Por su parte, la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) establece los siguientes parámetros del desempleo, el 2001 8,5%, el 2002 8,7%, el 2003 8,7%, el 2004 9,3%, el 2005 8,1%, el 2006 8%, el 2007 7,7%, el 2008 6,9%, el 2009 7,4%, el 2010 5,7%, el 2011 5,5 y el 2012 5,2%; y el Instituto Nacional de Estadística (INE) presenta lo siguiente: el 2001 8,5% de desempleo, el 2002 8,7%, el 2003 8,7%, el 2004 sin dato, el 2005 8,1%, el 2006 8%, el 2007 7,7%, el 2008 4,4%, el 2009 4,9%, el 2010 sin dato, el 2011 3,8% y el 2012 3,2%.

Tasa de desempleo	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CEDLA	11,1%	12,0%	12,3%	11,7%	12,1%	11,3%	9,5%	10,2%	11,0%	8,8%	7,9%	8,0%
UDAPE	8,5%	8,7%	8,7%	9,3%	8,1%	8,0%	7,7%	6,9%	7,4%	5,7%	5,5%	5,2%
INE	8,5%	8,7%	8,7%	---	8,1%	8,0%	7,7%	4,4%	4,9%	---	3,8%	3,2%

Fuentes: INE, UDAPE, CEDLA.

Haciendo la comparación, el CEDLA establece en 8% la tasa de desempleo en 2012, mientras que UDAPE lo ubica en 5,2% y el INE en 3,2%. En todos los casos, sin embargo, se coincide en que las tasas de desempleo en el período neoliberal fueron superiores a las del período nacionalista indígena campesino.

La tasa de empleo de la PEA en Bolivia se elevó del 91,3% en 2002 a 92% en 2006 y a 86,8%, según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

La evolución de la pobreza y extrema pobreza en Bolivia tuvo un proceso de reducción paulatina, aunque en el último período se aceleró de manera importante a causa de la aplicación de políticas económicas y sociales de recuperación de recursos, de mayores ingresos al Estado, de

redistribución de la riqueza y de mayor atención a los sectores históricamente excluidos, marginados y discriminados, particularmente los rurales, campesinos indígenas y populares de las ciudades.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pobreza Extrema	38,8%	39,5%	34,5%	34,5%	38,2%	37,7%	37,7%	30,1%	26,1%	25,4%	24,3%	20,9%
Pobreza Moderada	63,1%	63,3%	63,1%	63,1%	60,6%	59,9%	60,1%	57,3%	51,3%	49,6%	48,5%	43,3%

Fuente: Ministerio de Economía.

El porcentaje de Extrema Pobreza de la población boliviana tuvo la siguiente secuencia: año 2000 45,2%, año 2001 38,8%, año 2002 39,5%, año 2003 34,5%, año 2004 34,5%, año 2005 38,2%, año 2006 37,7%, año 2007 37,7%, año 2008 30,1%, año 2009 26,1%, año 2010 25,4%, año 2011 24,3%, año 2012 20,9%. La reducción de la extrema pobreza en el período 2000-2005 se produjo desde 45,2% hasta 38,2%, es decir 7 puntos, en tanto que en el período 2006-2012 bajó desde 37,7% hasta 20,9% lo que significa 16,8 puntos, siendo una población de dos millones aproximadamente que salió del nivel de indigencia, 1,6 millones en el período 2006-2012, pero aún no tiene resueltos los problemas de subsistencia.

Los niveles de Pobreza Moderada tuvieron la siguiente variación en el lapso analizado en este trabajo: año 2000 66,4%, año 2001 63,1%, año 2002 63,3%, año 2003 63,1%, año 2004 63,1%, año 2005 60,6%, año 2006 59,9%, año 2007 60,1%, año 2008 57,3%, año 2009 51,3%, año 2010 49,6%, año 2011 48,5% y año 2012 43,3%. La reducción de la pobreza en el período 2000-2005 significó el paso de 66,4% a 60,6% de pobres, que son 5,8 puntos, en tanto que en el período 2006-2012 bajó de 59,9% a 43,3% de pobres, es decir, 16,6

puntos. Son más de un millón de personas que salieron de la pobreza en Bolivia en los últimos seis años del período.

La evolución del coeficiente de Gini, que mide la mayor o menor desigualdad en la distribución de los ingresos en un país, presentó el siguiente comportamiento en Bolivia en los períodos de estudio. En 2000 el índice era de 0,63, en 2001 0,59, en 2002 0,61, en 2003 0,62, en 2004 0,61, en 2005 0,60, en 2006 0,59, en 2007 0,57, en 2008 0,53, en 2009 0,50, en 2010 0,48, en 2011 0,47, y en 2012 0,47. Por tanto la desigualdad bajó de 0,59 a 0,47 de 2006 a 2012.

Coeficiente de Gini	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	0.59	0.61	0.62	0.61	0.60	0.59	0.57	0.53	0.50	0.48	0.47	0.47

Fuente: PNUD.

En términos de la relación de la distribución de ingresos, a nivel nacional, entre el 10% más rico y el 10% más pobre, la referencia que presenta UDAPE es que, en 1997, la diferencia entre el decil más rico de la población y el decil más pobre era de 96 veces, mientras que la diferencia en 2011 alcanzaba a 36 veces. Finalmente, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) establecido por el PNUD, tomando en cuenta el ingreso *per cápita*, la esperanza de vida y el acceso a salud y educación, señala que el mismo en Bolivia aumentó de 0,647 en 2005 a 0,675 en 2012, reconociendo una mejora en las condiciones generales de vida de la población boliviana.

## Redistribución del excedente nacional

Dos aspectos marcan las diferencias centrales relacionadas con la inclusión y la igualdad entre el período neoliberal y el período nacionalista en Bolivia, en el lapso que

corresponde a los primeros años del siglo XXI, motivo del presente trabajo. Por una parte, el control de los recursos naturales y de las empresas de importancia económica estratégica y las políticas públicas de redistribución de la riqueza nacional y, por otra, los ingresos procedentes de la exportación de hidrocarburos, minerales y soya con precios elevados en el mercado internacional y su utilización en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, la inversión en servicios básicos e infraestructura y el aumento, en unos casos, y creación, en otros, de bonos e incentivos orientados a sectores y actividades sociales sensibles.

La recuperación de la riqueza del gas natural, con mercados seguros y altos precios internacionales, así como de importantes empresas de petróleo, minerales, fundiciones, energía eléctrica y telecomunicaciones, impulsada por la acción histórica de los movimientos sociales de base popular, marcaron el contraste entre la fase 2001-2005 y la fase 2006-2012, lo que se manifestó en la querrela del excedente entre las empresas transnacionales de petróleo, minería, banca, finanzas y terratenientes con fuerte influencia en la primera fase y el Estado Nacional que se fortaleció en la segunda fase e impulsó el capitalismo de estado con la enérgica movilización de las fuerzas nacional-populares.

Se advierte a través de la información recogida y los cuadros referidos a producción, exportación, ingresos, producto, sectores, regiones, inversión, gastos, distribución, cobertura de servicios, etc. que comparativamente el gobierno nacionalista indígena campesino de Evo Morales desarrollo políticas de impulso a la igualdad social y la inclusión de los sectores más desfavorecidos, marginados y discriminados históricamente frente a lo que fueron las políticas económicas de los gobiernos neoliberales de Hugo Banzer, Jorge Quiroga, Gonzalo Sánchez de Lozada, Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez.



Los datos relacionados a la distribución de la riqueza, los salarios, la participación del Estado en la economía, la reducción de la pobreza y la extrema pobreza, la cobertura educativa, alfabetización, las reservas, la atención en salud y la ampliación de los servicios básicos, el coeficiente de Gini, los referentes de los Objetivos del Milenio y del Índice de Desarrollo Humano destacan las diferencias existentes y los rasgos de los proyectos en pugna histórica en el país.

A pesar de que la economía boliviana mantiene su carácter primario-exportador y su dependencia de determinados recursos naturales, se han dado, en los años finales del período, algunos impulsos a la industrialización y la diversificación de la economía. En lo que corresponde al atraso y la dependencia y, tomando en cuenta la ejecución de políticas soberanas frente al gobierno de Estados Unidos, el FMI y el BM, las estructuras del colonialismo interno y externo han sido afectadas, más aún con la participación y movilización de los movimientos sociales, la realización de la Asamblea Constituyente y la aprobación de una Constitución Política del Estado que reconoce derechos y garantías orientados a impulsar mayor igualdad e inclusión económica, política, social y cultural.



# La dimensión cultural e inclusión en Bolivia 2000-2012. Identidad, plurinacionalidad y movimientos indígenas campesinos

Tania Quilali Erazo

## Antecedentes

La historia de Bolivia va marcada por su composición indígena, y por lo tanto por muchas contradicciones étnicas e identitarias. Bolivia atraviesa una serie de horizontes históricos en los que las diferencias étnicas son considerables y se desarrollaron en los grupos no indígenas o mestizos, estos resabios coloniales expuestos por Silvia Rivera (2010) son elementos que subyacen a la categoría de clases, debido a que con el colonialismo interno, como un sistema de contradicciones coetáneas, se desarrollan y cruzan cuatro horizontes históricos en Bolivia. Tenemos así *el horizonte colonial*, donde se muestra la contradicción entre indígenas versus no indígenas, y la contradicción esencial se basa en una etapa en la que las castas pasan a ser importantes como condición de exclusión, todo lo indígena es por lo tanto salvaje, discriminado, subvalorado, donde el color de piel y el sistema de costumbres son desvalorizados.

El segundo es el *horizonte liberal-ciudadano*, el cual se inaugura con la fundación de la nación en 1825 y el modelo de

ciudadanización que crea, cuando la contradicción máxima es civilizado versus salvaje. Esta ciudadanización se basa en nuevas formas de producción como la minera, el adiestramiento de la mano de obra y otras como el salario. Rivera señala que a pesar de la ciudadanización, basada en el voto directo de los mineros como clase obrera sindical, no alcanza a homogeneizar culturalmente el conjunto de la población trabajadora a la imagen de un ciudadano, mestizo, racional, nada salvaje, productivo. Lo cual lleva a la “... reproducción de sutiles subordinaciones y discriminaciones internas entre los diversos eslabones de esta cadena de colores raciales y culturales, y entre ellos y el mundo rural-indio circundante” (Rivera, 2010: 86). Esta idea se contradice directamente con lo expuesto por Álvaro García, quien considera al movimiento minero cómo máximo de ciudadanización capaz de homogeneizar.

El *tercer horizonte es el populista*, en el que se habla del mestizo como comunidad imaginada, todo esto se da con el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), donde se trata de fundar un nacionalismo en base a lo mestizo como única categoría social que agrupe a todas las anteriores, y así restar las contradicciones sociales y étnicas (Rivera, 2010: 92). Este nuevo proyecto social tratará de suprimir al indio, primero amestizado a los mineros y a los indígenas. Pues ya se veía la fuerza que estaba empezando a adquirir el movimiento indio cacical en 1929 y 1930, el que proclamaba derechos igualitarios, y la restitución de territorios comunales usurpados con la ley de ex vinculación de 1877, con la cual se rompería toda la organización comunal e indígena. Estos nuevos mecanismos de amestización son la escuela, las políticas de limpieza y el cuartel, con esto el término de indio pasaría a ser abolido por el de campesino, hecho que rompe con el reconocimiento de organizaciones indígenas comunales de los pueblos. Sin embargo, este

modelo fracasa y en el altiplano de Bolivia el sindicato pasa a refuncionalizarse en base a sus propias demandas, así podemos ver las luchas indianistas kataristas de los años '70, o la formación de movimientos como el Movimiento Indio Túpac Katari (MITKA) o el Movimiento Revolucionario Túpac Karati (MRTK). Con todas estas confrontaciones la comunidad imaginada del nacionalismo en torno a la identidad mestiza fracasa.

Por último, Rivera nos describirá el “Despojo neoliberal”, que se dará a partir de 1985, punto en el que el Estado de 1952 cae, esto con la nueva política y decreto supremo 21.060 que ordena la economía, además de traer consigo la relocalización de los mineros, con lo cual la gran masa obrera y sindical pierde fuerza. Comienza a darse una noción liberal de ciudadanía, mediante la democracia económica, ya sea como una orientación de la dinámica productiva comunitaria que sirva a las fueras del mercado, sustituir las formas de reproducción económica a las del capital y el salario, lo cual dará una clase informal en su mayoría, sin ningún tipo de beneficio posterior (Rivera, 2010: 104). Por otro lado, con esa creciente ciudadanización neoliberal, se fracturan identidades, muchos ayllus que se recomponían en la ciudad para su reproducción económica, en diferentes rubros, decae ante la política liberal de importaciones, y los grupos políticos indianistas kataristas son desintegrados con exilios y otro tipo de maniobras políticas.<sup>2</sup>

---

2 El análisis de estos tres horizontes lleva a Rivera a crear un nuevo tipo de categoría social, lo Ch'ixi, palabra en aymara que connota lo que se encuentra entre lo blanco y lo negro, pero que no es gris, sino algo vetado y abigarrado. Donde la autora verá al mestizo como insurgente, como un potencial, y no como una hibridación que pierde la fuerza y la pureza. En su texto Ch'ixinakax Utjiwa, desarrollará un poco más sobre estas ideas. Muestra a las prácticas Ch'ixis como potenciales en el sentido de que potencian su origen, hacen uso de sus redes de parentesco o comunales, pero a la vez utilizan otros mecanismos modernos no pertenecientes a ésta lógica, para así crear nuevas formas de prácticas sociales, potenciales, como ser por ejemplo la idea de un mercado

Los incluidos en estos distintos *horizontes sociales* tienen un origen común identitario indígena, así podrían traducirse como excluidos del sistema colonial a los indígenas, incluso excluidos del sistema judicial de aquella época, así llega a hablarse de dos repúblicas: la de indios y la de españoles (Albó y Barrios, 2006: 12). Por otro lado, el horizonte liberal ciudadano tendría de igual manera sus propias exclusiones, indígenas y campesinos, debido a la tenencia de tierra manejada por los agentes de la República, donde grupos indígenas liderados por Zarate Willca y los caciques apoderados tuvieron que luchar ante el poder republicano frente a la expropiación de sus tierras de 1872, y que luego, a pesar de todo, decidirán participar en la guerra Federal, sin embargo, muestra de igual manera la exclusión del poder y de los derechos humanos para este estrato social.

A pesar de las grandes rebeliones de los sectores indígenas, se seguía estructurando un sistema de autopoiesis republicano, simplemente lo indígena era disfuncional al sistema y por lo tanto debía ser excluido. En el *horizonte populista* que nos expone Rivera también podemos encontrar un sistema de exclusión reestructurado, la gran catarsis social, y las migraciones internas del país hacia centros urbanos fueron constituyendo grupos de obreros mineros y sindicatos campesinos, donde el sistema aupoético estatal nacionalista vuelve a estructurarse pero mediante una manera de inclusión social bajo “determinadas condiciones”, así la Central Obrera Boliviana (COB) debía aliarse a él olvidando todo tipo de origen étnico y constituyéndose como obreros y el sector casi siempre excluido de los indígenas

---

interno no limitado a nivel nacional, capaz de integrar medios de intercambio que fueron establecidos en tiempos coloniales. Por otro lado, lo ch'ixi criticaría las políticas multiculturalistas, que agregan lo originario o indígena como solo un ámbito folklórico. Lo ch'ixi más bien trataría de comprender mejor la dinámica interna de los subalternos, no clasificarlos, sino aglutinarlos sin borrar la esencia de los subalternos.

debería incorporarse al sistema como campesino, sin embargo, estas “condiciones” no pudieron absorber las identidades y cultura de los sectores indígenas. Como diría Iamamoto (2013) no se cumplió la promesa homogeneizadora del ‘52, primero los grupos étnicos seguían sufriendo discriminación, y segundo porque: “... la identidad indígena de estas poblaciones seguía latente y su identidad campesina no les garantizaba el derecho a la reproducción de modos de gestión territorial, política y cultural de sus comunidades indígenas...” (Iamamoto, 2013: 49).

Todos estos tipos de exclusiones también fueron respaldados con leyes y una Constitución que no reconoció, hasta 1994, la presencia de estos pueblos indígenas, hablamos de un reconocimiento mediado por el desarrollo de políticas públicas y sociales que favorezcan a estos sectores, inclusive hoy después del reconocimiento de estos, existen varias poblaciones indígenas de tierras bajas que no cuentan con servicios básicos, cuyo principal acceso al agua es el río y no cuentan con energía eléctrica.

## **Período 2000-2005. Horizonte neoliberal y crisis del sistema hegemónico**

En 1994, el reconocimiento de las diferentes etnias del país se “reconocen” en el siguiente artículo:

Bolivia multiétnica y pluricultural (Artículo I). Garantía, respeto y protección de los derechos de los pueblos indígenas, Tierras Comunitarias de Origen (TCO) reconocimiento de la personalidad jurídica, delegación de funciones administrativas y jurisdiccionales (Artículo 171)” (Constitución Política del Estado, CPE 1994).

Podemos ver que a pesar de la autoidentificación multiétnica y pluricultural, existe un reconocimiento de tipo inclusivo como denominativo, pero no así como una forma de ejercicio de derechos, pues a pesar del artículo 171, a los pueblos indígenas solo se les permitió el *reconocimiento y la delegación* de funciones administrativas que pasarían a ser gestionadas por un sistema municipal y no indígena. Por otro lado, debemos tomar en cuenta los momentos en los que se realizó este reconocimiento y la elaboración de este artículo, que fue coincidentemente cuando la OIT pidió a los países en los que predominaba o existía una cantidad considerable de indígenas, revalorizarlos, lo cual abrió puertas a ONG y organismos internacionales para que apoyen a estos países, por lo cual este artículo fue más de reconocimiento que de una verdadera inclusión.

Sin embargo, este es el inicio de todo el *horizonte neoliberal* del que nos habla Rivera. Recordemos el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada y toda su política de capitalización de las empresas estatales, además de las políticas de privatización de los recursos naturales, más la ejecución de una “democracia pactada”, obviando completamente los sectores indígenas del país en cuanto a sus políticas sociales, más la declaración del impuestazo en el 2003, hizo que el sistema social del gobierno de Gonzalo Sánchez termine desarrollando y determinando la inclusión y exclusión bajo un sistema de economía privada. Todo lo “disfuncional” sería lo no correspondiente o contradictorio a la homogeneización de la sociedad con fines de llegar al “desarrollo”, de esta manera, la diversidad étnica y los movimientos sindicales y campesinos y los movimientos urbanos con alto componente indígena serían la mayor contradicción a este tipo de gobierno, el cual tomaba el discurso de la prevalencia de la democracia y la creencia en el mandato directo de los gobernantes. Todo este horizonte llamado neoliberal



colapsaría, como sistema, con las movilizaciones sociales. Según Iamamoto, la contradicción entre un gobierno neoliberal y excluyente con la composición diversa de la sociedad boliviana desembocaría en un enfrentamiento entre “Estado neoliberal (bloque de poder) y nación (intereses del pueblo)...” (Iamamoto, 2013: 110).

En este sentido, podríamos comparar a la crisis hegemónica como la crisis del sistema de la sociedad boliviana, cuyo colapso lleva a la conformación de un momento constitutivo nacional de autodeterminación de las masas (a la conformación de un nuevo sistema social creado desde las bases, capaz de dar respuestas a las demandas del momento). En todo caso, hablaríamos de la conformación de un nuevo sistema social donde confluyen todas las demandas, utopías, proyectos de país y determinaciones de los distintos grupos sociales, prevalectivamente de los sectores indígenas y campesinos (Iamamoto 2013). Este sistema, al igual que el anterior, tendrá sus propias características de autopoiesis, de inclusión y exclusión de determinados grupos y demandas sociales, así predominantemente se desarrollará y reconocerá el componente étnico indígena del país, expresado en la conformación de la Asamblea Constituyente el 2006.

La crisis hegemónica neoliberal del 2000-2003 no habría sido posible sin los grandes movimientos indígenas, así podemos señalar la Movilización de los Sin Tierra (2000), la reivindicación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) mediante el cerco indígena y con la recuperación del katarismo (2000), los pueblos indígenas del altiplano norte, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ), realizaron marchas por una asamblea constituyente (2002), el cuartel indígena Q’alanchaka (2001), y las marchas realizadas por los indígenas de las Tierras Bajas por una Asamblea Constituyente apoyadas por la CONAMAQ (2002).

Todos estos movimientos indígenas tenían algo en común: la reivindicación de la identidad y de la soberanía de los indígenas del altiplano paceño, del altiplano del norte y de los indígenas de tierras bajas, mediante la conformación de una asamblea constituyente. Por lo tanto, no bastaba con que la Constitución los reconociera como indígenas o como parte de un país multicultural, multiétnico, etc. Sino que la demanda de estos pueblos era más bien de poder como naciones (con pleno uso del territorio, con un propio sistema de justicia, con una propia administración económica y social), no pedían inclusión en el sentido de tolerancia y respeto, su proyecto era ser y conformar un estado plurinacional, y esto es reflejado como denominador común en los proyectos presentados en las sesiones de la Asamblea Constituyente del 2006, de la cual fueron participes casi en su totalidad. Sin embargo, uno de los puntos centrales que respaldaban estos proyectos reivindicatorio indígenas se basaba en los resultados del dato censal del 2001 donde más del 61% de la población se identificaba cómo indígena, entonces el nuevo sistema social, económico y político debería reflejar esos datos.

## Época Plurinacional 2006-2012. Hacia una Asamblea Constituyente

Con la asunción de Evo Morales a la presidencia de Bolivia termina la etapa “neoliberal” por la que la mayoría de los movimientos sociales lucharon y demandaron en posteriores años, pero cada quién tenía una visión y un imaginario diferente sobre la refundación de la patria, a pesar de los puntos en común que hicieron desestabilizar el sistema neoliberal y dieron fruto a un momento constitutivo, cuando todas las demandas tomaron cuerpo y una

sola dirección pidiendo la reivindicación de los pueblos indígenas y la caída del gobierno neoliberal. Las diferencias y disputas para esta nueva construcción del Estado boliviano se dieron en la Asamblea Constituyente cuando ya deberían construir un sistema social donde ellos participarían, así podemos ver la siguiente distribución de los que integraron la Asamblea Constituyente, según Iamamoto, ocho de las agrupaciones que participaron en la Asamblea constituyente pueden clasificarse como favorables al “proceso de cambio”:

Alianza Social (AS), Alianza Social Patriótica (ASP), Movimiento Ayra (CONAMAQ), Concertación Nacional-Patria insurgente (CN-PI), MAS-IPSP, Movimiento Bolivia Libre (MBL), Movimiento Ciudadano San Felipe de Austria (MCSFA), y Movimiento Originario Popular (MOP) (...) grupos que conformaban 64% de los escaños, con 164 constituyentes. (Iamamoto, 2013: 148)

Estas fuerzas políticas representan a grupos de distintas regiones de Bolivia que adoptaron una posición de respaldo a las posiciones del Pacto de Unidad y del Movimiento Al Socialismo (MAS) de Evo Morales.

En cambio la oposición poseía el 36% de los escaños, con 91 constituyentes:

... Otras ocho agrupaciones se alineaban de forma más clara con la oposición: Alianza Andrés Ibáñez (AAI), Autonomías para Bolivia (APB), MNR, Movimiento Nacionalista Revolucionario-A3 (MNR-A3), Movimiento Nacionalista Revolucionario - Frente Revolucionario Nueva Mayoría (MIR-NM), Podemos y Unidad Nacional (UN). (Iamamoto, 2013: 148)

El análisis realizado por Iamamoto se basa en la documentación presentada por la mayoría de estos frentes, y algunas entrevistas, el hallazgo principal en torno a esta temática muestra que las visiones de país entre el oficialismo y la oposición eran totalmente diferentes, veamos así el siguiente cuadro de comparación:

**Cuadro 1**

	<b>Oposición</b>	<b>Aliados al proceso de cambio</b>
Reconstrucción del pasado	Hicieron referencia a la historia colonial de forma ambigua, mientras que revalorizaban las reformas del MNR y justificaron el DS 21060.	Elaboraron una reconstrucción histórica desde la colonia, desechando totalmente el período considerado para ellos neoliberal del '52, revalorizando la lucha de Túpac Katari y Túpac Amaru, estos temas fueron promovidos más por la CONAMAQ, MOP, ASP, y por el MAS-IPSP.
El sujeto de la soberanía	Reconocen como sujetos de soberanía a los indígenas, debido a las grandes movilizaciones de octubre 2003 demandando la Asamblea Constituyente.  El sujeto indígena era abordado desde diferentes perspectivas por ambos grupos, así la oposición veía la Nación como expresión central del Estado, como aglutinante social de todos los indígenas y todos los ciudadanos del país antes que reconocer un Estado plurinacional (Iamamoto, 2013: 167).	Dividieron sus visiones, unos, como la CONAMAQ, incitaban a la reconstrucción de pueblos indígenas ancestrales bajo un principio de interculturalidad y una idea de pacto entre el Estado y estos pueblos (Iamamoto, 2013: 191), mientras que el MAS tenía una visión más nacionalista y abierta donde el sujeto de soberanía serían los pueblos indígenas pero también los demás sectores sociales, como campesinos, obreros, etc.

<p>Proyecto de nuevo estado</p>	<p>Defienden un estado capaz de responder a las demandas sociales que el mercado no puede regular, pero con límites de intervención económica. Por otro lado, insisten en la construcción de un Estado unitario con autonomías y descentralizado, para que no exista una supremacía de lo indígena y el populismo conservador, el socialismo retrógrada y el centralismo cooperativista (ibídem: 173).</p>	<p>Su propuesta fue la conformación de un Estado Plurinacional relacionado con el aspecto comunitario y donde el Estado despliegue su soberanía a las comunidades, un estado descentralizado con micro poderes, gobiernos locales, y poder popular (ibídem: 202), existe así una visión como lo nacional de forma plural, estas propuestas eran más de los sectores como CONAMAQ, MOP y otros te tintes indígenas, en cambio, el MAS proponía algo más nacional con un estado social descentralizado (ibídem: 205), y, por otro lado, los sectores con tintes marxistas y de izquierda querían la anulación de la propiedad privada y un Estado Socialista, es aquí donde existieron divergencias, pero el discurso de la CONAMAQ por medio del AYRA termina siendo hegemónico.</p>
<p>Autonomías indígenas</p>	<p>Defiende la idea de un multiculturalismo e incluir a lo indígena como “minorías, pero no así de lo plurinacional, pues esto causaría divisiones en el país, además que muchos consideraron que las comunidades indígenas desaparecerían pronto y que estaban en vías de extinción (ibídem: 176).</p>	<p>El multiculturalismo es tomado como un “racismo o tolerancia a los pueblos indígenas” a diferencia del plurinacionalismo que “no incluye a los indígenas como minorías, sino que estos construyen un Nuevo Estado”, esto sí daría poder a las naciones indígenas (ibídem: 209) y otras posiciones más radicales sobre las autonomías indígenas de la CONAMAQ.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a *El nacionalismo boliviano en tiempos de plurinacionalidad*, Sue lamamoto (2013), 65-108.

El discurso indígena hegemonizó en la Asamblea Constituyente, que fue liderizada por los movimientos campesinos pero con más fuerza por los movimientos indígenas

del altiplano, del norte de Bolivia y de las Tierras Bajas. Por lo tanto, con todos los discursos predominantes en la Asamblea se buscaba la reconfiguración del sistema social del país, de esta manera se pone como esencial la identidad de los pueblos indígenas, ya que Bolivia era considerada principalmente indígena según datos del Censo 2001, aunque, al final, hubo una limitación y mucho cuidado en dar todo el poder e independencia a las naciones indígenas por parte de los opositores y del mismo MAS-IPSP, que poseía una visión más nacionalista y populista. Sin embargo, esta nueva Constitución Política del Estado llegaría a agrupar todas las ideas expuestas pero con un cierto privilegio a las propuestas de la CONAMAQ.

Todo este proceso lleva a la formulación del artículo 1 de la Constitución Política del Estado, donde se reconoce la pluralidad en todos los sentidos, no solamente como pluri-nacionalidad, sino que además se reconoce la pluralidad de ejercicio político, económico (desde economías privadas, estatales, comunitarias y cooperativas), también es reconocido el sistema de justicia de los pueblos y toda la cultura y lenguas del país. Hablamos así de un reconocimiento no solo de denominación inclusiva, sino además de la entrega de poder para una autodeterminación de cada nación indígena. Que ahora se lleve, o no a cabo, es otra discusión.

Sin embargo, no podemos negar toda la nueva construcción de un “sistema social nacional” en palabras de Yamamoto, donde pudieron aglutinarse hasta el momento la mayoría de las demandas de los pueblos indígenas que se movilizaron del 2000 al 2003. Pero esta otorgación de poder a los pueblos indígenas también se vio reflejada en las siguientes leyes y decretos a su favor: Ley de los derechos de los pueblos indígenas originarios, Ley de fomento y fortalecimiento del sistema productivo comunitario, Ley de revalorización, producción y comercialización e industrialización

de la hoja de coca, Ley de aprovechamiento de concesiones por parte de comunidades indígena originarios campesinas situadas dentro de áreas forestales, Ley de desarrollo integral de la amazonia boliviana, Ley contra el racismo y toda forma de discriminación. Así como la creación de empresas sociocomunitarias como LACTEOSBOL, en Ivirgarzama, Achacachi y Challapata, fomentando la industria comunitaria, Empresa Boliviana de almendras EBA en El Sena-Pando. Y creando las siguientes políticas públicas que, a pesar de estar orientadas más a un sector campesino, pueden ser beneficiosas para estos pueblos indígenas porque muchas veces son de ambos sectores al mismo tiempo. Así vemos el plan de saneamiento y titulación de la producción agraria, programa de mecanización del agro, eliminación de latifundios, plan de servidumbre cero en el Chaco y otros.

## **Principales cambios con respecto a identidad y plurinacionalidad en el gobierno de Evo Morales**

Vimos anteriormente, toda la lucha identitaria y del sector indígena del país, además de las luchas de movimientos sociales urbanos desfavorecidos, en contra de la exportación del gas por territorio chileno y en contra de la privatización de los recursos naturales, ellos fueron uno de los sectores más movilizadas y organizados. Sin embargo, el oriente del país se limitó a realizar cabildos para las autonomías departamentales a favor de la exportación del gas, así, más allá de estas demandas existía una mezcla entre las agendas políticas de ambos sectores con la identidad de éstos, constituyendo una muestra más de colonialismo interno reformado en las acciones del Comité Cívico de Santa Cruz, así en 2003: "... se sumó una agenda cultural regional que defiende al 'hombre' del oriente boliviano. Una idea

mítica cambia mestizo, moderno, abierto y pacífico se contraponía a la idea de un colla cerrado, revoltoso, anacrónico...” (Iamamoto, 2013: 128-129), esta contraposición entre los imaginarios de desarrollo y retraso muestran y son reflejos de un colonialismo interno que serían las “huellas de un estereotipo racial, de intolerancia cultural, reflejadas en colonialidades profundas” (Rivera, 2010). Mismo que será reflejado en Sucre, 2007, cuando se plantea la restitución de Sede de Gobierno de Bolivia a Sucre, reflejada en un informe defensorial usando adjetivos discriminativos propios de un colonialismo interno.<sup>3</sup>

Es entonces que, es necesario reconocer la importancia de lo que significa la identidad étnica (de uno mismo y la otorgada por otros) como una medida de exclusión social y de tratos violentos por un esquema de discriminación y racismo. Así también, entender la identidad como la base para formas de reivindicación de estos grupos.

Todos estos conflictos darán un giro inesperado en 2011 cuando el proyecto de la construcción de una carretera como pasador interoceánico que pasaría por el sector del TIPNIS (Territorio Indígena-Parque Nacional Isiboro

---

3 Según el Informe defensorial: “La discriminación étnica se produjo desde las primeras movilizaciones que reivindicaban la capitalidad, cuando se escuchaba masivamente el estribillo ‘El que no salta es llama’, haciendo clara alusión a las personas de origen indígena y paceño. La referencia a la llama con la intención de estigmatizar y descalificar aparece también en los grafitis de la ciudad, cuyas fotografías se presentan en este informe. Las pintadas en diferentes lugares de Sucre manifiestan de manera clara y contundente mensajes de discriminación racial en contra de las ‘cholas’, ‘los indios’ y los ‘paceños’. ‘Haga patria, mate un paceño’, ‘Charque de llama, venganza de Ayo Ayo’, ‘Sucre, capital de los departamentos autonómicos, sin indios ni collas’ reflejan, además, un sentimiento regionalista muy marcado a partir de la demanda de capitalidad y de autonomías. Esta última se visibiliza durante el cabildo del 23 de noviembre de 2007. La frase ‘Charque de llama, venganza de Ayo Ayo’ se refiere a la guerra federal en la que jóvenes universitarios sucrenses murieron a manos de aymaras, encabezados por Zárate Villca. La referencia a este hecho apareció meses antes del conflicto, en los primeros discursos de defensa de la capitalidad” (Informe defensorial, 2008: 108).



Sécure) tuvo un completo rechazo por los habitantes de la segunda sección de este territorio, sin haberse realizado una consulta pública previa a los pueblos indígenas de tierras altas, así el gobierno se respaldaba en la aceptación de esta carretera por los otros habitantes del TIPNIS que son los pueblos interculturales productores de coca, es aquí cuando comienzan las disputas y la “... 8° *Marcha Indígena de los Pueblos del Oriente, Chaco y Amazonía Boliviana* organizada por la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), y apoyado por la CONAMAQ, Chiquitanos, Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) e indígenas mojeños, yuracarés y chimanes del TIPNIS” (Eichert, Sara sf:13), así la marcha llega a La Paz después de sesenta y seis días:

... hasta que llegó el 19 de octubre a La Paz (entre 500-600 manifestantes representando CIDOB, CPIB, CIPOAP, CMIB, CIRABO, CPILAP, OICH, APG CPEMB, CPITCO, CNAMIB, CONAMAQ y comunidades del TIPNIS). En general, fue pacífica (OSAL s/f), aunque hubo varios enfrentamientos violentos y confrontaciones tanto con la política como con contra marchistas a favor de la carretera. En este sentido, se podría destacar las confrontaciones violentas del 25 de septiembre de 2011 entre la policía y los marchistas en Chaparina...” (Eichert, sf: 13).

Debido a este acontecimiento, el carácter plurinacional del gobierno y de las autonomías indígenas fue gravemente cuestionado por priorizar la construcción de una carretera antes de la preservación de la amazonia y la territorialidad del TIPNIS II, en contra de la Constitución Política del Estado (CPE) que había sido aprobada el 2009. A pesar que, en la actualidad, la construcción de la carretera se detuvo, los conflictos sucedidos entre el oficialismo y los pueblos

indígenas del TIPNIS nos permiten preguntarnos si la identidad indígena sigue determinando la exclusión social en Bolivia, después del cambio de la CPE y de tener un gobierno llamado “indígena”.

Por lo cual creemos necesario mostrar cuales fueron las transformaciones de autopertenencia étnica en los dos últimos censos, donde Bolivia pasa de ser un país predominantemente indígena a uno predominantemente no indígena:

**Cuadro 2**

<b>Bolivia: población de 15 o más años, según pertenencia a naciones o pueblos indígenas originario campesino o afroboliviano, censos 2001 y 2012</b>			
	<b>Censo</b>	<b>2001</b>	<b>2012</b>
	<b>Total</b>	<b>5.054.401</b>	<b>6.916.732</b>
	<b>Pertenece</b>	<b>3.106.465</b>	<b>2.806.592</b>
1	Afroboliviano		16.329
2	Araona	92	910
3	Aymara	1.277.881	1.191.352
4	Ayoreo	860	1.862
5	Baure	496	2.319
6	Canichana	213	617
7	Cavineño	82	2.005
8	Cayubaba	328	1.424
9	Chacobo	255	826
10	Chipaya		786
11	Chiquitano	112.218	87.885
12	Esse Eja	409	695
13	Guaraní	81.011	58.990
14	Guarasugwe	9	42
15	Guarayo	6.010	13.621

16	Itonama	1.492	10.275
17	Joaquiniano	169	2.797
18	Kallawaya		7.389
19	Leco	2.493	9.006
20	Machinerí	15	38
21	Maropa	2.741	2.857
22	Mojeño	46.336	31.078
23	Moré	44	155
24	Mosetén	813	1.989
25	Movima	6.183	12.213
26	Murato		143
27	Pacahuara	32	161
28	Quechua	1.555.641	1.281.116
29	Sirionó	134	446
30	Tacana	3.580	11.173
31	Tapiete	19	99
32	Tsimane	4.331	6.464
33	Weenayek	1.022	3.322
34	Yaminahua	45	132
35	Yuki	112	202
36	Yuracaré	1.399	3.394
37	Yuracaré Mojeño		292
	Otros		42.188
	No especificado	32.691	4.419
	No pertenecen	1.915.245	4.032.014
	No soy boliviano o boliviana		73.707

<b>Bolivia: población de 15 o más años, según pertenencia a naciones o pueblos indígenas originario campesino o afroboliviano, censos 2001 y 2012</b>			
	<b>Censo</b>	<b>2001</b>	<b>2012</b>
	<b>Total</b>	<b>5.054.401</b>	<b>6.916.732</b>
	<b>Pertenecen</b>	<b>3.106.465</b>	<b>2.806.592</b>
1	Afroboliviano		16.329
2	Araona	92	910
3	Aymara	1.277.881	1.191.352
4	Ayoreo	860	1.862
5	Baure	496	2.319
6	Canichana	213	617
7	Cavineño	82	2.005
8	Cayubaba	328	1.424
9	Chacobo	255	826
10	Chipaya		786
11	Chiquitano	112.218	87.885
12	Esse Eja	409	695
13	Guaraní	81.011	58.990
14	Guarasugwe	9	42
15	Guarayo	6.010	13.621
16	Itonama	1.492	10.275
17	Joaquiniano	169	2.797
18	Kallawaya		7.389
19	Leco	2.493	9.006
20	Machinerí	15	38
21	Maropa	2.741	2.857
22	Mojeño	46.336	31.078
23	Moré	44	155
24	Mosetén	813	1.989
25	Movima	6.183	12.213
26	Murato		143

27	Pacahuara	32	161
28	Quechua	1.555.641	1.281.116
29	Sirionó	134	446
30	Tacana	3.580	11.173
31	Tapiete	19	99
32	Tsimane	4.331	6.464
33	Weenayek	1.022	3.322
34	Yaminahua	45	132
35	Yuki	112	202
36	Yuracaré	1.399	3.394
37	Yuracaré ? Mojeño		292
	Otros		42.188
	No especificado	32.691	4.419
	No pertenecen	1.915.245	4.032.014
	No soy boliviano o boliviana		73.707

<b>Legenda del cuadro</b>	
	Naciones cuya población disminuyó
	Naciones cuya población aumentó
	Pueblos o categorías que crecieron en el Censo 2012

Fuente: Elaboración propia en base a datos del censo 2012, y datos de ofrecidos por Álvaro Díez (2013), en: Un censo fallido. Análisis técnico del censo nacional de población y vivienda 2012. GAML, UMSA, La ruta del censo.

Si bien es evidente que el 58% de la población de los bolivianos no se autoidentifica con alguna de las 36 naciones indígenas, y el 41% si lo haga, a diferencia del censo 2001, donde el 62% de la población si se identificó como perteneciente a una de las naciones indígenas y el 38% de la población no lo hizo así. El análisis no debería basarse solo en eso y decir que Bolivia “ya no es indígena”, si bien el 41% es casi la mitad de la población boliviana, también es necesario reconocer y

analizar la disminución de las más grandes poblaciones indígenas y el aumento de la auto identificación de las poblaciones de las naciones indígenas más pequeñas. Fenómeno que se dio entre los once años transcurridos entre el censo 2001 y el censo 2012.

Así, tomemos por ejemplo las cuatro grandes naciones indígenas del país y su disminución, los Quechuas disminuyeron en 274.525 habitantes, seguida de los Aymaras con una disminución de 86.529, los Chiquitanos en cambio disminuyeron en 24.333 habitantes, los Guaraní disminuyeron en 22.021 habitantes, y, por último, los Mojeños con una reducción de 15.258 habitantes. Estas reducciones apenas llegan a un cuarto de la poblaciones de estas naciones, no podemos negar que es un porcentaje importante, pero pueden existir fenómenos como el despoblamiento del área rural y la migración a centros urbanos que haya influido en que estos indígenas dejen de identificarse como tales o reconocerse como tales, esto debido a la constante confusión social al creer que ser “indígena es igual lo mismo que ser campesino” y ser “urbano es igual a ser mestizo”. Por otro lado, los cambios de grupos etarios que fueron encuestados, las personas mayores de la tercera edad que hace once años se encontraban en la cúspide de la pirámide demográfica ya habrían muerto y con ello su autoidentificación y pertenencia, por otro lado las personas que hace once años apenas tenían tres años ya pasan a formar una masa adolescente culturalmente más urbana y globalizada, por lo cual su autoidentificación o autopertenencia se encuentra en serias dudas y crisis, y así encontraríamos varias posibles respuestas a este cambio. Sin embargo, dos razones me parecen esencialmente importantes: primero, que la pregunta del censo cambió e influyó en la repuesta de las personas como diría Albó:

... el que más influye es el filtro inicial y genérico de la pregunta n° 29 (¿Pertenece a alguna nación o pueblo indígena originario campesino o afro-boliviano?). Solo a los que respondieron “sí” a este filtro se les preguntaba después cuál era esa su “nación o pueblo”. La incorporación de la compleja frase constitucional “nación o pueblo indígena originario campesino” en esa pregunta filtro puede haber incidido también en la disminución, sea por no estar iniciados en ese jeroglífico conceptual o por sentirse urbanos y ya no “campesino”. Se me tinka que ese bajón ha ocurrido sobre todo en generaciones urbanas jóvenes... En síntesis: “Dime cómo les preguntan y les diré cuántos son”. (Albó, 2013)

Como segunda razón, debemos analizar los datos crudos del censo 2012, así la pregunta del censo confundió al casi 3% de la población que se identificó con otros grupos poblacionales, y que sí fueron incluidos como pertenecientes a naciones indígenas, porque son grupos que hacen más referencia a localidades rurales de origen indígena.<sup>4</sup> Sin embargo, esta es la muestra clara de la mala formulación, por ser diferente y distinta que la pregunta del anterior censo, lo cual impide comparaciones, de la pregunta número 29 y de la confusión que produjo en la población.

---

4 Como ser: Akarapís, Anamarca, Aroma, Ayllu Jalka, Ayllu Jila, Ayllu Jukumani, Ayllu Kacachaca, Ayllu Porco, Ayllu Yura, Belén, Calcha, Challapata, Chaqui, Charagua, Charazani, Chayanta, Chichas, Chiriguano, Choquecota, Chullpas, Condo, Coroma, Corque, Curahuara de Carangas, Huachacalla, Huari, Huaylla Marka, Jach'a Pacajaqui, Jacha Carangas, Jatun Killacas, Jesús de Machaca, Killacas, Lagunillas, Larecaja, Layme, Lipez, Mataco, Mojocoya, Monkox, Moro Moro, Orinoca, Pampa Aullagas, Pati Pati, Pojos, Pojpo, Poroma, Puraca, Pukina, Qhapaq Uma Suyu, Qhara Qhara, Qollas, Quilla Quilla, Quillacas, Sabaya, Salinas, San Juan, Suyu Charcas, Suyu Chuwi, Suyu Sura, Tiquipaya, Tobas, Totorá Marka, Turco, Uchupiamonas, Ucumasi, Urmiri de Quillacas, Yampara, Yapacaní, Originario, Intercultural, Campesino, Indígena, Indígena Originario no especificado.

La categoría de “otro tipo de declaraciones” que llega a conformar al 4% de la población indígena está conformado por Mestizos 7,3%, Menonitas 0,03%, Okinawa 0,00%, y la descripción no corresponde al nombre del pueblo, 7,51% de la población en general. Por lo tanto, que el 58% de la población no se haya identificado como indígena no significa que toda esta población sea *mestiza*, por lo tanto, la idea expuesta por Andrés Solíz Rada en su ensayo “Censo 2012: Derrota histórica de los disgregadores de Bolivia”, no es válida, al igual que la de muchos. Entonces, no puede negarse la importancia y el papel fundamental de los pueblos indígenas originarios como fuerza principal para entender los movimientos sociales en el país, además como un medio importante para comprender los momentos de inclusión y exclusión del país.

Por último, queda analizar el aumento de la población de las naciones “minoritarias”, muchas veces triplicando su población en los últimos once años desde el censo 2001. Entonces ¿de qué extinción o reducción indígena hablaban los asambleísta opositores? (Iamamoto 2013). Ahora bien, una explicación a este aumento precipitado e inesperado de no indígenas puede ser el hecho de que la formulación de una Nueva Constitución Política del Estado haya revalorizado a los pueblos indígenas y le haya permitido autodeterminarse permitiendo su incremento identitario y de pertenencia a sus raíces, además de que la NCPE trata de quitar los estigmas de “retrasados” y “salvajes” que se atribuían a estos pueblos indígenas, por otro lado las reformas y las políticas públicas y sociales del gobierno pudieron influir en este incremento, así como la necesidad, que se vio después del TIPNIS, de manejar y auto determinarse como naciones indígenas o por lo menos de gestionar sus territorios.



## Autopertenencia étnica e inclusión social

En este acápite se mostrará la pertenencia étnica en los nueve departamentos de La Paz, si bien existen muchas formas de entender lo que es inclusión social tomaremos las variables de acceso a servicios básicos cruzados con autopertenencia étnica, además de ver su composición según áreas urbanas y rurales.

En los departamentos de La Paz y Beni la pertenencia a una nación o pueblo indígena originario NPIO ubicados en áreas urbanas y rurales es de casi la misma proporción. Es decir, que la ruralidad o urbanidad no necesariamente determina la pertenencia a una NPIO. Por otro lado, los departamentos de Chuquisaca, Oruro, Potosí y Pando muestran tendencias en las que la mayor parte de su población identificada como perteneciente a una NPIO es proveniente del área rural, a diferencia de Santa Cruz y Tarija que muestran tendencias totalmente contrarias pues la mayor cantidad de personas que se identifican con una NPIO es urbana. En este sentido, no existe una relación directa entre urbanidad/ ruralidad y pertenencia étnica. En este punto, debemos recordar que para pertenecer a una NPIO no es necesario vivir en el campo, y es aquí donde existió mucha confusión pues muchos bolivianos respondieron ser de tal o cual lugar señalando la localidad como pertenencia étnica, e incluso algunos mencionaron que eran campesinos, lo cual señala la pertenencia a una clase y no una identificación étnica.

En cuanto a la categoría de “otros grupos poblacionales”, referidos a personas que en lugar de señalar su autopertenencia étnica señalaron el lugar donde vivían, por ejemplo el nombre de los ayllus y comunidades. Potosí es el único departamento que tiene el 42,38% de su población que se identifica con otro tipo de categorías poblacionales,

entre ellos el 36,58% son urbanos y el 5,8% son rurales, frente a un 56,12% que tiene pertenencia con una NPIO, de los cuales un 43,12% es del área rural y el resto urbano, la mayoría de éstas personas se identifican como quechuas, y aymaras entre otras nacionalidades, y muy pocas con otros grupos poblacionales. De esta manera, consideramos que la mayor parte de los pobladores identificados con otros grupos poblacionales prefieren reconocer la pertenencia a un pueblo o comunidad más que a alguna categoría étnica a la que pertenece la comunidad. Por otro lado, otra causa de este comportamiento puede deberse a que en tiempos coloniales Potosí fue un centro de acogida de migrantes debido al flujo comercial, sobre todo de aymaras que pudieron identificarse más con el pueblo o comunidad donde se asentaron más que con alguna etnia. Sin embargo, vemos también que la mayoría que se identificó con una NPIO pertenece a áreas rurales, y que, sobre todo, se identifican como quechuas y aymaras, en este sentido Potosí es el único departamento con esta composición compleja donde lo urbano y lo rural configuran en cierta forma la pertenencia.

A la inversa de Potosí, nos encontramos con Tarija y Pando donde su población identificada con otros grupos poblacionales es alta, pero que la mayoría de estos son de áreas rurales, esto muestra que muchos de ellos señalaron pertenecer a comunidades y pueblos más que a una etnia en específico, muchas veces confundidos con pertenecer a la clase campesina del lugar. Por último, Santa Cruz y Tarija son los departamentos con un porcentaje considerable de personas que dieron otros tipos de declaraciones (primordialmente *mestizos* en Tarija, y mestizos y menonitas en Santa Cruz), donde la diferenciación entre urbano y rural es más notoria en Santa Cruz y menos separada en Tarija. Estos dos departamentos son los que muestran el mayor

porcentaje de identificación como mestizo y menonita, sobre todo Santa Cruz, que muestra una composición de auto pertenencia mestiza y urbana.

En general, entre los departamentos con mayor población identificada como perteneciente a una NPIO, tenemos a La Paz, Beni, Sucre, y Cochabamba. Mientras que Potosí, Tarija y Pando son los departamentos que más se auto identifican con otro tipo de “grupos poblacionales”, Santa Cruz y Tarija son los departamentos que se identifican “con otro tipo de declaraciones” (sobre todo mestizos).

A continuación, una mirada general sobre la autopertenencia a una NPIO a nivel nacional:

Pertenencia o no, a un pueblo indígena originario campesino					
	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí
Sí se autoidentifican como una nación o pueblo originario	2,41	12,61	7,21	2,14	4,37
Otros grupos poblacionales	0,15	0,49	0,19	0,09	3,25
Otro tipo de declaraciones	0,33	1,20	0,81	0,13	0,17
No pertenecen a una nación o pueblo originario	2,24	12,61	7,35	2,01	7,79
Total	5,13	26,91	15,57	4,37	15,58

Pertenenencia o no, a un pueblo indígena originario campesino					
	Tarja	Santa Cruz	Beni	Pando	Total
Sí se autoidentifican como una nación o pueblo originario	0,37	4,27	1,07	0,15	34,60
Otros grupos poblacionales	0,25	0,41	0,13	0,09	5,05
Otro tipo de declaraciones	0,56	3,35	0,09	0,05	6,71
No pertenecen a una nación o pueblo originario	3,08	15,44	2,44	0,69	53,65
Total	4,27	23,47	3,73	0,98	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos del censo 2012, INE.

Sobre el 100% nacional, más de la mitad de la población señala no pertenecer a una nación o pueblo originario, sin embargo, la distancia no es demasiado alta, pues como vemos en el cuadro anterior del 5,13% que representa la población de Chuquisaca a nivel nacional, la mitad se distribuye entre los que sí se autoidentifican con un NPIO, tendencia que se repite en La Paz, Cochabamba, y Oruro, mientras que Potosí cuenta con la mitad de su población que no se identifica con una NPIO y el resto se distribuye entre los que si se identifican con una NPIO. El resto pertenece a otros grupos poblacionales. Por otro lado, vemos que tanto Santa Cruz, como Beni y Pando que tienen más de la mitad de su población que no pertenecen a una nación o pueblo originario. El caso más resaltante se encuentra en Santa Cruz, donde las tres cuartas partes de su población señalan no pertenecer a una NPIO.

Sin embargo, debemos considerar que la pertenencia no tiene una relación directa con el idioma hablado de la población, pues muchos de los que se reconocen como

pertenecientes a una NPIO no tienen el idioma de su nación o etnia, o en todo caso no es el idioma materno (su primer idioma aprendido), o por otro lado puede ser que se identifiquen con alguna NPIO pero no hablen el idioma ni lo tengan como idioma materno, por estas variaciones es difícil identificar lo que sería una pertenencia pura.

El idioma no es determinante en el momento de la autoperpetencia a un NPIO, sin embargo, existen tendencias y características interesantes, podemos ver así que la “nación” indígena Aymara se distribuye clara y equitativamente entre los hablantes del idioma aymara y castellano como primeros idiomas hablados en la niñez. Mientras que los Quechuas como “nación” indígena no siguen la misma tendencia, pues existe un 67% de la población que aprendió este idioma en la niñez, y casi el 30% que aprendió castellano. Sin embargo, existe un alto porcentaje de personas quechuahablantes que se identifican con otro tipo de etnias, pueblos minoritarios, y *otro tipo de declaraciones*, que muestran el claro dinamismo y la brecha de autoidentificación que existe entre los hablantes del quechua y su pertenencia. Podría decirse que los quechuas redujeron su autoidentificación con la etnia de origen de manera sorprendente, a pesar que el porcentaje de personas que tienen el idioma quechua como materno, sin embargo, los aymaras, a pesar de que tienen el aymara y castellano de forma igualitaria, se reconocen más como aymaras que con otro tipo de pueblos o comunidades. En este sentido, podemos denotar que ni la ruralidad, ni el idioma hablado desde la niñez son determinantes para la pertenencia, sobre todo en el caso de los aymaras, quizás esto se deba a la cultura y a la gran organización indígena de la que nos habla Iamamoto, además de las costumbres y fuerte cohesión social de esta etnia. Pero también vemos que el aprendizaje del idioma castellano como primera lengua muestra un claro alejamiento de la

etnia perteneciente, vemos así que a mayor porcentaje de personas castellanohablantes menor pertenencia un pueblo o nación indígena existe. Hecho variante en algunas naciones como la aymara y guaraní.

Tomemos para análisis principal el acceso a servicios básicos que tiene la población que señala que pertenece a una NPIO, por lo cual para los siguientes análisis se cruzaran variables de acceso a servicios básicos y pertenencia.

La primera variable de análisis es el acceso al agua en las NPIO.

Urbano	Cañería de red	Pileta pública	Carro repartidor (aguatero)	Pozo o noria con bomba	Pozo o noria sin bomba	Lluvia, río, vertiente, acequia	Lago, laguna, curichi	Total
A- Aymara	624.050	56.355	29.173	8.798	22.061	16.813	898	758.148
A- Quechua	502.925	73.467	61.869	24.312	13.313	8.700	1.290	685.876
B- Chiquitano	70.206	3.374	211	1.487	3.151	479	203	79.111
B- Guaraní	28.501	2.217	208	657	369	117	11	32.080
Naciones o pueblos indígenas minoritarios	76.949	10.222	5.756	7.078	13.571	1.772	4.366	119.714
C- Otros grupos poblacionales	79165	13725	4266	2077	3752	1762	526	105273
D- Otro tipo de declaraciones	254.821	29.538	10.441	11.299	20.843	4.130	5.106	336.178
<b>Total</b>	<b>1.895.032</b>	<b>199.029</b>	<b>117.445</b>	<b>56.466</b>	<b>64.714</b>	<b>33.625</b>	<b>7.832</b>	<b>2.374.143</b>

Rural	Cañería de red	Pileta pública	Carro repartidor (aguatero)	Pozo o noria con bomba	Pozo o noria sin bomba	Lluvia, río, vertiente, acequia	Lago, laguna, curichi	Total
A- Aymara	322.964	91.409	2.107	42.488	191.133	148.519	11.629	810.249
A- Quechua	453.904	179.634	9.762	32.041	122.913	291.875	26.471	1.116.600
B- Chiquitano	18.862	3.079	427	19.396	12.450	4.821	2.666	61.701
B- Guaraní	31.328	6.728	2.398	8.432	3.405	7.476	1.744	61.511
Naciones o pueblos indígenas minoritarios	29.983	7.745	929	11.853	24.256	32.687	5.667	113.120
C- Otros grupos poblacionales	67.538	16.919	1.811	11.829	26.354	41.073	4.674	170.198
D- Otro tipo de declaraciones	71.149	13.033	1.821	22.129	14.008	21.473	2.848	146.461
<b>Total</b>	<b>995.728</b>	<b>318.547</b>	<b>19.255</b>	<b>148.168</b>	<b>394.519</b>	<b>547.924</b>	<b>55.699</b>	<b>2.479.840</b>

Fuente: Elaboración propia en base a censo 2012, INE.

La población identificada como NPIO del área urbana dispone de agua por medio de una cañería de red, menos las etnias Bésiro y Maropas, que acceden al agua mediante una pileta pública o pozo y noria sin bomba. En cambio, vemos que en área rural pocas comunidades cuentan con este servicio mediante cañería de red, además debe tomarse en cuenta que la población perteneciente a una NPIO es mayor en el área rural que en el área urbana, así, vemos el grupo que contiene todas las naciones o pueblos indígenas minoritarios, los cuales son los que cuentan con una población considerable que accede al agua por medio de la lluvia, río, vertiente o acequia. En este grupo, las etnias que cuentan con

más del 80% que acceden al agua mediante esas vías son los Araona, Chacobo, Esse Ejja, Mojeño, Trinitario, Ignaciano, Pacahuara, Tacana, Tsimane Chiman, Yaminawua, Yuki, Yuracaré y Yuracaré Mojeño, más de las tres cuartas partes de los pobladores de estas etnias acceden a este servicio básico en forma precaria, pues el agua no es potable, lo cual trae como consecuencias enfermedades intestinales principalmente. Podemos ver también que otras catorce naciones del área rural acceden a pozos o noria sin bomba para obtener agua, y seis naciones acceden a pozos y norias con bomba. Y solo trece naciones del área rural obtienen en su mayoría acceso al agua mediante cañería de red. Estos resultados en cuanto a acceso al agua y la forma de este acceso son deficientes y penosos, sobre todo los más afectados son los que pertenecen a las naciones del oriente amazónico, habitantes ubicados entre las fronteras de Pando y Beni, que conforman el TIM II (Territorio Interétnico Multicultural), y también hablamos de comunidades que incrementaron su porcentaje de pertenencia a un pueblo o nación indígena en el censo 2012, en comparación del 2001, pues triplicaron su población. En este sentido, cabe preguntarnos qué tipo de apoyo o beneficios dan las autonomías indígenas a estas comunidades reconocidas como tales.

Ahora pasemos a conocer la disponibilidad de baño o letrina en las NPIO:

Urbano	Sí, de uso privado	Sí, de uso compartido	No tiene	Total
A- Aymara	285.886	293.226	179.036	758.148
A- Quechua	282.508	266.085	137.283	685.876
B- Chiquitano	32.926	42.490	3.695	79.111
B- Guaraní	12.912	16.386	2.782	32.080



Naciones o pueblos indígenas minoritarios	617.957	615.391	330.180	1.563.528
C- Otros grupos poblacionales	39.898	44.987	20.388	105.273
D- Otro tipo de declaraciones	285.108	259.071	49.762	593.941
<b>Total</b>	<b>988.897</b>	<b>978.422</b>	<b>406.824</b>	<b>2.374.143</b>

<b>Rural</b>	<b>Sí, de uso privado</b>	<b>Sí, de uso compartido</b>	<b>No tiene</b>	<b>Total</b>
A- Aymara	143.941	115.105	551.203	810.249
A- Quechua	209.402	126.343	780.855	1.116.600
B- Chiquitano	24.359	28.565	8.777	61.701
B- Guaraní	14.905	16.440	30.166	61.511
Naciones o pueblos indígenas minoritarios	383.443	274.855	1.381.197	2.039.495
C- Otros grupos poblacionales	37.049	34.197	98.952	170.198
D- Otro tipo de declaraciones	55.381	33.888	57.192	146.461
<b>Total</b>	<b>515.273</b>	<b>388.044</b>	<b>1.576.523</b>	<b>2.479.840</b>

Fuente: Elaboración propia en base a censo 2012, INE.

Vemos en el cuadro que el acceso al baño en el área urbana es generalmente de uso compartido, y que la mayoría de los pertenecientes a una NPIO lo tiene. Sin embargo, estos datos vuelven a cambiar en el momento de hablar de las NPIO que residen en el área rural, pues dieciocho naciones indígenas no tienen baño ni letrina y, además, no son solo las naciones minoritarias, pues encontramos ahí a los Aymaras, Quechuas y Guaraníes, que no poseen

este servicio básico y que determina la mejor calidad de vida. Por otro lado, vemos que las comunidades que anteriormente fueron mencionadas con un deficiente acceso al agua también vuelven a tener una población predominante sin tenencia de baño o letrina. Sin embargo, tener baño o letrina no es totalmente determinante, pues incluso por la geografía del lugar puede ser que un baño no sea lo más conveniente o fácil de instalar, entonces necesitamos contrastar estos datos con la forma de desagüe con la que cuentan estas NPIO .

De las veintitrés NPIO del área urbana predominantemente cuentan con un sistema de desagüe hacia el alcantarillado, mientras que dos tienen desagüe por cámara séptica como el mayor sistema de desagüe, y otras diecinueve NPIO cuentan con un pozo ciego como sistema de desagüe. De esta manera nos encontramos con la etnia de Chiquitanos y las naciones o pueblos indígenas minoritarios que cuentan con más del 50% de su población con un desagüe a un pozo ciego. De esta manera, podemos ver que a pesar del hecho de tener un baño o letrina propia o compartida no determina que esta se encuentre en buen estado o tenga buenos niveles de salubridad. Así podemos ver que el sistema de desagüe más popular en las etnias de Canichana, Cayubaba y otras mencionadas anteriormente como deficientes al acceso al agua y tenencia de baño, vuelven a tener este problema con relación al desagüe. Por otro lado, en el área rural podemos ver que todas las NPIO, utilizan un medio de desagüe general que es el pozo ciego, consideremos que este sistema de desagüe es relativamente cómodo en el área rural, pero que tampoco puede ser mejorado si no se mejora el acceso al agua y la tenencia de baños.

A continuación, veamos el principal combustible utilizados en el NPIO:

El mayor combustible utilizado por las personas que son parte del NPIO es la leña, en el área rural, y que en el área urbana el combustible más popular es la garrafa de gas, entre otros. Es interesante ver que en el área rural los tres cuartos de la población cocinan con leña. Por otro lado, en las NPIO mayoritarios como los quechuas y aymaras el combustible más utilizado casi con un 50% en el área rural es la leña. Nuevamente, debemos reflexionar sobre el uso de la leña como combustible, si bien es de fácil acceso al consumidor y se encuentra en su mismo medio ambiente, este tipo de combustible no solo daña a los integrantes de la comunidad sino también al resto de los NPIO.

Por otro lado, veamos el acceso a electricidad en estas naciones o etnias:

Urbano	Red de empresa eléctrica (servicio público)	Motor propio	Panel solar	Otra	No tiene	Total
A- Aymara	702.526	1.281	172	2.250	51.919	758.148
A- Quechua	645.597	1.867	208	1.994	36.210	685.876
B- Chiquitano	74.187	181	40	568	4.135	79.111
B Guaraní	29.872	105	20	205	1.878	32.080
Naciones o pueblos indígenas minoritarios	109.729	670	131	837	8.347	119.714
C- Otros grupos poblacionales	97.826	571	44	400	6.432	105.273
D- Otro tipo de declaraciones	574.283	1.305	245	1.861	16.247	593.941
<b>Total</b>	<b>2.234.020</b>	<b>5.980</b>	<b>860</b>	<b>8.115</b>	<b>125.168</b>	<b>2.374.143</b>

Rural	Red de empresa eléctrica (servicio público)	Motor propio	Panel solar	Otra	No tiene	Total
A- Aymara	483.833	7.033	18.350	15.010	286.023	810.249
A- Quechua	550.249	10.720	39.054	18.915	497.662	1.116.600
B- Chiquitano	24.299	5.917	2.466	2.904	26.115	61.701
B- Guaraní	20.800	2.192	3.000	2.153	33.366	61.511
Naciones o pueblos indígenas minoritarios	43.018	9.215	7.332	3.766	49.789	113.120
C- Otros grupos poblacionales	88.615	5.483	6.828	3.447	65.825	170.198
D- Otro tipo de declaraciones	79.322	15.434	6.228	3.001	42.476	146.461
<b>Total</b>	<b>1.290.136</b>	<b>55.994</b>	<b>83.258</b>	<b>49.196</b>	<b>1.001.256</b>	<b>2.479.840</b>

En cuanto a la cuestión de acceso a la electricidad podemos ver que el área urbana de las NPIO la cuestión es casi homogénea pues todos tienen mayoritariamente acceso a una red de empresa eléctrica, mientras que en el área rural (donde mayormente se encuentran asentadas estas NPIO) las cosas cambian, pues solo diecinueve etnias cuentan con red de empresa eléctrica pública, incluyendo naciones mayoritarias. Sin embargo, veintidós etnias no tienen acceso a la electricidad, y solo tres acceden a motor propio y dos a energía solar. Recordemos que tomamos en cuenta en este análisis el acceso a la electricidad que la mayoría de las NPIO tiene, en este sentido vemos que las personas que no tienen acceso a electricidad son más de las tres cuartas partes de las NPIO, donde las naciones más afectadas vuelven a ser las que de la misma manera no tenían acceso a agua potable,

a baños, a desagües apropiados, y que solo cocinan con leña. Estas son: Cavineño, Chacobo, Chiquitano, Esse Ejja, Guaraní, Joaquinano, Machineri, Maropa, Reysano, Mojeño, Ignaciano, Trinitario, Movina, Tacana, Tsmane Chimán, Yaminahua, Yuki, Yuracaré, Yuracaré Mojeño. Nuevamente, las comunidades más excluidas son pertenecientes a áreas rurales amazónicas y del oriente del país en general.

Quizás esto se deba a lo mismo que vimos en los acápi-tes iniciales a este ensayo, las naciones o pueblos indígenas amazónicos y del oriente no tuvieron un sistema organizacional fuerte, siempre fueron naciones con pocas experiencias de movilización, a diferencia de las naciones de los andes occidentales del altiplano de Bolivia, donde se encuentran los aymaras que sí tienen y tuvieron una movilización mayor, capaces de realizar cambios a nivel nacional y también de pedir el acceso a servicios básicos.

Por otro lado, la cercanía o lejanía de la sede de gobierno, y el manejo de recursos de cada territorio étnico influye en el acceso a servicios básicos, así las naciones del oriente se encontraron casi siempre excluidas y descuidadas, a pesar de los movimientos que realizaron en defensa de sus recursos naturales y territorio. Recordemos el TIPNIS y la marcha de 1990 (de los pueblos de la Amazonía en defensa de sus tierras), pareciera que preferirían mantener un statu quo en sus comunidades. Sin embargo, consideramos que se puede acceder a una red de cañería de agua, a un baño o letrina con desagüe apropiado, y a un combustible más apropiado para estas etnias sin romper su equilibrio ni medio ambiente, estos servicios básicos no son lo mismo que construir una carretera por el medio de las comunidades, talando árboles y destrozando el medio ambiente. Por otro lado, esta misma limitación a servicios básicos excluye a estas comunidades de su autodeterminación como naciones y tener una autonomía indígena, pues muchos no acceden a noticias nacionales

debido a que no tienen electricidad para ver televisor y así acceder a medios de comunicación masiva, además que el bajo acceso a servicios básicos hace que esta población migre a centros urbanos más avanzados, donde puedan continuar sus estudios o trabajar. Sin embargo, no todos pueden hacerlo y existe una alta tasa de deserción escolar en el nivel secundario, lo cual limita y excluye una vez más a los habitantes pertenecientes a estas “naciones”.

Debe reconocerse que el gobierno del MAS estuvo realizando una suerte de construcción de carreteras que unen o traspasan estas NPIO, sin embargo, estas carreteras o puentes no influyen en aumentar los ingresos de las personas, ni en que estas accedan a mejores trabajos, pues primordialmente se dedican a la pesca, recolección y agricultura. Por lo tanto, la falta de políticas sociales adecuadas y contextualizadas en las necesidades de estas naciones es importante, ya que sin acceso a un mejor nivel de vida que otorgue salud y bienestar no podremos ver el desarrollo autónomo indígena de estas naciones. Entonces, en qué queda lo plurinacional de Bolivia, pareciera que las NPIO solo fueron incluidas en la nominación de lo plurinacional, en la construcción de lo pluri y no así en el acceso a servicios básicos primordiales.

Pero no todo sigue con el statu quo de hace diez años, buscamos los principales cambios que pudieron haber sufrido estas NPIO en esta última década, y son sorprendentes algunos puntos, así podemos ver que los niveles de alfabetización son óptimos en todas las NPIO.

Existen altos niveles de personas de las NPIO que sí saben leer y escribir, más de tres cuartas partes de la población sí sabe leer y escribir, lo cual podría ser la más grande mejora que hasta ahora tuvieron estas NPIO, sin embargo, deben profundizarse los cambios a partir de este cambio inicial. Si bien, ahora estas naciones pueden acceder a más

oportunidades, no todas se abren debido a su nivel de escolaridad, sobre todo en las edades escolares podemos ver que la deserción aún es alta en el nivel secundario.

En los niveles de asistencia a una escuela o colegio, los niveles de escolaridad fueron altos, en sí, desde los 4 a los 13 años la mayoría de los niños pertenecientes a las NPIO asistieron a la escuela, si bien en cada nación existieron personas que no lo hacían, esta fue una cantidad mínima. Sin embargo, en el anterior cuadro podemos ver un cambio en los adolescentes comprendidos entre 14 y 19 años, en edad colegial, pues los niveles de inasistencia incrementan en estos hasta llegar a un cuarto de su población, casi en todos los casos. Los casos más críticos se dan en las comunidades en las que la inasistencia es mayor a la asistencia, las cuales se dan en las etnias de Ayoreos, Weenayek, Yaminahuas y Yukis, mismas comunidades señaladas con bajos niveles a acceso de servicios básicos. Esta reducción de asistencia se traduce en deserción escolar, y también en bajo acceso a oportunidades laborales y sobre todo a conocimiento, esto se debe a que muchas de las comunidades donde habitan estas NPIO no tienen un colegio, solo poseen una escuela en la comunidad, y para poder continuar con sus estudios deben trasladarse a centros más poblados, pero a esto solo acceden las personas que puedan pagarlo con sus ingresos, pues a pesar que la educación sea pública, la manutención en otro centro poblacional es costosa.

Otro cambio importante en la última década es el acceso a telefonía por medio de la empresa ENTEL que se nacionalizó con el gobierno de Evo Morales, y, recientemente, el acceso a Internet promovido por el gobierno mediante el lanzamiento del satélite Túpac Katari.

Con respecto a los cambios en relación a telecomunicaciones, el acceso a servicios telefónicos y celulares se incrementó, inclusive podemos observar su expansión en el área

rural, podría decirse que la mitad de la población rural de las NPIO posee teléfono o celular y el resto no. Nuevamente, las naciones que no poseen estos servicios son las que no poseen los demás servicios, pero cabe señalar el incremento de este servicio en las NPIO.

Por último, el acceso a Internet es totalmente nulo en estas comunidades, este hecho se debe quizás a que el satélite aún no entró en funcionamiento en etapas censales, sin embargo, no consideramos que esta situación haya cambiado mucho, pues, como vimos, las tres cuartas partes de las NPIO no cuenta con energía eléctrica, lo cual impediría su acceso a una computadora con la cual acceder al Internet.

De esta manera, podemos ver la relación que tienen las NPIO con respecto a los servicios básicos, si bien existen cambios importantes en cuanto a alfabetización y educación, los principales medios para sobrevivir aún son escasos, no solo en las naciones y etnias minoritarias, sino también en las mayoritarias, en cuanto a algunos servicios básicos. Por otro lado, pareciera que el acceso a estos servicios básicos depende más del área urbana o rural donde se ubican, más que a la condición étnica a la que pertenecen. Sin embargo, es necesario reconocer, con los datos anteriormente vistos, que existe un poco más de población de las NPIO en el área rural, en las cuales la mayoría no dispone de servicios básicos. Por lo cual, las autonomías indígenas impulsadas por el gobierno deben ser reformuladas ya que sin acceso a un mejor nivel de vida y sin las bases necesarias para la educación no puede existir un medio eficiente para plasmar y expandir los usos y costumbres de estas poblaciones indígenas.

Entonces, cabe preguntarnos: ¿Quiénes son los nuevos excluidos? Consideramos que son las NPIO, habitantes del área rural y, sobre todo, pertenecientes a una nación minoritaria. Si se trata de que aún se sigan reproduciendo como



nación, se les debe ofrecer mejores condiciones de vida, pues su mera existencia no reafirma su autonomía ni actividad política, mucho menos en la toma de las decisiones de un Estado Plurinacional, donde supuestamente todas las Naciones deben ser tomadas en cuenta con igualdad y no en dependencia de su cantidad. Entonces podemos decir que estas NPIO se encuentran en un estado de exclusión social en cuanto a servicios básicos y otros accesos a la comunicación, con un gobierno formado por grupos que vivieron etapas de exclusión. Vemos que las nuevas formas de colonialismo interno se siguen reproduciendo y dejan visibles las nuevas formas de exclusión de un Estado Plurinacional. No confundamos los usos y costumbres de una Nación étnica, ni el respeto a la madre tierra, con las condiciones de pobreza.

Recordemos nuevamente el primer artículo de nuestra Constitución:

Artículo 1. Bolivia se constituye en 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. (CPE, 2009)

Claramente, encontramos la noción de lo plurinacional que se da en la Constitución y, sin embargo, la inclusión constitucional de los NPIO no se da en realidad, queda mucho en que trabajar. El potencializar a estas etnias e incluso volverlas autónomas como naciones, tal como se propone el gobierno, lleva un gran trabajo, más aún cuando las condiciones básicas de vida y desarrollo del IDH no se cumplan en las naciones o pueblos indígenas minoritarios de

Bolivia. Cabe preguntarnos si la baja organización política de estos pueblos, llamados naciones por el gobierno, pueden llegar a formar parte de un pluralismo con equidad e igualdad de oportunidades y beneficios; ni siquiera la actividad económica de estos pueblos asegura la supervivencia de sus pobladores, mucho menos de lo lingüístico. Vemos que estos momentos de transformación en cuanto a lo étnico del país tuvo como principal hito su reconocimiento en una nueva Constitución Política del Estado, cabe ver ahora cómo poner en práctica tales objetivos y consolidar estas etnias como verdaderas Naciones.

Por otro lado, cabe preguntarnos si lo mejor es la constitución de naciones al interior de un paraguas que sería el Estado Plurinacional, si es muestra de inclusión o exclusión social. Claramente, tampoco considero que lo mejor sea borrar cualquier tipo de diferenciación cultural y ancestral, costumbres y lenguas pertenecientes a cada etnia, pues lo pluriétnico debe ser visto como potencialidad e impulso a conformar un nuevo horizonte en Bolivia, y no como una fase de división y de reproducción discriminatoria en el país. De esta manera, no puede borrarse la raíz común de la conformación de Bolivia, la indígena, sea cualquier etnia a la que se pertenezca o a la que no se pertenezca. La inclusión social debe ser vista desde un punto en el que se construyan parámetros comunes con los que todos aseguremos nuestra igualdad de oportunidades, ya sean con expectativas urbanas o rurales, los servicios básicos deben garantizar el acceso a estas igualdades y la decisión pertenecerá a cada etnia de Bolivia. El ser reconocidas como etnias o naciones en la nueva Constitución es un gran paso hacia la inclusión social en Bolivia.

# Conclusiones

*Eduardo Paz Rada*

Los distintos enfoques y perspectivas desarrollados en los capítulos presentados en este informe, tomando en cuenta las dimensiones abordadas en torno a la dinámica exclusión-inclusión, permiten advertir que las miradas diversas tienen una riqueza especial, con una serie de coincidencias y divergencias como corresponde a un estudio sobre una realidad abigarrada y plural como es la boliviana, abriendo la potencialidad de los estudios críticos, reflexivos y analíticos.

Tomando en cuenta esto, se presentan en este acápite algunas conclusiones que surgen de la investigación realizada:

1- La constitución histórica de la formación social boliviana está marcada por altos niveles de inestabilidad y de diversidad de manifestaciones que reflejan las estructuras de atraso y dependencia con distintas manifestaciones de exclusión social, regional, económica, cultural y política. En el período de estudio (2001-2012) se advierten dos momentos claramente distintos en relación a las condiciones generales de Bolivia con la presencia de dos proyectos antagónicos: el proyecto neoliberal y el proyecto nacionalista

indígena-campesino. El segundo ha marcado transformaciones y reformas que tocan en profundidad las condiciones del orden de desigualdad.

2- Se han abordado las distintas dimensiones que implica el estudio de la exclusión social en sociedades atrasadas y dependientes como la boliviana, situación que comparte con otros países del Tercer Mundo. Sin embargo, en este caso la existencia de un conjunto de mecanismos de discriminación y marginación cultural y étnica se cruzan con otros que contienen las relaciones de clase, de gremio, de región y de trayectorias históricas específicas, destacando que las relaciones étnico-culturales tienen su origen y reproducción permanente a través del colonialismo interno y la debilidad en la cohesión social.

Estos mecanismos se retroalimentan en bucles complejos que se metabolizan autopoieticamente haciendo muy difícil una ruptura profunda y significativa, aunque en momentos constitutivos, como la Guerra Federal de 1899, la Revolución de 1952 o la Guerra del Gas de 2003, se abren profundas brechas hacia nuevas perspectivas históricas.

3- El colonialismo interno se articula con el colonialismo externo o dependencia generada por la dominación imperialista en el contexto del sistema-mundo capitalista, constituyendo relaciones de expropiación de las materias primas, los recursos naturales estratégicos, relaciones que provocan la transferencia de los excedentes hacia las economías metropolitanas y el incesante empobrecimiento interno. Esto repercute directamente en la consolidación de elites privilegiadas y en intensos y extensos procesos de exclusiones diversas de los sectores sociales indígenas, campesinos, laborales y populares, incidiendo negativamente en la integración y la cohesión internas.

4- En el período 2001-2012 se han identificado algunas transformaciones en los distintos ámbitos de la sociedad

boliviana, tanto con las rebeliones populares como en octubre de 2003, como con la participación electoral del Movimiento Al Socialismo que ganó sucesivamente las elecciones de 2005 y 2009, las nacionalización de recursos naturales y la recuperación de empresas, la realización de la Asamblea Constituyente con la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado, el nuevo rol protagónico del Estado, los enfrentamientos, incluso armados, del gobierno con autoridades y movimientos en las regiones del oriente y las movilizaciones indígenas de tierras bajas en contra de la construcción de una carretera sobre el TIPNIS.

5- En los aspectos referidos a la inclusión se han producido modificaciones relacionadas a la redistribución de recursos económicos hacia sectores y regiones antes altamente desfavorecidos, a través de la entrega de bonos a estudiantes de educación básica, mujeres embarazadas y ancianos; la ampliación de la atención en los campos de la salud y la educación; de servicios básicos, como energía eléctrica, agua potable y gas doméstico, aunque todavía existen niveles elevados de pobreza extrema (reducida de 38% a 20%) y moderada (reducida de 63% a 43%). Para ello, el gobierno se vio favorecido por la masiva exportación de gas natural, minerales y soya, aprovechando los buenos precios de estos productos en el mercado internacional. La crítica sostenida a estas políticas públicas surgió por la prioridad de acciones de beneficencia y no de inversión en actividades productivas de largo alcance, por una parte, y de mantener un modelo primario-exportador.

También se establece que se produjeron importantes incrementos en el salario básico nacional, beneficiando a los trabajadores y empleados de la base de la pirámide laboral, así como aumentos salariales regulares aprovechando los buenos rendimientos en el crecimiento del PBI. Sin embargo, es evidente que los niveles de informalidad y

precariedad del trabajo son de alta preocupación, en la medida en que todavía tiene vigencia la flexibilización laboral y el libre contrato. Respecto a los niveles de desempleo, se advierte una reducción de los mismos, aunque las tasas de esta reducción no son coincidentes entre las fuentes gubernamentales del INE o UDAPE respecto de las del CEDLA.

6- Los sectores sociales que habitan en las regiones rurales en condición de campesinos originarios y los pueblos indígenas, especialmente del oriente y el amazonas de Bolivia, son los que mantienen los más bajos niveles de acceso a los servicios básicos, no cuentan con energía eléctrica, agua potable y comunicaciones fluidas, reciben una atención de salud precaria y sus sistemas educativos son los más atrasados del país, con ausencia sentida de atención estatal. La desruralización de la población tiene fuertes implicaciones en el descuido y reducción de las actividades agrícolas campesinas tradicionales, altamente importantes para el sostenimiento del mercado interno.

7- Una comparación inicial con los índices de salud, educación y servicios básicos y con los niveles de ingreso y salario básico de los países de la región sudamericana establece que aún la situación boliviana está en niveles inferiores, a pesar de los avances producidos en el período 2006-2012. El proyecto neoliberal, con las Reformas de Ajuste Estructural establecidos por el FMI y el BM, dejó al país en una situación de elevada debilidad estructural, afectando duramente a las condiciones de vida de la mayoría de la población, ahondando las brechas de desigualdad, marginación, exclusión y discriminación, debilitando al Estado y haciendo prescindentes sus obligaciones en el campo de las políticas sociales y económicas.

8- El balance general permite advertir que el proyecto neoliberal fue restrictivo, excluyente y con baja responsabilidad del Estado en la implementación de políticas sociales,

dejando al librecambio del mercado las tareas de asignación y distribución de los recursos y excedentes y afectando negativamente a los trabajadores del campo y la ciudad, reproduciendo las precarias condiciones de vida de la población y profundizando las brechas culturales, económicas, sociales y políticas. En tanto que el proyecto nacionalista indígena-campesino, aprovechando la coyuntura económica de exportaciones y buenos precios internacionales, impulsó la recuperación de los recursos naturales, la redistribución de la renta y los excedentes, la aplicación de políticas públicas y sociales favorables a los sectores más vulnerables y fortaleció el Estado Nacional.

La emergencia política de las nuevas elites procedentes de los sectores indígenas, campesinos, mujeres, sindicales y populares, formando un nuevo bloque de poder, estuvo acompañada de reformas de carácter cultural, económico, social, regional y político que amplió los mecanismos institucionales, legales y prácticos de inclusión de segmentos importantes de la población boliviana. La coincidencia de procesos de integración y políticas de inclusión con otros países de la región (Brasil, Argentina, Uruguay, Ecuador y Venezuela) favoreció las tendencias reformistas en Bolivia.





# Bibliografía

- Albó, X. (2013). "¿Cuántos indígenas hay en el país?" En CIPCA. En línea: <[http://cipca.org.bo/index.php?Option=com\\_content&view=article&id=2980:icuantos-indigenas-hay-en-el-pais&catid=176:cipcanotas-2013&Itemid=210](http://cipca.org.bo/index.php?Option=com_content&view=article&id=2980:icuantos-indigenas-hay-en-el-pais&catid=176:cipcanotas-2013&Itemid=210)>. (Consulta: 14-10-2013).
- Albó, X., Barrios, F. (2006). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2006. El estado del Estado en Bolivia. Documento de Trabajo 1/2006. Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*. La Paz, PNUD/IDH.
- Almaraz, S. (1958). *Petróleo en Bolivia*. La Paz, Juventud.
- (1966). *El poder y la caída*. Cochabamba, Amigos del Libro.
- Banco Central de Bolivia (2012). *Memoria 2011*. La Paz, Quality.
- CEPAL, et al. (2007). *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago.
- Dos Santos, T. (2003). *La teoría de la dependencia*. Buenos Aires, Plaza y Janés.
- Defensor del Pueblo-República de Bolivia (2008). *Informe Defensorial. Acontecimientos suscitados en Sucre del 23 al 25 de noviembre de 2007*. La Paz, Canasta de fondos/PNUD.
- Diez, Á. (2012). "Análisis Antropológico". En *Un censo fallido. Análisis técnico del censo nacional de población y vivienda 2012 (Resumen Ejecutivo)*. La Paz, GAM-LP/UMSA/ La ruta del Censo.

- Dussel, E., Lander, E. (2000). *La colonialidad del saber*. Caracas, Unesco.
- Do Alto, H., Stefanoni, P. (2006). *La Revolución de Evo Morales*. La Paz, Le Monde Diplomatique.
- Eichert, S. s.f. "La incidencia política en torno a los conflictos socio ambientales en Bolivia pre y posconstituyente (2006-2012): El caso de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIBOB)". Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz, Vicepresidencia del Estado.
- Fundación Jubileo (2012). *Reporte Estadístico de Bolivia*. La Paz, Jubileo.
- Gunder Frank, A. (1970). *Desarrollo del subdesarrollo*. México D.F., Siglo XXI.
- Gullo, M. (2010). *La insubordinación fundante*. Buenos Aires, Biblos.
- Harvey, D. (2014). *Breve historia del neoliberalismo*. La Paz, Vicepresidencia del Estado.
- Iamamoto, S. (2013) *El nacionalismo boliviano en tiempos de plurinacionalidad. Revueltas antineoliberales, Asamblea Constituyente y Democracia Intercultural (2000-2009)*. La Paz, Tribunal Supremo Electoral/Sifde.
- Instituto Nacional de Estadística (2013) *Estadísticas Económicas*. La Paz, INE.
- (2014). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*. La Paz, INE.
- (2012) *Bolivia. Características de población y vivienda. Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*. La Paz, INE/Ministerio de Comunicación, Estado Plurinacional de Bolivia.
- Mandel, E. (1981). *El capitalismo tardío*. México D.F., Era.
- Mayorga, F. (2011). *Dilemas*. La Paz, Plural.
- Mitre, A. (1981). *Los patriarcas de la plata*. Lima, IEP.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2013). *Memoria de la Economía Boliviana 2012*. La Paz, Quality.
- Ministerio de Comunicaciones (2013). *Informe de Gestión 2012*. La Paz, Ministerio de Comunicaciones.
- Montenegro, C. (1979). *Nacionalismo y coloniaje*. La Paz, Juventud.

- Órgano Electoral Plurinacional (2010). *Resultados Electorales en Bolivia*. La Paz, OEP.
- Paz Rada, E., et al. (2009). *La batalla por el petróleo y el gas en América Latina*. México D.F., Energía y Desarrollo.
- Paz Rada, E. (2008). "Los desafíos de Evo Morales". En *Crítica de Nuestro Tiempo* n° 36. Buenos Aires, Fundación enseñar para aprender.
- (2014). "Fronteras, geopolítica y autonomías en Bolivia". En *Temas Sociales* n° 35. La Paz, Sociología UMSA.
- Ramos, J. (1971). *Historia de la Nación Latinoamericana*. Buenos Aires, Peña Lillo.
- Rauber, I., et al. (2012). *Análisis de coyuntura política*. La Paz, EGPP.
- Ramonet, I. (2013). *Hugo Chávez, mi primera vida*. Caracas, Vadell.
- Rivera, S. (2010). *Violencias (re) encubiertas en Bolivia*. La Paz, La mirada Salvaje.
- (2010). *Ch'ixinakax utxiwa*. Buenos Aires, Retazos/Tinta Limón.
- Romero, S. (2004). *Mapa Electoral de Bolivia*. La Paz, CNE.
- Sombart, W. (2006). *Diccionario de Sociología*. Madrid.
- Soliz Sánchez, A. (2014). *Crecimiento y distribución de la población de Bolivia*. La Paz.
- Soliz Rada, A. (1996). *La Fortuna del Presidente*. La Paz, Quality.
- (2013). "Censo 2012: Derrota histórica de los disgregadores de Bolivia". En Soliz Rada, A., Stefanoni, P., Mesa Gisbert, C. *Bolivia: el Censo 2012 cuestiona la idea de un Estado plurinacional*. Dossier en línea: [www.sinpermiso.info](http://www.sinpermiso.info), 8 de septiembre.
- (2013). *La luz en el túnel*. Buenos Aires, Publicaciones del Sur.
- Stefanoni, P. (2006). *De la coca a palacio*. La Paz, Malatesta.
- UNITAS (2009). *Cronología del Proceso Constituyente*. La Paz.
- Wallerstein, I. (2012). *El capitalismo histórico*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Zavaleta, R. (1986). *Lo nacional-popular en Bolivia*. México D.F., Siglo XXI.
- Zemelman, H. (2011). *Conocimiento y sujetos sociales*. La Paz, Vicepresidencia del Estado.

## Periódicos

- El Diario, 6 de agosto de 2014. "189 años de independencia, Felicidades Bolivia". "Bolivia en 189 años no sale del Subdesarrollo".
- La Razón, 27 abril de 2014. Animal Político, Francois Houtart. "Hay avances post neoliberales no poscapitalistas".
- La Razón, junio de 22 de 2014. Animal Político. "Breve historia de las Políticas Públicas en Bolivia".
- La Razón, 30 de noviembre 2014. Animal Político. "Movilización popular y asambleísmo. El Modelo Evo".
- La Razón, 22 de enero 2015.
- La Razón, 23 de enero 2015. "Presidente Indígena".
- Última Hora. Los grandes temas de Última Hora. El país deshabitado. La población en Bolivia, América Latina y el Mundo. Biblioteca Popular Bolivia de Última Hora, 1982.
- El Mundo. 8 de octubre de 2014. "Evo Morales y la bonanza boliviana".

## Material de Internet

- [http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R000E01A005\\_0030\\_p-d-der-humanos.pdf](http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R000E01A005_0030_p-d-der-humanos.pdf)
- Arcidiácomo, P. (2011). "Inclusión Social, enfoque de derechos y políticas de transferencias de ingresos en Argentina: ¿Una combinación posible?". En *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*. Año V, Número Especial: <http://www.revistahumanum.org/revista/inclusion-social-y-desarrollo-humano/>
- Milcher S., Andrey I. (2008). "Inclusión Social y Desarrollo Humano, Centro Regional de Bratislava": [http://www.udgvirtual.udg.mx/img/Plan\\_DesarrolloSUV.pdf](http://www.udgvirtual.udg.mx/img/Plan_DesarrolloSUV.pdf)
- <http://148.202.167.99/rector/sites/default/files/090401%20Acceso%20al%20conocimiento%20e%20inclusi%C3%B3n%20social.pdf>

Moreno Castañeda, M. (2014). "Acceso al conocimiento e inclusión social. Retos y tareas pendientes":

[http://www.google.com.bo/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CC0QFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.unal.edu.co%2Findex.php%2Fsocial%2Farticle%2Fdownload%2F47064%2F48372&ei=iHDTVp6JAcG6ogTTkICQBA&usg=AFQjCNGc7E6FrALX3D51c\\_gTBKHx8tobw](http://www.google.com.bo/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CC0QFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.revistas.unal.edu.co%2Findex.php%2Fsocial%2Farticle%2Fdownload%2F47064%2F48372&ei=iHDTVp6JAcG6ogTTkICQBA&usg=AFQjCNGc7E6FrALX3D51c_gTBKHx8tobw)

Raya Diez, E., et al. (2014). "Analizar la exclusión social para acompañar en los procesos de inclusión social": <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3049450>

Subirats J., Alfama, E., Obradors., A. (2009). "Ciudadanía e Inclusión Social frente a las inseguridades contemporáneas. La significación del empleo". Instituto de Gobierno y

Políticas Públicas Universidad Autónoma de Barcelona; Localización: Documentos de Trabajo (Fundación Carolina), ISSN-e 1885-9119, n° 32, (Ejemplar dedicado a: Género y empleo / coord. por M. Judith Astelarra Bonomi), 133-142.

[http://portal.uam.es/portal/page?\\_pageid=35,49194&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://portal.uam.es/portal/page?_pageid=35,49194&_dad=portal&_schema=PORTAL)

Subirats, J. (2006). "¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social?" Seminario de Investigación de Ciencia Política, UAM Universidad Autónoma de Madrid, 2005-2006.



## **Segunda parte: Inclusión-exclusión en la universidad boliviana (2001-2012)**

---





# Aproximación histórica y tendencias en el siglo XXI

*Eduardo Paz Rada*

## Introducción

Las universidades públicas en Bolivia, excepto la de San Francisco Xavier de Chuquisaca de formación en la Colonia, fueron creadas en el período republicano marcando una influencia notable en los procesos políticos y sociales del país. Las relaciones de las universidades con el contexto nacional, durante el siglo veinte, tuvieron distintos momentos: unos, de activo compromiso con sectores y clases sociales subalternas y con proyectos políticos de liberación y emancipación y otros, de subordinación a los poderes establecidos por los sectores dominantes económica y políticamente.

Las universidades públicas autónomas que forman parte del Sistema de la Universidad Boliviana son las siguientes:

### *Universidades Públicas Autónomas*

Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier (UMSFX) de Chuquisaca, creada en 1624

Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) de La Paz, creada en 1830  
Universidad Mayor de San Simón (UMSS) de Cochabamba, creada en 1832  
Universidad Autónoma Tomás Frías (UATF) de Potosí, creada en 1892  
Universidad Técnica de Oruro (UTO) de Oruro, creada en 1892  
Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM) de Santa Cruz, creada en 1879  
Universidad Autónoma Juan Misael Saracho (UAJMS) de Tarija, creada en 1946  
Universidad Autónoma del Beni José Ballivian (UABJB) de Beni, creada en 1967  
Universidad Nacional de Siglo XX (UNSXX) de Siglo XX, creada en 1985  
Universidad Amazónica de Pando (UAP) de Pando, creada en 1993  
Universidad Pública de El Alto (UPEA) de El Alto, creada en 2000 y consiguió su autonomía en 2003

Fuente: CEUB XI Congreso septiembre 2009.

La coordinación de estas universidades es realizada por el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB), constituido en 1978 a través de un Congreso Nacional de Universidades con la asistencia de delegados docentes y estudiantes de todas las universidades del país, luego del período de intervención ejecutado por la dictadura del general Hugo Banzer Suárez (1971-1978).

También forman parte del Sistema, pero no como miembros plenos y con finalidades exclusivamente académicas, la Universidad Católica Boliviana (UCB), la Escuela Militar de Ingeniería (EMI), Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) y la Universidad Policial (UP).

Los primeros años del siglo veintiuno (2002-2012) han sido de fuertes tensiones y movilizaciones sociales, cambios y transformaciones con una elevada participación de los movimientos populares urbanos y rurales, trabajadores, comerciantes, indígenas, campesinos, originarios, vecinos y sus organizaciones gremiales y sindicales enfrentando el proyecto neoliberal. En tanto que el movimiento universitario y las universidades públicas y autónomas solo de manera colateral y secundaria acompañaron esta intensa dinámica de la sociedad frente al orden estatal. La fuerte vinculación de la otrora alianza obrero-campesina-universitaria se diluyó en los veinte años de neoliberalismo (1985-2005) y no consiguió volver a articularse plenamente en los años de reformas sociales y económicas del proceso del nacionalismo indígena-campesino de los años 2006 al 2012.

La despolitización y la crisis en las universidades, la baja participación y presencia crítica frente al neoliberalismo generó una convivencia pacífica gobierno-universidad de no afectarse mutuamente. El aislamiento académico, la carrera profesionalista, las prácticas funcionales al orden establecido fueron acompañados con la masificación, la baja en la calidad de la formación, la gremialización docente y la burocratización, clientelismo y prebendalismo estudiantil en las estructuras internas de la universidad que distorsionaron el sentido del cogobierno.

La autonomía universitaria y el cogobierno paritario docente estudiantil, principios de la Universidad Pública y reconocidos por la Constitución Política del Estado, han marcado de manera fluctuante las funciones de las universidades en la dinámica política nacional y en las políticas institucionales, académicas y administrativas internas, marco dentro del cual corresponde estudiar las problemáticas de la exclusión, la marginalidad, la discriminación en la educación boliviana y en la Educación Superior.

Las relaciones del Estado (gobierno) con las Universidades Públicas han sido de constante tensión y contradicciones con distintos momentos, unos de choque y alto enfrentamiento y otros de cierta convivencia y pacto de acuerdo a los grados de cumplimiento de los principios y la dotación de los recursos económicos para su funcionamiento. De ahí que las políticas de inclusión social en la Educación Superior están marcadas tanto por la presión exterior, de la sociedad y el Estado, como por las perspectivas que asumen las universidades públicas.

## Universidades Públicas: Autonomía y Cogobierno

Al influjo de la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918, contagiada a todo nuestro continente y precedida y acompañada por un fuerte movimiento intelectual y político de unidad latinoamericana y denuncia de las intervenciones de Estados Unidos en la política interna de los países de la región, con la denominada “Generación del novecientos”. En Bolivia el proceso de la reforma comenzó en 1924 con un manifiesto de los estudiantes de la Universidad de San Francisco Xavier, siguió en 1928 con la Primera Convención Nacional de Estudiantes realizada en Cochabamba. En ambos eventos la demanda de la Autonomía Universitaria era central, acompañada de otros puntos de la Declaración de Principios.

Estos puntos se referían al derecho boliviano a la re-integración marítima, la emancipación del indio y la dotación de tierras, la creación de una cultura autóctona, la inmigración seleccionada, la Reforma Constitucional, la nacionalización de las minas y el petróleo, la estatización progresiva de las fuentes de riqueza, el gravamen a los capitales inactivos, la reforma constitucional, el federalismo,

la separación de la Iglesia y el Estado, la laicización de la instrucción, la solidaridad latinoamericana, el repudio al Panamericanismo al servicio del Imperialismo Yanqui, entre otros postulados (Durán, 1965).

En enero de 1931 se realiza el referéndum de consulta de las reformas constitucionales y entre los puntos que contempló el mismo está la puesta en vigencia de la Autonomía Universitaria, la misma que se convertirá en ley en febrero del mismo año. Sin embargo, solamente en 1936, después de la Guerra del Chaco en la que participaron miles de universitarios junto a indígenas, trabajadores y grupos de los sectores medios, se aprueba la autonomía económica con bienes, rentas y patrimonio universitario propios y con participación tributaria de los ingresos del Estado. Las universidades existentes en ese momento eran las de La Paz, Sucre, Cochabamba, Santa Cruz, Potosí y Oruro.

La emergencia y demanda de espacios de influencia de las clases medias en Bolivia, durante los primeros años del siglo veinte, en el contexto del centenario de la independencia y del auge de la minería del estaño, tuvo en su accionar político, no solamente la Reforma Universitaria con cambios relacionados a la formación profesional, sino también su contradictoria participación política.

Junto al poder de los grandes empresarios mineros, derrocaron en 1930 al gobierno de Hernando Siles pero, por otro lado, su presencia en la Guerra del Chaco, de 1932 a 1935, permitió impulsar su integración con los trabajadores, campesinos y otros sectores, generando nuevas miradas y posiciones sobre la realidad boliviana y las estructuras de exclusión, discriminación y pobreza de los sectores mayoritarios del campo. Contradictoriamente, la movilización universitaria en defensa de la Autonomía fue importante para el colgamiento, en 1946, del presidente nacionalista Gualberto Villarroel, quien había impulsado la realización

del Primer Congreso Indígena de Bolivia y durante su gestión se organizó la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB).

Las pugnas por influir o controlar las universidades por sectores socialistas, por una parte, y sectores de la oligarquía, por otra, se mantuvo durante todo el período posterior a la Guerra del Chaco, consiguiendo en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) la preeminencia los segundos encabezados por miembros de la Masonería con su Rector Héctor Ormachea Zalles (La Razón, 2015).

Después de la Revolución Nacional de 1952 se producen cambios importantes en las universidades públicas. Sectores universitarios estudiantiles apoyaron las reformas vinculadas a la nacionalización de las minas, la reforma agraria, el voto universal y la reforma educativa (Código de la Educación Boliviana de 1955) en coordinación con las organizaciones de trabajadores mineros y de campesinos. Sin embargo, el tema crucial de la Autonomía Universitaria va a provocar nuevas tensiones e interpretaciones.

En agosto de 1952 se realiza el X Congreso Universitario Nacional y declara la segunda etapa de la Reforma Universitaria e incorpora el cogobierno paritario en las universidades, lo que significa que los docentes y los estudiantes, elegidos por sus respectivos estamentos, tienen bajo su responsabilidad, compartida igualmente, la dirección de las Superiores Casas de Estudio. La implementación de hecho del cogobierno fue realizada en 1953 en Potosí y en 1954 en las otras universidades (Rodríguez, 1998 y Baptista, 1956).

En ese período un tema que generó conflictos en las universidades fue el de la Autonomía Universitaria puesto que el gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la Central Obrera Boliviana (COB) plantearon que la misma no correspondía porque las universidades debían

estar al servicio de los trabajadores y el régimen. Asimismo, se implementaron las políticas de extensión universitaria con la creación de centros de formación de los trabajadores, como fue el caso de la Universidad Popular Túpac Katari (UPTK).

Con la crisis del gobierno del MNR y la traición del mismo a sus postulados originales, las universidades tienen nuevamente fuertes pugnas entre sectores conservadores y reformistas, sobre todo en el sector estudiantil, generando debates y toma de posiciones sobre los principios de la universidad autónoma.

La primera universidad privada en Bolivia, la Universidad Católica Boliviana San Pablo (UCB), fue creada en 1966, bajo el amparo de la Iglesia Católica y las corrientes conservadoras del gobierno, rompiendo el monopolio de las universidades públicas y autónomas y “con el objetivo de ofrecer una alternativa ideológica a la pregonada por la universidad pública” (Rodríguez, 1996: 7). Según el estudio de Lizárraga (2002: 184) la fundación de la UCB “chocó contra la resistencia de las universidades públicas y del movimiento obrero, que en ese entonces tenía influencia en la dirección de la Universidad Boliviana. La resistencia se justificaba en el temor de que la fundación de una universidad privada podría significar el comienzo de un proceso de privatización de la Educación Superior en Bolivia”.

Los años finales de la década de los sesenta fueron muy importantes en Bolivia por varios aspectos que marcaron el proceso político: la influencia de la Revolución Cubana, los debates políticos, sociales y sindicales en torno a las distintas tendencias socialistas y marxistas, la guerrilla del Che Guevara, la teología de la liberación y la organización de Iglesia y Sociedad en América Latina (ISAL), el movimiento estudiantil y el protagonismo universitario como tribuna abierta a la confrontación de posiciones e ideas. El resultado

de esta situación fue la organización de la Asamblea Popular, encabezada por la COB y los sindicatos, y la Revolución Universitaria en varias universidades y que impuso, en la UMSA en 1970, durante un año el gobierno exclusivo de los estudiantes y el establecimiento del Veto Universitario como mecanismo de separación de la universidad de docentes de la Masonería (La Razón, 2015 y Guerra Mercado, 2004).

La Revolución Universitaria y la Asamblea Popular consideraban que la Autonomía Universitaria estaba condicionada frente a la emergencia popular y los objetivos de avanzar en la formación de un gobierno revolucionario. Los Congresos Universitarios de 1969 y 1971 destacaban que “la Universidad Boliviana debe ser un centro para el desarrollo del pensamiento revolucionario” y que “es necesario poner a la Universidad al servicio de la clase obrera y de todo el pueblo de Bolivia, cuya hegemonía estaba consolidada en la dirección de las universidades” (citado por Lizárraga, 2002: 177)

El desenlace inmediato de la situación fue la ejecución del Golpe de Estado del 21 agosto de 1971 encabezado por el entonces Coronel Hugo Banzer Suárez en contra del gobierno del General Juan José Torrez. Banzer, apoyado por las Fuerzas Armadas y dos partidos antes antagónicos, el MNR y Falange Socialista Boliviana (FSB), de inmediato intervinieron las universidades y centenares de estudiantes y docentes fueron asesinados, detenidos, exiliados o sometidos a persecución.

Comienza una nueva fase en la historia de las universidades después de la clausura por el período de un año. La intervención militar anuló la Autonomía Universitaria y el Cogobierno paritario docente-estudiantil, creó el Consejo Nacional de Educación Superior (CNES), impuso rectores a las universidades, algunos militares, y generó una contrarreforma en la Educación Superior.



Jorge Siles Salinas (en Rolón Anaya, 1975: 44), quien fue nombrado Rector de la UMSA por la dictadura de Banzer señalaba “El Congreso de Universidades de julio de 1971 estuvo completamente dominado por los sectores extremistas..., la Asamblea Popular reunida en el Palacio Legislativo presentó las características de un soviét anarquizado... y declaraba que la Universidad es autónoma con relación al poder del Estado actual y siendo la autonomía un fenómeno histórico, cuando se instaure el socialismo no habrá lugar para ella” y, justificando la intervención militar, agregaba “La Universidad Boliviana responde a un concepto hondamente cristiano, nacional y social”.

Por su parte Rolón Anaya, Director de Enseñanza e Investigación del CNES, escribía sobre el golpe militar de agosto de 1971 “... para unos, el ejército masacró universitarios. Para otros, fueron las camarillas extremistas las que provocaron esa situación, cuando con altavoces y efigies anarquistas proclamaron la tontería demagógica de todo el poder para los estudiantes” (Rolón Anaya, 1975: 44) y sostenía que “retomando la tradición descuidada por la anarquía pseudoautonomista se propuso introducir grandes cambios, en un programa de modernización y tecnificación de la universidad en la unidad de la misma y en la creación de un Consejo de Coordinación nacional con todas las innovaciones reales en la semestralización y el paso de los cursos a los institutos y carreras” (ibídem: 45).

Un documento de los miembros del CNES y los Rectores interventores de agosto de 1975 destacaba que “la presente crisis universitaria tiene una triple connotación 1.- Es de comunicación e información por falta de un diálogo constructivo que rechaza el extremismo, 2.- De ideologización por falta de una conciencia nacional acerca de su alcance histórico, debido a la alienación extranjera y la deformación de la cultura nacional y 3.- De cohesión y solidaridad nacional

por incoherencia interna y resistencia de minorías sectarias a la integración de un sistema que responde a la unidad de la nación y el Estado bolivianos, en circunstancias de grave amenaza a la seguridad nacional” (ibídem: 124).

Durante los años de la intervención el movimiento universitario se reorganizó clandestinamente al margen y contra el orden establecido y, en coordinación con las organizaciones sindicales de trabajadores y campesinos, desarrolló una lucha de resistencia y demanda de la reposición de los derechos fundamentales y de la democracia, incluida la vigencia de los sindicatos y la Autonomía Universitaria y el Cogobierno. Esta situación duró hasta 1978 cuando la lucha social y la acción concertada de organizaciones obreras, campesinas, religiosas, de mujeres y universitarias consigue la recuperación de un proceso democrático.

En síntesis, la Autonomía Universitaria ha estado en continua controversia, desde el extremo que considera a la universidad pública autónoma como una institución totalmente independiente del Estado y de los gobiernos; pasando por la “relativa autonomía” que implica la coordinación con instancias gubernamentales; hasta la consideración que esta (la Autonomía Universitaria) es innecesaria con gobiernos revolucionarios vinculados al movimiento obrero y campesino. Asimismo, todas las Constituciones del país, desde la Reforma Universitaria, reconocen la Autonomía como el derecho a formar su gobierno interno y a administrar libremente sus recursos económicos.

Por otra parte, el Cogobierno Paritario Docente-Estudiantil se ha consolidado sobre la base de la democracia universitaria interna, estableciendo que los dos estamentos dirigen todas las instancias de poder en condiciones de igualdad a través de sus representantes en las Asambleas, los Consejos Universitario, Facultativo y de Carreras y en todas las comisiones de la administración universitaria.

Algunos datos iniciales dan cuenta de la dimensión, importancia y representación de la universidad en el contexto de la realidad boliviana. La evolución del número de estudiantes fue la siguiente:

Número de estudiantes						
Año	1950	1970	1983	1992	2000	2012
Estudiantes	5.022	10.950	76.453	114.044	197.000	401.048

Número de docentes					
Año	1947	1957	1989	1996	2012
Docentes	542	1.098	4.142	6.290	13.285

Rodríguez 1998, Lizárraga 2002 y CEUB 2013.

Las universidades han sido tradicionalmente los espacios institucionales de la formación de las elites nacionales que, a partir de la profesionalización o del paso por las universidades, se hacen cargo del manejo del aparato de Estado, de los empleos que requiere el negocio de los grandes empresarios mineros, de la política y de los litigios judiciales, convertidas así en la fuente de reclutamiento de funcionarios que cubren las necesidades administrativas.

Los cambios cuantitativos y cualitativos en las universidades se orientan a una masificación acelerada de la matriculación de estudiantes y al aumento en el número de docentes, en concordancia con los cambios que se van produciendo en la realidad boliviana. Está la Revolución de 1952 que libera a los indígena-campesinos de la dominación del pongueaje que los mantenía arraigados a la tierra y avanza en el reconocimiento de la ciudadanía universal.

Por otra parte, paulatinamente la Reforma Educativa habilita a los estudiantes campesinos a los niveles más elevados de la educación primaria y luego secundaria, abriendo

la posibilidad de ingresar a las universidades públicas. Las trayectorias se desarrollan con la migración a las ciudades y luego con la incorporación a los distintos niveles de la educación, se trata de trayectorias que se van a ir profundizando en los años ochenta y noventa. Sin embargo, aún hasta 2009 se mantiene vigente la “educación rural” marcando diferencia con la educación urbana y universal.

En 1978 se reorganiza el movimiento universitario, se forman los Centros Estudiantiles, se eligen autoridades y se produce un Congreso de Universidades en Cochabamba, aprobando la formación del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) como instancia coordinadora de las Universidades Públicas Autónomas y un Estatuto de la Universidad Boliviana. Sin embargo, en 1980 un nuevo Golpe Militar se produce en el país, con el General Luis García Meza a la cabeza, interviniendo nuevamente las universidades. Esta situación terminó en 1982, con la recuperación del proceso democrático y de la institucionalidad autónoma de las universidades y, en este contexto, se crea la Universidad Nacional de Siglo XX (UNSXX) en un importante distrito minero de Potosí con una organización que impuso como rector a un dirigente sindical minero. Esta es una experiencia importante de inclusión y ampliación de los estudios universitarios al sector de los trabajadores mineros y sus hijos, experiencia que abre también la demanda de los sectores campesinos e indígenas.

En el transcurso de las décadas de los ochenta y noventa se produce lo que se llamó la transición de la universidad de elites a la universidad de masas en Bolivia, de manera muy parecida a la experiencia de otros países de la región.

El proceso universitario en Bolivia, durante el período democrático, fortaleció su organización interna, institucionalizó su funcionamiento, realizó Congresos y conservó sus principios aprobando Estatutos Internos en cada

universidad. Sin embargo, se produjeron fuertes procesos de masificación estudiantil, de baja de la calidad de formación, de despolitización y de pérdida de protagonismo social y político en el país y, paralelamente, los gobiernos neoliberales impulsaron su control indirecto a través de la acreditación, los recursos económicos y los planes de reforma apoyados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Unesco. En este contexto, en 1994, se aprueba la nueva Ley de Educación Boliviana, bajo los parámetros establecidos por los organismos internacionales y los fundamentos del neoliberalismo.

De todas maneras, la tradición autonomista impidió una intervención más profunda y directa de los gobiernos neoliberales en la universidad pública. Manuel Contreras, funcionario de gobierno en 1996, señala:

...argumentamos que, la naturaleza altamente politizada de las universidades públicas, ha alienado a los intelectuales y ha frenado a los tomadores de decisiones y hacedores de políticas, de interferir con la universidad, por temor a los disturbios urbanos que puedan causar. Por otra parte, las universidades públicas se han retirado del debate público sobre temas políticos y de políticas públicas y ya no pueden ofrecer opciones de políticas a la sociedad. Por tanto, las universidades públicas han perdido pertinencia social. (Contreras en Grebe, 1996: 96)

Se crean varias instancias que estudian y promueven un control mayor del Estado sobre las universidades públicas, a través de la dotación de los presupuestos oficiales, como la Unidad de Acreditación a la Educación Superior (UDAES), el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE).

Ante el intento del gobierno de aplicar la evaluación como condición de financiamiento, docentes universitarios que eran parlamentarios plantearon un recurso de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia, el mismo que fue aceptado y refrendado por dicho Tribunal.

Gustavo Rodríguez (2003) señala que “en el caso boliviano, las políticas de evaluación y acreditación son la manifestación más evidente de las tendencias privatizadoras. Como veremos, debido a los retrocesos constantes con el sector público y ante la ausencia de una ley de Educación Superior que permita regular el campo universitario, cada vez más complejo, las acciones del Estado se han orientado abiertamente hacia el sector privado”. La pretensión de incorporar la evaluación y acreditación con fines de controlar las subvenciones de recursos económicos estatales a las universidades públicas no fue implementada ante la radical oposición de las mismas (Rodríguez y Weise, 2003).

Asimismo, en este período, el gobierno autorizó la formación y funcionamiento de muchas universidades privadas, algunas empresariales, otras confesionales y otras comerciales, en el marco del libre mercado de la educación, su privatización y desregulación.

A la UCB, en funcionamiento desde 1966, se suman en la década de los años noventa otras universidades privadas:

### ***Universidades vinculadas a iglesias***

- Universidad de La Salle (ULS)
- Universidad Salesiana de Bolivia (USALESIANA)
- Universidad Cristiana Boliviana (UCEBOL)
- Universidad Evangélica Boliviana (UEB)
- Universidad Privada Domingo Savio (PDS)
- Universidad Adventista de Bolivia (UAB)

## ***Universidades vinculadas a fundaciones***

Universidad Para la Investigación Estratégica de Bolivia  
(UPIEB)  
Universidad de la Cordillera (UCORDILLERA)

## ***Universidades vinculadas a organizaciones empresariales***

Universidad Privada Boliviana (UPB)  
Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra (UPSC)

## ***Universidades privadas***

Universidad Privada del Valle (UNIVALLE)  
Universidad Central (UNICEN)  
Universidad Simón I. Patiño (USIP)  
Universidad Boliviana de Informática (UBI)  
Universidad Aquino de Bolivia (UDABOL)  
Universidad Privada Franz Tamayo (UNIFRANZ)  
Universidad Técnica Privada Cosmos (UNITEPC)  
Universidad Abierta Latinoamericana (UPAL)  
Universidad Loyola (UL)  
Universidad NUR  
Universidad Nuestra Señora de La Paz (UNSLP)  
Universidad Real (UREAL)  
Universidad de Los Andes (UDELOSANDES)  
Universidad Tecnológica de Bolivia (UTB)  
Universidad Saint Paul (USP)  
Universidad Unión Bolivariana (UB)  
Universidad Privada de Oruro (UNIOR)

Universidad Privada Cumbre  
Universidad Tecnológica Privada de Santa Cruz  
(UPETSA)

Fuente: Lizárraga (2002: 182-183).

La creación de una elevada cantidad de universidades privadas, aceptadas por las autoridades de educación, marca las características de las prioridades dadas al mercado educativo: un reto al monopolio público de la Educación Superior, la ampliación de la matrícula estudiantil ante la demanda proveniente de distintos sectores, en particular de los sectores más acomodados que buscan universidades privadas consideradas de elite y la pretensión de conseguir mayor eficiencia y resultados en la titulación universitaria. Si bien en los primeros años los tribunales de titulación debían proceder de las Universidades Autónomas, paulatinamente, este requisito fue anulado por las autoridades.

La mayoría de las nuevas universidades estaban orientadas por el lucro y la ganancia, sin garantizar los niveles mínimos de calidad académica o con poca fiscalización estatal. Luego de terminar su gestión, algunas autoridades del Ministerio de Educación y de las universidades públicas aparecieron como autoridades o socios propietarios de las universidades privadas creadas en este período. Este proceso fue denominado como “mercantilización de la Educación Superior” por Simon Marginson (citado por Rodríguez en FUNDEMOS, 2006: 198).

## **Universidades en Bolivia: del Neoliberalismo al Nacionalismo Indígena**

El período de comparación entre las políticas de los gobiernos neoliberales (2000-2005) y del gobierno indígena



originario campesino (2006-2012) en relación a la dualidad exclusión-inclusión, permite advertir procesos contradictorios en las universidades públicas. La pérdida de iniciativas y protagonismo en la vida nacional al influjo de la aplicación de las Reformas de Ajuste Estructural y la apatía en desarrollar posiciones y acciones críticas frente a los gobiernos conservadores se mantuvo, con pequeñas excepciones, en la fase de ascenso y consolidación del gobierno nacionalista indígena, aunque la masificación de la matrícula comenzó en los años noventa con la presencia de importantes flujos de estudiantes procedentes de los sectores populares y de las regiones rurales, junto a procesos de extensión y apertura de unidades académicas piloto en provincias.

Se advierte, por una parte, una baja participación de las Casas de Estudios Superiores y del otrora activo movimiento universitario en los movimientos políticos y sociales que provocaron la debacle neoliberal y por otra parte una paulatina adecuación de sus políticas internas a la apertura de espacios de estudio a poblaciones estudiantiles de regiones y sectores sociales marginados de la Educación Superior. Sin embargo, en la Guerra del Agua de Cochabamba, en 2000, la participación universitaria se sumó a la poderosa acción popular que expulsó a la transnacional Bechtel, de igual manera en la rebelión popular de la Guerra del Gas en El Alto, que expulsó al presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre 2003, fue importante la participación de estudiantes de La Paz y El Alto.

Las universidades públicas y autónomas han tenido como fuente fundamental de su financiamiento las subvenciones, rentas, coparticipaciones e impuestos específicos, procedentes del Tesoro General de la Nación, destinados a su funcionamiento y a las actividades establecidas. La Constitución Política del Estado aprobada en 2009, (como las anteriores desde 1936), determina, en el artículo 92 que

las Universidades ejecutan la “libre administración de sus recursos”, la elaboración de Estatutos, Planes de Estudio y Presupuestos anuales, y en el artículo 93 dispone que las Universidades Públicas “estarán obligatoria y suficientemente subvencionadas por el Estado”, “establecerán mecanismos de rendición de cuentas y transparencia” y “desarrollarán programas de desconcentración académica y de interculturalidad” (Constitución Política del Estado. Asamblea Plurinacional del Estado, 2009).

La evolución de la transferencia de recursos al conjunto de las universidades públicas y autónomas en el período fue la siguiente.

Transferencia del TNG y regalías 2002-2012 a las universidades públicas (en millones de bolivianos)										
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
852	910	1.031	1.152	1.567	1.767	2.072	2.007	2.228	2.698	3.200

Ministerio de Economía y Finanzas 2013.

Las once universidades calificadas como “Públicas” y “Autónomas” han recibido recursos económicos transferidos directamente del gobierno en una evolución que muestra que de 2002 a 2006 casi se duplican los montos, duplicación que también ocurre entre 2006 y 2012, tomando en cuenta la constante demanda social sobre las universidades, el incremento del número de bachilleres, el crecimiento de la matrícula y la diversificación de carreras universitarias y de programas de desconcentración en sedes provinciales de las universidades instaladas en las capitales de departamento.

Sin lugar a dudas, la expansión y necesidades de requerimientos de Educación Superior de amplios sectores sociales, especialmente los procedentes de las regiones rurales y de los sectores marginados de las ciudades (indígenas, campesinos y populares), han ampliado la inclusión

de jóvenes, hombres y mujeres, en la vida universitaria, abriendo así una fuerte tendencia a la masificación de la universidad pública, en tanto que las universidades privadas van incorporando sobre todo a jóvenes de los sectores más acomodados de Bolivia.

La negociación de los montos de transferencia ha sido uno de los motivos de mayores conflictos Gobierno-Universidad durante varias décadas e, inclusive, los gobiernos han intentado condicionar la subvención estatal a la ejecución de reformas internas en las universidades, situación que ha marcado la fuerte tendencia a la defensa de la Autonomía Universitaria como principio de existencia de las mismas.

En la primera fase de este período (2002-2005), la presión de los universitarios se concentró, en 2003, en la demanda de reconocimiento pleno de la UPEA y en mantener los criterios de distribución de los recursos económicos durante los gobiernos de transición (Carlos Mesa en 2004 y Eduardo Rodríguez Veltzé en 2005). A nivel interno, en la UMSA se produjo un hecho importante cuando, a finales de 2003, los dirigentes de la Federación Universitaria Local (FUL) fueron expulsados violentamente por una asamblea estudiantil por haber estado comprometidos con los partidos políticos neoliberales.

Las Universidades Privadas consiguieron del gobierno de Rodríguez Veltzé, a pocas semanas de la finalización de su mandato, que se apruebe un nuevo Reglamento que “comprimía el papel rector del Estado y reducía los requisitos académicos para el funcionamiento de estas instituciones” (Rodríguez y Weise en FUNDEMOS, 2006: 227) y que permitía una mayor flexibilidad en la creación y funcionamiento de nuevas universidades.

En la segunda fase, se identifican tres momentos importantes relacionados tanto a la dinámica política nacional como a las relaciones gobierno-universidades: El primero, entre

mayo y septiembre de 2008 en el contexto de la realización de la Asamblea Constituyente y la petición de Autonomías de los Comités Cívicos de Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija, Beni y Pando, la movilización de universitarios de Sucre y Santa Cruz que ejecutaron actos de violencia y persecución contra indígenas y bolivianos procedentes del occidente del país considerándolos responsables de los cambios que se realizaban en Bolivia. El segundo, en los años 2009 y 2010 cuando se produjeron marchas y movilizaciones nacionales de todas las universidades públicas demandando mayor presupuesto, apoyando las movilizaciones de los sindicatos de la Central Obrera Boliviana (COB) por mejoras salariales y respaldando también a los médicos ante el intento del gobierno de Evo Morales de aplicar reformas en los sistemas de salud afectando a la Facultades de Medicina que tienen en los Hospitales Públicos sus actividades de prácticas pre-profesionales. Y el tercero, cuando las universidades, en 2011, apoyaron y recibieron la masiva marcha de los indígenas de tierras bajas en oposición al proyecto del gobierno de realizar la construcción de una carretera cruzando el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Securé (TIPNIS) entre los departamentos de Cochabamba y Beni.

Durante los debates en la Asamblea Constituyente (2006-2008) el tema de Autonomía fue puesto en cuestión por algunos representantes. Sin embargo, la emergencia y movilización universitaria impuso que se mantengan los términos generales de la Autonomía y el Autogobierno Universitario. Posteriormente, en la Ley de Educación “Avelino Siñani”, se realizan precisiones en torno a la Educación Superior. Se establece que la educación es “descolonizadora, liberadora, intercultural, revolucionaria y antiimperialista”.

Luego de hacer referencia al reconocimiento de cuatro tipos de universidad: Públicas Autónomas, Privadas, Indígenas

y de Régimen Especial, la Ley establece la creación de la Agencia Plurinacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior Universitaria y el mecanismo del Control Social (Asamblea Plurinacional. Ley de Educación “Avelino Siñani”).

En el marco de la incorporación e inclusión, más espontánea que planificada o que responda a políticas universitarias específicas, de nuevos contingentes de estudiantes a la Educación Superior pública, el porcentaje anual de crecimiento de estudiantes universitarios es del 5,8% en el período 2002-2012 y la evolución absoluta de la matrícula ha sido la siguiente:

<b>Evolución de la matrícula universitaria en universidades públicas</b> <b>(en miles de estudiantes)</b>										
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
233	248	256	281	292	308	327	340	352	369	401

CEUB 2013, 4.

La incorporación de estudiantes mujeres ha tenido también un sostenido crecimiento en este período, tomando en cuenta que en décadas precedentes su número era muy reducido. Los datos correspondientes permiten advertir que su número ha ido aumentando de manera sostenida hasta alcanzar casi el mismo número de varones en 2011 y sobrepasarlo en 2012, hecho significativo de la inclusión del género femenino en la Educación Superior.

<b>Evolución de la matrícula universitaria de mujeres en universidades públicas</b> <b>(en miles de estudiantes)</b>										
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
108	115	119	132	138	148	160	167	173	184	201

CEUB 2013, 4.

En el marco del proceso de desconcentración de las sedes universitarias se ha dado un proceso acelerado de creación de centros universitarios y de nuevas carreras en provincias de los nueve departamentos de Bolivia. Este fenómeno está relacionado, por una parte, a la demanda social de las distintas regiones y, por otra, a la previsión de las autoridades de que no se creen otras universidades públicas y autónomas que implicaría la redistribución de los recursos económicos. En 2002, existían 8.046 estudiantes matriculados en las sedes desconcentradas, en tanto que, en 2006, se matricularon 15.821 y en 2012 lo hicieron 33.947; lo que significa que se duplicó el número entre 2002 y 2006 y se volvió a duplicar entre 2006 y 2012.

<b>Evolución de la matrícula universitaria en sedes desconcentradas (en miles de estudiantes)</b>											
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
8,0	10,0	10,3	14,4	15,8	19,3	22,5	24,9	28,4	33,3	33,9	

CEUB 2013, 4.

<b>Número de sedes y carreras desconcentradas por cada universidad pública</b>		
<b>Universidad</b>	<b>Sedes</b>	<b>Carreras</b>
UMSF de Chuquisaca	8	19
UMSA de La Paz	16	31
UMSS de Cochabamba	5	16
UATF de Potosí	4	10
UTO de Oruro	12	30
UAGRM de Santa Cruz	15	87
UAJMS de Tarija	6	32
UABJB de Beni	14	45
UNSXX de Siglo XX	6	13
UAP de Pando	2	10

UPEA de La Paz	10	18
UCB en La Paz	4	8
EMI en Beni	1	2
Total	105	321

CEUB 2013, 14.

El total general de sedes es de ciento dieciséis (incluidas las sedes centrales de once universidades) y de carreras es de novecientos cuarenta y nueve (incluidas las establecidas en las capitales de departamentos). La distribución territorial de las sedes centrales y desconcentradas prácticamente cubre la totalidad del territorio boliviano y permite advertir que, a través de este mecanismo de crear sedes provinciales o regionales, se ha producido un proceso de inclusión acelerada de bachilleres a la Educación Superior Universitaria Pública, tomando en cuenta que los mismos proceden de los sectores marginados históricamente de niveles de educación formal. En Bolivia existen ciento doce provincias en los nueve departamentos, de las cuales alrededor de noventa cuentan con sede universitaria.

<b>Abandono global en la universidad boliviana (en número de estudiantes no matriculados)</b>										
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
9.833	17.921	27.132	15.695	32.437	33.409	33.089	42.754	41.940	41.422	31.917

CEUB 2009, 13.

En relación a otras universidades de América Latina, en las universidades bolivianas el número de docentes es reducido y su proporción es de uno a treinta en relación al número de estudiantes.

Número de docentes en la universidad boliviana											
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
8.457	8.634	9.161	10.900	11.387	11.638	11.807	12.554	12.463	13.362	13.285	

CEUB 2013, 10.

En el contexto de los cambios políticos, sociales y económicos ocurridos en el país en el período de estudio, corresponde analizar el modo como el CEUB, que reúne a todas las universidades públicas de Bolivia, fue incorporando nuevas políticas destinadas a que cada una de las Superiores Casas de Estudio implemente acciones vinculadas a la inclusión social y a la interacción social como mecanismo de un mayor y mejor relacionamiento con la sociedad y el Estado. Asimismo, se tomó en cuenta la nueva Constitución Política del Estado aprobada por la Asamblea Constituyente y el Referéndum Popular.

En su XI Congreso Nacional de Universidades, realizado en Oruro del 15 al 19 de junio de 2009, se aprobaron varios documentos y resoluciones al respecto.

La Comisión de Ciencia y Tecnología determinó tomar en cuenta, de acuerdo a los artículos 91 y 103 de la Constitución, “los conocimientos universales y los saberes colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”, “la educación intracultural, intercultural y plurilingüe con la misión de alcanzar la formación integral de los recursos humanos” y “promover políticas de extensión e interacción social para fortalecer la diversidad científica, cultural y lingüística; participar junto a su pueblo en todos los procesos de liberación social, para construir una sociedad con mayor equidad y justicia social”. Así también el aspecto que señala que “se destinarán recursos necesarios y se creará el sistema estatal de ciencia y tecnología” (CEUB, 2009: 36).

Por otra parte, este Congreso aprobó aceptar la incorporación de la Universidad Pública de El Alto (UPEA) como



miembro pleno de la Universidad Boliviana, recomendando que sus normas internas se enmarquen en el Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana.

En sus Resoluciones 9 y 26 se aprueba la “admisión especial”, es decir, exenta de cumplir con la modalidad de admisión vigente, a los bachilleres de los pueblos indígenas originario campesinos que merezcan un especial apoyo, sujeto a convenios especiales y en el marco del rendimiento académico y la equidad social. Esta determinación ha sido aplicada sobre la base de convenios que realizan las universidades con las organizaciones y movimientos sociales indígenas y campesinos y con los municipios rurales en los distintos departamentos (CEUB, 2009: 88).

De la misma manera, se resuelve “autorizar el ingreso libre de los bachilleres con algún tipo de discapacidad a las diferentes universidades del sistema” (CEUB, 2009: 67). Ambas resoluciones están orientadas a reducir los niveles de exclusión de sectores afectados por la desigualdad y discriminación social o por tener capacidades diferentes.

En relación a un mayor relacionamiento con sectores sociales, regiones y territorios marginados se aprobó la “implementación de políticas de Desconcentración planificada de los servicios académicos universitarios para favorecer el desarrollo local, regional y nacional que permita elevar el nivel de vida de sus pobladores”. Este proceso “debe contar con la participación de las organizaciones locales, regionales y nacionales concordante con las políticas universitarias” (ibidem: 75).

Además, considerando que la interacción social y la extensión universitaria se constituyen en una “función sustantiva” de la Universidad Boliviana, se modifica el Estatuto Orgánico destacando que “la interacción social es una función fundamental de la Universidad Boliviana que requiere de procesos debidamente planificados, organizados,

dirigidos y controlados, a efectos de que la acción universitaria permita una relación recíproca entre la universidad y la sociedad, verificando y retroalimentando su pertinencia y calidad en el contexto externo institucional. Dicha función se realiza en estrecha relación con la investigación científica y tecnológica, la formación de profesionales y la oferta de servicios” y que se trata de “un proceso continuo y sostenible de relacionamiento de la universidad con el Estado, la sociedad y la cultura” (ibídem: 115).

Sobre el Nuevo Modelo Académico de la Universidad Pública Boliviana se toman como elementos filosóficos que “la Educación Superior es una praxis transformadora y emancipadora hacia la construcción de una sociedad más justa, democrática e incluyente” y “es una praxis inspirada en valores morales, éticos y estéticos para obrar correctamente, ‘vivir bien’, practicando la solidaridad, la tolerancia, la reciprocidad, el respeto al otro en libertad y autonomía, con y en la naturaleza”.

En los fundamentos socio-políticos se establece que la educación “nacional, democrática y antiimperialista porque recoge los ideales emancipatorios del pueblo y orienta el desarrollo de su lucha por la liberación nacional y social, sustenta la eliminación de las barreras discriminatorias impuestas por el sistema económico neoliberal”, “es democrática e incluyente”, “es promotora de la justicia y la equidad social” y “está orientada a la construcción de una sociedad democrática, soberana, más justa y equitativa, fundada en valores de igualdad, inclusión, dignidad, libertad, reciprocidad, respeto, complementariedad y armonía” (CEUB, 2009: 78-79).

En este contexto general, sin embargo, existen requisitos de ingreso a las Universidades Públicas como son los exámenes de ingreso, los cursos prefacultativos, los costos económicos de los mismos, así como los cupos limitados en algunas

Carreras que establecen limitaciones de incorporación a la Educación Superior a importantes segmentos sociales.

### ***La UPEA: Emergencia popular para conquistar la inclusión universitaria***

La experiencia más notable de la génesis formación, desarrollo e institucionalización de una entidad de Educación Superior pública de base popular movilizadora en Bolivia es la de la Universidad Pública de El Alto (UPEA) en los años 2000 al 2003, por una parte, y otra experiencia es la creación de un sistema de Universidades Indígenas (UNIBOL) desde el gobierno de Evo Morales, lo cual representa otra perspectiva de la Educación Superior desde el Estado para atender determinadas expectativas sociales de la población indígena, a partir del año 2009.

En el período específico de estudio de la inclusión social en las universidades y en la Educación Superior se advierte que en los primeros años del nuevo siglo, en correlación con las movilizaciones masivas de la Guerra del Agua en Cochabamba y la Guerra del Gas con su epicentro en la ciudad de El Alto, se producen fuertes acciones populares (en 2000, 2002 y 2003) de organizaciones sindicales de la Central Obrera Regional (COR El Alto), la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE El Alto), la Asociación de Padres de Familia y los estudiantes de la ciudad de El Alto, demandando el pleno funcionamiento de su Universidad. Es así que, en diciembre de 2003, dos meses después de la rebelión popular contra los partidos neoliberales y la expulsión del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, el gobierno decreta la vigencia plena de la Universidad Pública de El Alto (UPEA).

La ciudad de El Alto se ha convertido, en los últimos treinta años, en el centro urbano de mayor crecimiento poblacional en Bolivia. Desde la década de los setenta

comenzó un acelerado asentamiento de migrantes de todas las regiones del país y en especial de los sectores rurales del altiplano (aymaras y quechuas en menor número), campesinos, ex trabajadores mineros y personas en busca de mejores perspectivas en un territorio aledaño a la capital administrativa del país.

Originalmente, las zonas de El Alto eran consideradas parte de la ciudad de La Paz y el 6 de marzo de 1985, luego de movilizaciones y acciones de los vecinos, se reconoce legalmente como ciudad independiente con municipio y autoridades propias, al mismo tiempo se van desarrollando una amplia variedad de organizaciones de base, entre las principales las de los sindicatos y una variedad de gremios que forman la Central Obrera Regional (COR), las de los vecinos que articulan demandas en la multitud de zonas y barrios que se forman rápidamente a través de la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE), las de los residentes y familias procedentes de las provincias, las de los pequeños comerciantes, las de los padres de familia de escolares y colegiales, entre otras, formando una inmensa red de organizaciones que cubren el cada vez más extenso territorio alteño. El número de zonas supera las cuatrocientas con organización de Juntas Vecinales y Organizaciones Territoriales de Base (OTB).

La población de la ciudad de El Alto creció de 649.958 habitantes en 2001 a 848.934 habitantes en 2012, un crecimiento del 29%; su composición permite advertir que el 60% son personas menores de 25 años y el 75% se autoidentifica como perteneciente al pueblo aymara. (INE. Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. 2014).

Paulatinamente, la ciudad de El Alto adquiere una clara identidad indígena aymara por su composición humana y fortalece la organización comunitaria procedente de los indígena-campesinos que migraron sostenidamente ante la

crisis y las sequías de los años setenta y ochenta en el campo y los sistemas de relaciones que combinan la experiencia de los ex trabajadores mineros que sufrieron la relocalización o masacre blanca de más de veinte mil trabajadores por la imposición del proyecto neoliberal a partir de 1985.

La población joven es cada vez más importante por su número y sus reivindicaciones y la expectativa de la Educación Superior es latente, sin embargo, la única universidad es la UMSA de la ciudad de La Paz que, a pesar de las solicitudes y demandas alteñas, no abrió sedes en la emergente ciudad. En esta situación surgió, con cada vez mayor fuerza, la movilización popular por crear su propia universidad y las organizaciones sociales proceden en mayo de 2000, después de la Marcha del Primero de Mayo, a la ocupación de los terrenos que la UMSA tenía en Villa Esperanza.

De esta manera, se produce la separación de la UMSA y se funda la UPEA el 5 de septiembre del año 2000. En noviembre de 2003, luego de la Guerra del Gas, se aprueba la Ley 2.556 que determina la Autonomía Universitaria bajo parámetros establecidos por las organizaciones sociales y de los estudiantes, tales como el voto universal de docentes y estudiantes (sin separación paritaria como establece el estatuto de la Universidad Boliviana), la periodicidad anual de cátedra docente y la representación de las organizaciones, como la COR y FEJUVE, en el gobierno universitario. El presupuesto de la UPEA procedía de una subvención especial del gobierno central.

En 2007, la UPEA aprueba su Estatuto Orgánico ratificando el voto universal y la docencia no permanente, sin embargo, son años de alta inestabilidad por las pugnas de grupos estudiantiles y docentes, muchos de ellos identificados con tendencias indigenistas, indianistas, izquierdistas, socialistas y otras variantes. Esto llevó a la destitución, en Asambleas Generales, de varios rectores y otras autoridades.

El número de carreras fue aumentando paulatinamente, comenzó con once carreras y al final de período alcanzó a treinta y cinco carreras universitarias distribuidas en las Áreas de: Salud; Tecnología y Socio-Político-Económica. El número de estudiantes se fue incrementando paulatinamente, alrededor de 5.000 en 2000, de acuerdo al siguiente cuadro con datos desde 2005:

Evolución de la matrícula universitaria en la UPEA							
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
10.533	11.392	12.248	13.800	16.197	18.431	21.875	26.689

CEUB 2013, 4.

Por otra parte, llama la atención el incremento acelerado en los últimos años de los estudiantes nuevos que se inscriben en la Universidad de la ciudad de El Alto. Además, el número de jóvenes procedentes de la ciudad de El Alto que se matricularon en la UMSA de la ciudad de La Paz el año 2012 alcanzó a 24.548 estudiantes, sumando alrededor de 50.000 el total de universitarios de la ciudad de El Alto (UMSA 2015,7).

Evolución de la matrícula de nuevos estudiantes en la UPEA							
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
3.267	2.838	2.555	3.135	4.048	4.831	6.332	7.925

CEUB 2013, 8.

Los titulados se fueron incrementando de 125 en 2008, la primera promoción de profesionales, a 128 en 2009, 376 en 2010, 541 en 2011 y 608 en 2012.

Por otra parte, la evolución del número de docentes fue la siguiente:

Evolución del número de docentes en la UPEA							
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
967	1.115	977	874	1.113	1.113	1.113	1.711

CEUB 2013, 10.

El Estatuto Orgánico de la UPEA, aprobado en 2007, ratifica la vigencia del voto universal de docentes y estudiantes, considera que “los pueblos indígena originario campesinos y los sectores populares desde el siglo XV hasta el siglo XX lucharon por su propia autodeterminación, por la libre determinación”, establece que “el pueblo alteño que lucha por su emancipación, tomó medidas de hecho por recuperar los recursos naturales, por la formación académica de las juventudes, derrotando a las fuerzas pro-imperialistas” y destaca que “la nación aymara y el pueblo de El Alto son el referente de la transformación nacional” (UPEA. Estatuto Orgánico).

Agrega que es importante elevar la conciencia revolucionaria, luchar contra el neoliberalismo, recuperar la identidad de las naciones originarias y desarrollar los saberes ancestrales universales y científicos.

El XI Congreso de la Universidad Boliviana, realizado en Oruro en junio de 2009, mediante Resolución expresa 002/2009, reconoció plenamente dentro de su estructura a la Universidad Pública de El Alto. Consideró que, ante la solicitud de las autoridades de la UPEA y al haberla reconocido inicialmente en la Conferencia de Universidades de abril de 2004 en Cochabamba como “entidad de Educación Superior, pública y autónoma” se resuelve en su primer artículo “aceptar la incorporación de la Universidad Pública de El Alto al seno de la Universidad Boliviana” y en su segundo artículo “La UPEA, a partir de la fecha, tiene la obligación de enmarcar sus normas, procedimientos y actividades al Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana

y demás disposiciones universitarias en vigencia”. Este segundo artículo no fue cumplido hasta el año 2012.

### ***El Sistema de las Universidades Indígenas de Bolivia (UNIBOL)***

La formación de las universidades indígenas son el más importante esfuerzo estatal del proyecto nacionalista indígena por ampliar la Educación Superior a sectores indígenas, originarios y campesinos que estuvieron excluidos, marginados y discriminados de la vida pública y de los medios y servicios de formación y calificación profesional desde siempre, por imposición de un sistema de colonialismo interno y externo secular marcado por desigualdades y diferencias de carácter étnico-cultural y social con fuertes tendencias a su reproducción histórica.

El gobierno de Evo Morales, tomando como antecedentes reivindicaciones de las tendencias políticas indianistas e indigenistas desde los años de la década de los ochenta del pasado siglo representadas por el pensamiento de Fausto Reinaga, las organizaciones campesinas como la Confederación de Campesinos (CSUTCB) y las organizaciones políticas como el Movimiento Indio Túpac Katari (MITKA) y Movimiento Revolucionario Túpac Katari (MRTK), desarrolla la iniciativa de constituir estas universidades indígenas en el contexto de las reformas y cambios políticos, económicos, sociales y culturales producidos en los años 2003 y desde 2006 a 2012.

Fueron creadas mediante Decreto Supremo 29.664 el 2 de agosto de 2008, recordando la fecha de la firma de Reforma Agraria en 1952 durante la Revolución Nacional encabezada por el MNR y desde entonces se denomina Día del Indio. Comenzó a funcionar a partir del 11 de abril de 2009 en tres sedes bajo la tuición del Ministerio de Educación.



De acuerdo a las características de la población indígena del país y a su distribución territorial, en el marco del Sistema de Universidades Indígenas de Bolivia (UNIBOL), se formaron tres casas de estudio superiores: La Universidad Indígena Casimiro Huanca destinada a los bachilleres Quechuas y funciona en el Departamento de Cochabamba; la Universidad Indígena Apiaguaiki Tumpa destinada a los bachilleres Guaraníes en el Departamento de Santa Cruz; y la Universidad Indígena Túpac Katari para los Aymaras en el Departamento de La Paz.

El objetivo establecido para estas universidades es el de “descolonizar ideológica, cultural, política y económicamente a los pueblos indígena originario campesinos de Bolivia”, desarrollar sus actividades de forma comunitaria y bilingüe y los estudiantes serán seleccionados y enviados directamente de las distintas comunidades a través de sus organizaciones ancestrales.

En 2009, las universidades comenzaron a funcionar con 160 estudiantes cada una, haciendo un total de 480, número que se incrementó hasta 2012 a más de un millar de estudiantes. Las Carreras que se desarrollan son: En la Universidad Aymara, Agronomía Altiplánica, Veterinaria, Industria de Alimentos y Textiles; en la Quechua, Agronomía Tropical, Ingeniería Forestal, Industria Textil y Piscicultura; y en la Guaraní, Veterinaria, Ingeniería Forestal, Ingeniería Petrolera y Gasífera y Piscicultura. Los títulos que otorgan son de Técnico Medio con tres años y medio de estudio, Licenciatura con cinco años de estudio y Maestría con siete años de estudio.

El financiamiento está a cargo del Ministerio de Educación con recursos procedentes del Fondo Indígena y de los Impuestos Directos a los Hidrocarburos (IDH), en un promedio anual de 336 millones de bolivianos (48 millones de dólares), los que están bajo la supervisión de las Juntas Comunitarias Indígenas en las universidades.

## Cambios en las universidades en Bolivia (2002-2012)

Los procesos de masificación universitaria se han acentuado en los primeros doce años del nuevo siglo en Bolivia, marcando una tendencia clara del paso de universidades de elites económicas, sociales y étnicas a universidades de masas de estudiantes procedentes de diversos sectores sociales, étnicos y regionales con una composición más popular. Sin embargo, los niveles de formación y calificación se han reducido. En ese contexto se han generado diversos mecanismos de inclusión e incorporación poblacional a la Educación Superior.

Es notable que en el período se haya producido una mayor incorporación de mujeres a la Educación Superior, alcanzando una matriculación superior a la de los varones y, en ese marco, es mayor el número de tituladas mujeres que titulados hombres. De la misma manera, el número de universitarios procedentes de los sectores populares se ha incrementado de manera notable, más aún con la creación de sedes universitarias en las diversas regiones y provincias del país.

Los dos hechos significativos en torno a la Educación Superior Universitaria en Bolivia en los años de referencia han sido: la forma como se consolida la Universidad Pública de El Alto (UPEA), por una parte, y la creación del Sistema de Universidades Indígenas (UNIBOL) por el gobierno de Evo Morales, por otra. Esto está relacionado con la manifestación expresa de necesidades de centros de estudio para los jóvenes bachilleres, la demanda de profesionalización de las nuevas generaciones y de sus familias, al considerar que se trata de uno de los mecanismos de movilidad social más importantes, y el requerimiento de personal, trabajadores y empleados con mayor calificación y formación.

En este período, 2002-2012, por otra parte, se producen algunos cambios importantes en las universidades públicas

a través de los procesos de desconcentración de unidades académicas hacia las provincias de cada departamento con la finalidad de atender la demanda de importantes sectores de la población juvenil que termina su formación del nivel medio, e impedir que se formen nuevas universidades, pero no se advierten cambios sustanciales en la institucionalidad y el modelo académico. La distribución de las universidades públicas y autónomas prácticamente cubre todo el extenso territorio boliviano.

A su vez, las Universidades Privadas se han consolidado y multiplicado en las ciudades con una mayor concentración de población. Algunas de ellas son consideradas de alto nivel académico, pero en conjunto responden a intereses comerciales, siendo universidades de los gremios de empresarios privados, de diversas iglesias y la mayoría orientadas a la mercantilización de la Educación Superior. Los gobiernos neoliberales de 2002 a 2005 favorecieron su legalización y el gobierno nacionalista indígena ha continuado con esta política. Inclusive el presidente Evo Morales ha priorizado las relaciones del gobierno con ellas antes que con las públicas.

Las actividades de investigación en el país en todos los campos del conocimiento están concentradas en un 80% en las universidades públicas, particularmente en las de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, y todas ellas han desarrollado políticas de interacción y extensión social tanto con la desconcentración de sedes como con convenios de recepción de bachilleres procedentes de las zonas rurales y periféricas, de los municipios más alejados de los centros urbanos y de las comunidades indígena campesinas y sindicatos vinculados a la Central Obrera Boliviana (COB).

Una forma de discriminación y exclusión se presenta en los cursos de postgrado universitario, porque estos son prácticamente privados, ya que las universidades públicas

han determinado que todas las especializaciones, maestrías y doctorados sean autofinanciadas, habiéndose convertido, de esta manera, en mercancías caras y alejadas de amplios sectores de la población.

Un aspecto que llama la atención en las Universidades Autónomas y Públicas es que sus estatutos y documentos centrales establecen claras disposiciones de compromiso político, de principios nacionales, populares, revolucionarios, antiimperialistas, vinculados a los procesos de liberación nacional junto al pueblo boliviano (CEUB, 2009. 148). Sin embargo, las prácticas han estado marcadas, cada vez con mayor acento, por el aislamiento de los grandes temas nacionales, la despolitización, el academicismo y una tendencia estrictamente profesionalista. Esta situación se debe a la fuerte influencia heredada del proceso neoliberal, sobre todo si se toma en cuenta que desde los años cincuenta las universidades públicas estuvieron fuertemente comprometidas con el movimiento popular, sindical y campesino de Bolivia.

# Enfoque descriptivo del sistema universitario nacional boliviano

*René Pereira Morató y Daniel Hernando López Fernández*

## Antecedentes

El presente estudio descriptivo tiene como finalidad precisar aquellos aspectos que identifican a la universidad a nivel nacional como inclusiva socialmente. La inclusión social, objeto de nuestro estudio, se respalda con fuentes oficiales del sistema universitario, el mismo que está compuesto por once universidades públicas en los nueve departamentos de Bolivia.

El estudio abarca los años 2002 al 2012 y por razones metodológicas se dividió este período en dos partes: el primer período del año 2002 al 2005, al que se denominó período neoliberal, y el segundo período, del año 2006 al 2012, época del Gobierno de Evo Morales.

## Educación Superior en los censos

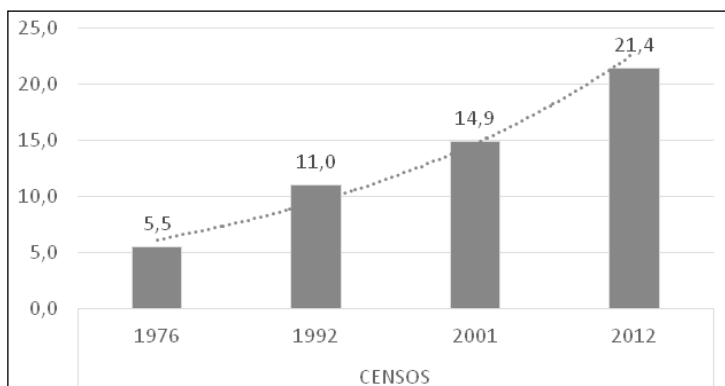
### *Situación de la matrícula de la Educación Superior en Bolivia y el contexto regional*

“Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación” (Artículo 17 de la CPE).

La Educación Superior desarrolla procesos de formación profesional y la población comprendida en edades formativas debe tener todas las oportunidades para acceder a este nivel, según el artículo 17 de la referida Constitución.

La información censal muestra la siguiente evolución: el año 1976 apenas un 5,5% de la población de 19 años o más, accedió a los niveles superiores de educación; en 1992 un 11%; el año 2001 un 14,9%; y el año 2012 un 21,4% (ver Gráfico 1). Si bien, se observa en el tiempo un crecimiento de la población en Educación Superior, apenas dos de cada diez bolivianos se encuentran formándose profesionalmente.

**Gráfico 1. Población con Educación Superior**



Fuente: INE Censos Nacionales de Población y Vivienda 1976, 1992, 2001, 2012.

Con la finalidad de obtener la Tasa Neta de matriculación en Educación Superior, se ha utilizado el siguiente cuadro de la población de 20 a 24 años, proveniente del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2012, para ser usado como denominador, ya que el numerador de este indicador está dado por el número de matrículas del año 2012. Así se puede establecer que, la Tasa Neta de matriculación en Bolivia fue de 41%; la de hombres un tanto inferior que de las mujeres, 40,4% y 41,6% respectivamente.<sup>1</sup>

**Cuadro 1**

<b>Relación Matrícula sobre Población de 20-24 años de edad</b>	
<b>Matrícula</b>	<b>Porcentaje</b>
Bolivia	41,0
Hombres	40,4
Mujeres	41,6

Fuentes: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, nº 2. Cuadro de elaboración propia.

**Cuadro 2. Distribución de la Población Censo 2012, Grupo Quinquenal, cifras absolutas**

<b>Población por sexo de 20 a 24 años</b>			
<b>Grupos de edad</b>	<b>Censo 2012</b>		
	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Total</b>
20-24	493.018	485.588	978.606

Fuente: CNPV, 2012.

<sup>1</sup> Para el cálculo de la Tasa Neta de la Matrícula en el año 2012 se usó la siguiente información: Bolivia 401.048, Hombres 199.247 y Mujeres 201.801, y la población de 20 a 24 años de edad, según fuentes del CEUB y del CNPV 2012.

El Cuadro 2 fue elaborado para los fines de la elaboración de la Tasa Específica de matrícula, usándose como denominador de este indicador (población de 20 a 24 años de edad) y como numerador la cantidad de matrículas del año 2012.

La información censal presenta una cobertura de la población de 19 años y más en el nivel de Educación Superior de 21,4% (véase Gráfico 1). Este dato no guarda relación con la Tasa Neta de la matrícula estimada en este estudio de 41% (Cuadro 1). Esto se debe a la discrepancia entre un resultado censal (21,4%) y al cálculo estimado de la Tasa Neta para el año 2012 (41%).

Para profundizar más el tema de la matrícula universitaria se hace una comparación de Bolivia con la tasa de matrícula de los países de América Latina y el Caribe:

**Cuadro 3. América Latina y el Caribe: Tasa de Matrícula**

50% y más	Argentina	54
	Cuba	61
30 a 50%	Rep. Dominicana	33
	Perú	33
	Aruba	34
	<b>Bolivia</b>	<b>41</b>
	Venezuela	41
	Uruguay	41
	Panamá	44
	Chile	48



20-30%	Brasil	24
	Colombia	29
	Costa Rica	25
	México	24
	Paraguay	24
	Ecuador	20
Debajo del 20%	Anguila	3
	Belice	3
	El Salvador	19
	Guatemala	10
	Guya	10
	Honduras	16
	Jamaica	19
	Nicaragua	18
	Saint Lucía	14
Trinidad y Tobago	12	

Fuente: Unesco 2007.

Según la Unesco, para el año 2007, Bolivia estaría posicionada en una escala media según la Tasa de Matrícula con un 41%, lo que significa el gran esfuerzo que el Estado realiza para cumplir el derecho humano a la educación.

En el siguiente cuadro, la Unesco clasifica a la Educación Superior según el número de estudiantes inscritos en ese nivel. Bolivia estaría, según esta escala, clasificada como país con un sistema pequeño, es decir entre 500.000 y menos.

#### Cuadro 4. Tendencias de la Educación Superior en el Mundo y en América Latina y el Caribe

Megasistemas: Más de 4 millones	Brasil	4.275.027
Sistemas grandes: Más de 2 millones	México	2.384.580
	Argentina	2.384.858
Sistemas medianos: Entre 1.200.000 y 500.000	Chile	663.694
	Colombia	1.223.594
	Perú	909.315
	Venezuela	1.049.780
Sistemas pequeños: Entre 500.000 y menos*	Bolivia	346.056
	Cuba	471.858
	Ecuador	312.769
	Guatemala	114.764
	República Dominicana	293.565
	Costa Rica	110.117
	El Salvador	122.431
	Honduras	122.874
	Nicaragua	103.577
	Panamá	126.242
	Paraguay	149.120
	Uruguay	103.431
	Jamaica	45.770
	Trinidad Tobago	16.920
Santa Lucía	2.197	

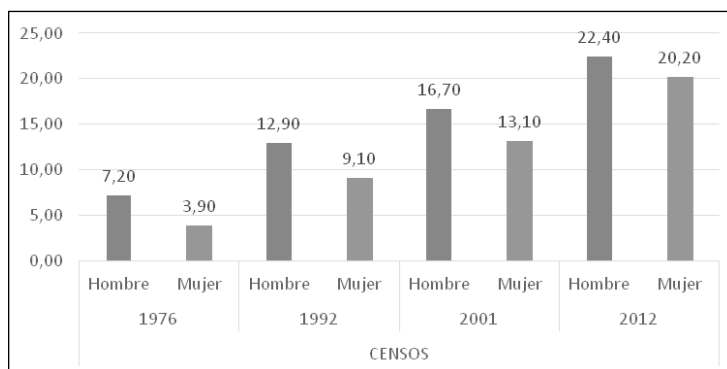
Fuentes: Unesco, 2007.

\*Francisco López Segre. Modificación realizada por los autores de este documento.

Una de las maneras de medir la inclusión social dentro del sistema universitario, desde una perspectiva de género, es comparar la matrícula de hombres y de mujeres.

Si bien, ha mejorado la inclusión social de la población de mujeres en el acceso a la Educación Superior, aún hay mucho camino por recorrer. En efecto, la población de 19 años o más en el año 1976, mostraba que los hombres (7,2%) accedían al nivel de Educación Superior más que las mujeres (3,9%). El año 1992, los hombres 12,9% y las mujeres 9,1%; el año 2001, los hombres 16,7% y las mujeres 13,1%; finalmente, el año 2012, los hombres 22,4% y las mujeres 20,2% (Ver Gráfico 2). Entre los años 1976 y 2001, el promedio de la brecha de la desigualdad entre hombres y mujeres fue de 3,6 puntos de diferencia. El censo 2012 mostró avances en este aspecto, ya que la brecha se acortó a 2,2 puntos.

**Gráfico 2. Educación Superior por sexo**



Fuente: INE Censos Nacionales de Población y Vivienda 1976, 1992, 2001, 2012.

### ***Evolución de la matrícula del sistema universitario a nivel nacional***

A los efectos de mostrar el comportamiento de la matrícula universitaria se ha desagregado a las universidades del sistema nacional en forma regional y para observar los

probables cambios, se ha efectuado dos cortes temporales a efectos de este estudio: del año 2002 al 2005 y del año 2006 al 2012. Así se tiene la siguiente configuración: Altiplano, Valles, Llanos.

A la región del Altiplano pertenecen las siguientes universidades:

**Cuadro 5. Región del Altiplano**

Región	Universidad		Sigla	Facultades	Sede de las carreras y programas		Total*
					Central	Desconcentradas	
Altiplano	1	Universidad Mayor de San Andrés	UMSA	13	84	31	115
	2	Universidad Pública de El Alto	UPEA	0	42	18	60
	3	Universidad Católica de Bolivia	UCB	6	107	8	115
	4	Escuela Militar de Ingeniería	EMI	4	22	2	24
	5	Universidad Técnica de Oruro	UTO	7	41	30	71
	6	Universidad Autónoma Tomas Frías	UATF	11	39	10	49
	7	Universidad Nacional de Siglo XX	UNSXX	3	34	13	47
		Subtotal regional			44	369	112

\*Carreras, Programas, Menciones y Titulaciones Intermedias ofrecidas en todo el período (2002-2012).

Fuente: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, n° 2. Cuadro de elaboración propia.

Se debe destacar la gran importancia de la Universidad Mayor de San Andrés y de la Universidad Católica Boliviana porque tienen el mayor número de carreras y programas, seguidas de la Universidad Técnica de Oruro. También hay que precisar que la Universidad Autónoma Tomás Frías que junto a la Universidad Mayor de San Andrés tienen un mayor número de facultades. La Universidad Pública de El Alto dentro del Sistema Universitario es la única que no posee facultades.

A la región de los Valles pertenecen las siguientes universidades:

**Cuadro 6. Región de los Valles**

Región	Universidades		Sigla	Facultades	Sede de las carreras y programas		Total*
					Central	Desconcentradas	
Valles	8	Universidad Mayor de San Simón	UMSS	13	58	16	74
	9	Universidad Autónoma Juan Misael Saracho	UAJMS	10	24	32	56
	10	Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier	UMSFX	15	59	19	78
	Subtotal regional			38	141	67	208

\*Carreras, Programas, Menciones y Titulaciones Intermedias ofrecidas en todo el período (2002-2012).

Fuente: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, nº 2. Cuadro de elaboración propia.

En esta región sobresale la Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier seguida de la Universidad Mayor de San Simón que tiene el mayor número de facultades

así como de carreras y programas. La Universidad Autónoma Juan Misael Saracho tiene el mayor número de programas desconcentrados.

A la región de los Llanos, pertenecen las siguientes universidades:

**Cuadro 7. Región de los Llanos**

Región	Universidad		Sigla	Facultades	Sede de las carreras y programas		Total*
					Central	Desconcentradas	
Llanos	11	Universidad Autónoma Gabriel René Moreno	UAGRM	17	70	87	157
	12	Universidad Amazónica de Pando	UAP	9	24	10	34
	13	Universidad Autónoma del Beni Mcal. José Ballivián	UABJB	7	24	45	69
		Subtotal Regional		33	118	142	260

\*Carreras, Programas, Menciones y Titulaciones Intermedias ofrecidas en todo el período (2002-2012).

Fuente: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, nº 2. Cuadro de elaboración propia.

Destaca la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno por su mayor número de facultades así como de carreras y programas. Así mismo la presencia de esta universidad en programas desconcentrados tiene un elevado número.

El total de los programas, menciones y titulaciones de las regiones es el siguiente:

**Cuadro 8. Total Nacional: universidades por regiones**

Región	Facultades	Sede de las carreras y programas		Total*
		Central	Desconcentradas	
Altiplano	44	369	112	481
Valles	38	141	67	208
Llanos	33	118	142	260
Total	115	628	321	949

\*Carreras, Programas, Menciones y Titulaciones Intermedias ofrecidas en todo el período (2002-2012)

Fuente: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, nº 2. Cuadro de elaboración propia.

El Altiplano es la región que tiene mayor número de carreras y programas, seguida de Valles y finalmente los Llanos. Tanto en el Altiplano como en los Llanos existe un significativo número de carreras y programas desconcentradas, siendo menor en la región de los valles

De acuerdo al Cuadro 9, la distribución del número de matrículas por regiones es la siguiente:

## Altiplano

Cuadro 9.Región del Altiplano: Matrícula por universidad (primer período)

Regiones	Sigla	Primer Período			
		2002	2003	2004	2005
Altiplano	01 UMSA	28,4	27,8	28,0	25,8
	02 UPEA	0,0	0,0	0,0	3,9
	03 UCB	5,9	5,3	4,9	4,8
	04 EMI	0,7	0,7	0,6	0,6
	05 UTO	7,3	7,2	7,0	6,6
	06 UNSXX	2,0	2,0	1,9	1,8
	07 UATF	5,5	5,5	5,6	5,4
	Subtotal	49,9	48,4	48,0	48,9

Fuente: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, n° 2.Cuadro de elaboración propia.

Durante el primer período, en el año 2002, el mayor número de matrículas lo tiene la UMSA y con gran distancia le sigue la UTO, la UCB y la UATF. En el año 2005, la UMSA y la UTO poseen el mayor porcentaje de matrícula, pero con gran diferencia entre ambas. La UATF desplaza a la UCB y aparece la UPEA<sup>2</sup> en quinto lugar de importancia.

2 El sentido original de la creación de la Universidad Pública de El Alto (UPEA), año 2000, fue impulsar carreras técnicas. No obstante, la población se movilizó para que esta universidad contase con carreras de formación profesional y no solo técnicas.



**Cuadro 10. Región del Altiplano: Matrícula por universidad (segundo período)**

Regiones	Matrícula	Segundo período						
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Altiplano	01 UMSA	24,5	23,2	22,3	21,7	21,2	20,5	19,1
	02 UPEA	3,9	4,0	4,2	4,8	5,2	5,9	6,7
	03 UCB	4,3	4,1	4,0	3,8	3,9	3,3	3,4
	04 EMI	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	1,6	2,3
	05 UTO	6,5	6,4	6,1	6,0	6,0	6,0	5,7
	06 UNSXX	1,7	2,0	1,8	1,4	1,1	1,0	2,3
	07 UATF	5,2	4,6	4,6	4,6	4,8	4,7	4,5
	Subtotal	46,7	45,0	43,7	43,0	43,1	42,9	44,0

Fuente: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, n° 2. Cuadro de elaboración propia.

En el segundo período, específicamente en la región del Altiplano, la UPEA, en el intervalo de 6 años, pasa a ser la segunda con mayor porcentaje de matrícula universitaria. Al contrario, las universidades, UMSA, UCB, UTO y la UATF presentan un descenso notorio entre los años 2006 al 2012. La UMSA presenta un notorio decremento en este intervalo de tiempo, esto puede ser causado por la presencia de la UPEA en el Municipio de El Alto, lo que le restaría la matrícula universitaria.

## Valle

**Cuadro 11. Región del Valle: Matrícula por universidad (primer período)**

Regiones	Sigla	Primer período			
		2002	2003	2004	2005
Valle	08 UAJMS	5,3	5,5	5,5	5,3
	09 UMSS	20,5	21,0	20,9	19,6
	10 UMSFX	5,5	5,5	5,6	5,4
	Subtotal	31,4	32,0	32,0	30,4

Fuentes: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, n° 2. Cuadro de elaboración propia.

En la región del Valle, durante el primer período la UMSS concentra la mayor matrícula, seguida muy de lejos de la UMSFX y de la UJMS. Cabe indicar que el comportamiento en este lapso de tiempo no ha sufrido significativas alteraciones.

**Cuadro 12. Región del Valle: Matrícula por universidad (segundo período)**

Regiones	Matrícula	Segundo período						
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Valle	08 UAJMS	5,1	5,0	5,1	5,0	5,0	4,9	4,8
	09 UMSS	18,1	17,9	17,5	16,5	16,1	16,9	16,2
	10 UMSFX	9,8	10,1	10,3	10,6	11,1	11,4	10,9
	Subtotal	32,9	32,9	32,9	32,1	32,3	33,2	32,0

Fuentes: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, n° 2. Cuadro de elaboración propia.

El comportamiento de la matrícula, en el segundo período, de la Universidades de la región del Valle se replica como en el primer período, ya que la UMSS mantiene una mayor concentración de la matrícula seguida de la UMSFX y de la UAJMS. No obstante, salvo la UMSFX que presenta un ligero incremento, las otras dos universidades muestran un decremento poco significativo.

## *Llanos*

**Cuadro 13. Región de los Llanos: Matrícula por universidad (primer período)**

Regiones	Sigla	Primer período			
		2002	2003	2004	2005
Llanos	11 AGRM	15,0	15,9	16,3	16,4
	12 UABJB	3,3	3,3	3,2	3,9
	13 UAP	0,5	0,4	0,4	0,4
	Subtotal	18,8	19,6	19,9	20,7

Fuentes: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, nº 2. Cuadro de elaboración propia.

En el primer período, la UAGRM presenta el mayor porcentaje de matrícula, seguida, con una gran diferencia, por la UABJB y por la UAP.

**Cuadro 14. Región de los Llanos: Matrícula por universidad (segundo período)**

Regiones	Matrícula	Segundo período						
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Llanos	11 UAGRM	16,3	17,6	19,0	20,5	19,9	19,2	19,2
	12 UABJB	3,7	3,9	3,7	3,8	4,1	4,1	4,0
	13 UAP	0,4	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,9
	Subtotal	20,4	22,1	23,4	24,9	24,7	23,9	24,0

Fuentes: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, nº 2. Cuadro de elaboración propia.

Similar al primer período, la UAGRM mantiene su predominancia de matrícula respecto a las otras universidades de esta región y presentaron un incremento la UABJB y la UAP.

### ***Situación de la matrícula y la titulación en la UMSA***

Con la finalidad de observar, no solo la matriculación, sino la titulación como resultado final del proceso, se ha tomado como ejemplo el caso de la Universidad Mayor de San Andrés.

**Cuadro 15. Matrícula y titulación**

UMSA: Matrícula y titulación anual de estudiantes			
Gestión	Matrícula	Titulados	Porcentaje
2003	65.426	2.726	4,2
2004	68.311	2.966	4,3
2005	69.481	2.546	3,7
2006	71.490	3.214	4,5
2007	71.642	3.253	4,5

2008	73.109	3.649	5,0
2009	74.062	3.449	4,7
2010	74.838	3.684	4,9
2011	75.503	3.578	4,7
2012	76.745	4.046	5,3

Fuente: DTIC/División de Estadística e información. Cuadro de elaboración propia.

Del cuadro anterior se observa que la matrícula universitaria es claramente ascendente, pero esto no se puede afirmar con el número de titulados ya que es variante. En los años 2005, 2009, 2011 existen descensos. Desde el año 2003 al 2012, el promedio de titulación es 4,5%, lo que es, sin lugar a dudas, muy bajo. Esto significa la gran cantidad de universitarios que salen de las universidades en calidad de egresados. Por lo tanto, un verdadero proceso de inclusión social debería leer con mucha preocupación este bajísimo nivel de titulación observado en la UMSA.

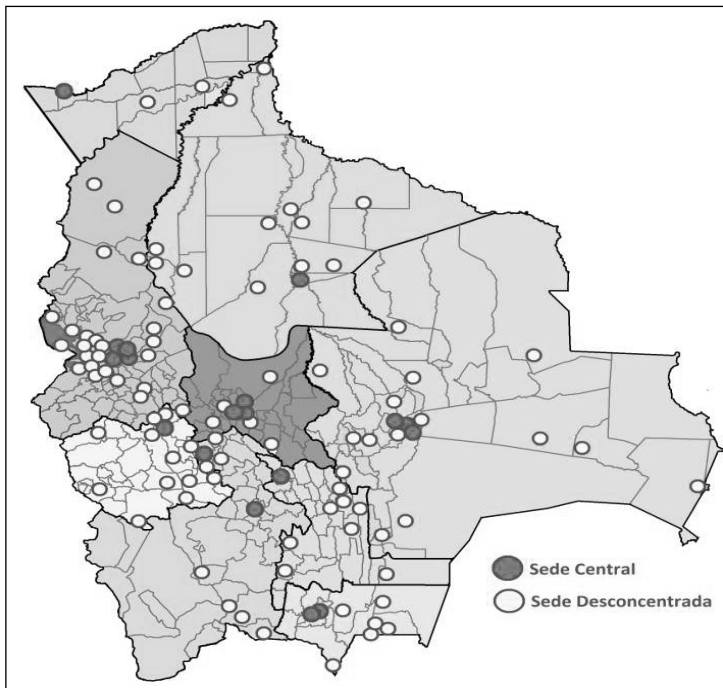
## Desconcentración del sistema universitario

La Constitución Política del Estado Plurinacional, en el artículo 93 inciso IV, establece que “las universidades públicas, en el marco de sus estatutos, establecerán programas de desconcentración académica y de interculturalidad, de acuerdo a las necesidades del Estado y de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”.

Por tanto, el sistema desconcentrado que ejecuta el sistema nacional universitario permite observar la realización de esta normativa.

El siguiente mapa permite observar las sedes centrales y desconcentradas de las universidades:

## Distribución geográfica de la desconcentración de carreras y programas de la universidad boliviana



Fuentes: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, Junio 2013, Año: II, nº 2.

El mapa presentado demuestra el esfuerzo de la desconcentración universitaria, ya que los programas y carreras se encuentran en los nueve departamentos del país. La presencia de la universidad en sus áreas desconcentradas tiene una mayor concentración en las regiones del Altiplano y los Valles. No obstante, llevar la universidad a las áreas rurales y a las ciudades intermedias significa dotarlas de las condiciones necesarias para cumplir el objetivo de la formación superior de los recursos humanos. Implica una importante responsabilidad para que estos procesos iniciados sean

evaluados anualmente para conocer los niveles de coordinación con el sistema central, identificar las debilidades y averiguar si los objetivos trazados han sido cumplidos.

En los hechos se sabe muy poco de los resultados de estas áreas y programas desconcentrados, probablemente porque entraron a una rutina que no establece un proceso académico integral y de calidad. No hacer una evaluación sistemática para identificar las fortalezas y debilidades refleja una universidad con falta de eficiencia, lo que genera una inclusión a medio proceso.

**Cuadro 16. Número de sedes de carreras, programas, menciones y titulaciones por departamento**

Carreras, programas, menciones y titulaciones		
Departamento	Absolutos	Relativos
La Paz	314	33,1
Santa Cruz	157	16,5
Cochabamba	74	7,8
Potosí	96	10,1
Chuquisaca	78	8,2
Oruro	71	7,5
Beni	69	7,3
Tarija	56	5,9
Pando	34	3,6
Total	949	100,0

Fuentes: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, nº 2. Cuadro de elaboración propia.

Las universidades de los departamentos que constituyen la región del Altiplano concentran un poco más de la mitad del conjunto de carreras, programas, menciones y titulaciones que sus afines, con 50,7%; las de los Valles, tienen un

porcentaje menor de 27,4%. Finalmente, las universidades de la región de los Llanos, muestran el más bajo nivel de incidencia en este proceso con 21,2%.

En La Paz, Santa Cruz y Potosí es donde existen más iniciativas desconcentradas y la Universidad de Pando es la que presenta menor nivel de incidencia.

La presencia de las Universidades en los diferentes departamentos de Bolivia tiene sus actividades académicas en áreas rurales. Estas extensiones a provincias, comunidades y ciudades intermedias reflejan los intentos de inclusión a partir de iniciativas territoriales de gestión con alcaldías, dirigencias sindicales o comunitarias y/o autoridades.

La presencia de la UMSFX en Chuquisaca cuenta con dieciséis carreras y programas desconcentrados, hay una mayor presencia en Muyupampa con siete programas, seguidas de Monteagudo, Padilla y Villa Serrano como las principales.

La UMSA cuenta con treinta y una carreras y programas desconcentrados presentes en diferentes provincias y municipios, esta presencia es relativamente equilibrada con tres a una iniciativas de desconcentración. La presencia más fuerte se da en el municipio de Patacamaya con seis iniciativas, hay una presencia en diferentes comunidades tanto del norte como del sur del departamento de La Paz. De igual manera, la UPEA, desde el año 2005 hasta el año 2012, ha generado iniciativas en diez municipios, la presencia más importante se da en Achacachi y Viacha. El total de iniciativas de desconcentración de la UPEA suma.

En este departamento también hay una fuerte presencia de las universidades privadas. La UCB está presente en cuatro municipios, con fuerte incidencia en Batallas y Tiahuanaco, sumando un total de 8 ocho actividades desconcentradas. Esta Universidad también tiene sus carreras y programas en sedes departamentales: La Paz 39, Santa



Cruz 26, Cochabamba 26 y Tarija con 16, haciendo un total de ciento siete iniciativas en sedes departamentales. Por otro lado, la EMI tiene un similar comportamiento con una fuerte presencia en sedes departamentales que asciende a veintidós (departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) y a dos iniciativas desconcentradas en La Paz y en la ciudad intermedia de Riberalta.

La región del Altiplano, compuesta por La Paz, Potosí y Oruro, concentra gran cantidad de programas y carreras desconcentradas. En el departamento de Potosí la presencia de dos universidades se expresa en veintitrés iniciativas de desconcentración, con mayor presencia en Huanuni, Uncia y Uyuni. Es necesario destacar que ambas universidades cuentan con setenta y tres programas con sedes centrales. La UTO cuenta con 30 programas de desconcentración presentes en doce municipios del Departamento de Oruro, la presencia más fuerte se da en Huanuni con diez programas y carreras desconcentradas seguidas de Caracollo y Challapata.

La región de los Valles, compuesta por los departamentos de Cochabamba, Tarija y Chuquisaca, cuenta con sesenta y siete iniciativas de desconcentración. En el caso del Departamento de Tarija, la UAJMS tiene treinta y dos carreras y programas desconcentrados, con una fuerte presencia en Yacuiba y Bermejo, que tiene ocho y siete iniciativas de desconcentración, respectivamente. En el Departamento de Chuquisaca hay diecinueve programas desconcentrados en ocho municipios, la presencia más fuerte se da en Muyupampa con siete programas y carreras, seguida de Monteagudo, Camargo, Villa Serrano y Padilla. En esta región la UMSS de Cochabamba es la que tiene menor cantidad de programas y carreras desconcentrados, está presente en cinco municipios con dieciséis iniciativas de desconcentración, la presencia más fuerte está en Valle Alto con siete programas y carreras.

En la región de los Llanos, compuesta por los departamentos de Santa Cruz, Pando y Beni, existe una fuerte presencia de iniciativas de desconcentración, esta presencia asciende a ciento cuarenta y dos iniciativas, distribuidas en treinta y un municipios. La UAGRM del departamento de Santa Cruz, tiene ochenta y siete programas y carreras desconcentradas en quince municipios, los municipios con mayor concentración de programas y carreras desconcentrados son: Camiri con 13, Montero y Yapacani ambas con 12. La UABJB del departamento del Beni cuenta con cuarenta y cinco programas y carreras desconcentradas, presentes en catorce municipios, la mayor presencia se da en el Municipio de Riberalta con diez iniciativas de desconcentración, Guayaramerin, Santa Ana de Yacuma y San Ignacio de Moxos le siguen en orden de mayor presencia. Pando a través de la UAP cuenta con diez iniciativas de desconcentración en los municipios de Las Piedras y Puerto Rico, ambas con cinco programas y carreras desconcentradas.

**Cuadro 17. Sedes de carreras, programas, menciones, titulaciones**

<b>Sistema de la Universidad Bolivia: Sedes de las Carrera y Programas</b>			
	<b>Universidad</b>	<b>Sigla</b>	<b>Carreras, programas, menciones y titulaciones</b>
1	Universidad Autónoma Gabriel René Moreno	UAGRM	157
2	Universidad Mayor de San Andrés	UMSA	115
3	Universidad Católica de Bolivia	UCB	115
4	Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier	UMSFX	78
5	Universidad Mayor de San Simón	UMSS	74

6	Universidad Técnica de Oruro	UTO	71
7	Universidad Autónoma del Beni Mcal. José Ballivián	UABJB	69
8	Universidad Pública de El Alto	UPEA	60
9	Universidad Autónoma Juan Misael Saracho	UNSXX	56
10	Universidad Autónoma Tomas Frías	UAP	49
11	Universidad Nacional de Siglo XX	UPEA	47
12	Universidad Amazónica de Pando	UAP	34
13	Escuela Militar de Ingeniería	EMI	24
Total			949

Fuentes: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, nº 2. Cuadro de elaboración propia.

La UAGRM presenta más programas desconcentrados que el resto de sus pares. De lo cual, se puede establecer que esta universidad con sede en Santa Cruz tiene más programas que la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz. Otra universidad que tienen un importante número de programas desconcentrados es la Universidad Católica Boliviana de La Paz.

La relación entre regiones permite establecer que es en la región de los llanos, compuesta por Santa Cruz, Pando y Beni, donde se tienen más iniciativas de desconcentración, le sigue la región del Altiplano y finalmente la de los Valles.

### ***Desconcentración de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA-La Paz)***

El cuadro siguiente muestra el nivel de desconcentración de la UMSA en el departamento de La Paz.

**Cuadro 18. Programas desconcentrados de la UMSA del departamento de La Paz, 2012**

	Sede	Número de carreras y programas	
		Central	Desconcentradas
1	Ancoraines		1
2	Apolo		1
3	Calamarca		2
4	Caranavi		1
5	Chulumani		3
6	Copacabana		2
7	Huarina		1
8	Ixiamas		2
9	Luribay		3
10	Patacamaya		6
11	Pillapi San Agustín		2
12	Puerto Acosta		1
13	San Buenaventura		3
14	Sapecho Palos Blancos		1
15	Sorata		1
16	Viacha		1
Total		84	31

Fuentes: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, n° 2. Cuadro de elaboración propia.

La presencia de la Universidad Mayor de San Andrés en diferentes provincias y comunidades del Departamento de La Paz a través de sus áreas desconcentradas extiende la labor académica de sus diferentes facultades. Estos programas desconcentrados están presentes en dieciséis municipios, con treinta y una extensiones, la mayor presencia se da en Patacamaya.

## Otros aspectos de la desconcentración del sistema universitario boliviano<sup>3</sup>

En el año 2005, el total de matrículas del sistema universitario boliviano fue de 281.436. El 94,9% se concentran en las universidades de las sedes centrales y el 5,1% (ver Cuadro 19) en carreras y programas desconcentrados. En el año 2012 el total de matrículas del sistema universitario boliviano fue de 401.048, más del 91% se concentran en las universidades de las sedes centrales y más del 8% en carreras y programas desconcentrados. Es decir que, del total de matriculados en el año 2012, apenas un poco más el 8% consistente en estudiantes están en los programas desconcentrados del sistema universitario, lo que denota que el esfuerzo es todavía inicial, de llevar la universidad hacia las distintas regiones de los departamentos.

**Cuadro 19. Matrícula por desconcentración**

Matrícula según desconcentración y sexo		
Matrícula	Primer período	Segundo período
	2005	2012
Sedes Centrales	94,9	91,5
Carreras y programas desconcentrados	5,1	8,5
Total	100,0	100,0

Fuentes: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, n° 2. Cuadro de elaboración propia.

El Cuadro 20 nos indica que, el año 2005, en las Universidades en sedes centrales y en las carreras y programas desconcentrados la relación de matrícula respecto al

3 Según el CEUB solo existe información de los programas y carreras desconcentradas desde el año 2012.

sexo, encuentra diferencias importantes entre hombres y mujeres. Empero, en el año 2012 la presencia de mujeres se incrementa notablemente respecto al año 2005, siendo mayores los niveles de matrícula de las mujeres respecto a los hombres. Definitivamente, este es un indicador del proceso de inclusión social por sexo.

**Cuadro 20. Matrícula por desconcentración y sexo**

Matrícula según desconcentración y sexo						
Matrícula	Primer período			Segundo período		
	2005			2012		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Sedes Centrales	53,1	46,9	100,0	49,9	50,1	100,0
Carreras y programas desconcentrados	53,0	47,0	100,0	47,8	52,2	100,0

Fuentes: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, n° 2. Cuadro de elaboración propia.

## *Titulación: Sedes centrales y programas desconcentrados*

**Cuadro 21. Titulación por desconcentración**

Titulados según período, desconcentración y sexo		
Titulados	Primer período	Segundo período
	2005	2012
Sedes Centrales	97,9	95,6
Carreras y programas desconcentrados	2,1	4,4
Total	100,0	100,0

Fuentes: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, n° 2. Cuadro de elaboración propia.

El porcentaje de titulación en el año 2005 en sedes centrales es de 97,9% y un escaso 2,1% en carreras y programas desconcentrados. Para el año 2012, la relación de titulación es de 95,6% en sedes centrales y 4,4% en desconcentradas. Habrá que destacar el repunte de titulados en los programas desconcentrados en el año 2012.

**Cuadro 22. Titulación por desconcentración y sexo**

Titulados según período, desconcentración y sexo						
Titulados	Primer período			Segundo período		
	2005			2012		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Sedes Centrales	47,4	52,6	100,0	43,6	56,4	100,0
Carreras y programas desconcentrados	57,9	42,1	100,0	43,5	56,5	100,0

Fuentes: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, nº 2. Cuadro de elaboración propia.

En el año 2005, la relación de titulación de mujeres es mayor en sedes centrales que la de hombres, en cambio en las carreras y programas desconcentrados el porcentaje de hombres es mayor que el de las mujeres.

En el año 2012, tanto las Universidades en sedes Centrales, como en las carreras y programas desconcentrados, las mujeres se titulan en mayor número que los hombres. En las sedes centrales hay una diferencia de más de doce puntos y en los programas desconcentrados de más de trece puntos.

Cabe destacar que el nivel de titulación de las mujeres gradualmente va aumentando, lo que significa un mayor nivel de inclusión respecto al género.

# Personal docente y administrativo en el sistema universitario nacional

## *Personal docente en el sistema universitario nacional*

**Cuadro 23. Docentes por región**

Docentes por período y región (%)		
Región	2005	2012
	Total	Total
Altiplano	56,2	53,8
Valle	26,0	27,3
Llanos	17,9	19,0
Total	100,0	100,0

Fuentes: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, n° 2. Cuadro de elaboración propia.

Para tener una idea sobre el número de docentes se hizo una correlación para los años 2005 y 2012. Se encuentra que en las universidades de la región del Altiplano hubo un ligero incremento. En las universidades de los Valles hubo un incremento, aunque no muy significativo. Finalmente, en la región de los Llanos, el número de docentes de estas universidades se incrementaron.

**Cuadro 24. Docentes por región y sexo**

Docentes por período, región y sexo (%)						
Región	2005			2012		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Altiplano	76,5	23,5	100,0	69,8	30,2	100,0



Valle	70,8	29,2	100,0	67,5	32,5	100,0
Llanos	78,5	21,5	100,0	74,4	25,6	100,0

Fuentes: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, nº 2. Cuadro de elaboración propia.

La relación de docentes por región a nivel de sexo presenta un notorio decremento de hombres respecto a las mujeres, en las universidades de la región, y en todas las regiones el incremento de docentes mujeres es significativo.

### *Personal administrativo en el sistema universitario nacional*

**Cuadro 25. Administrativos por región**

Administrativos por periodo y región (%)		
Región	2005	2012
	Total	Total
Altiplano	45,6	36,6
Valle	32,0	34,2
Llanos	22,3	29,1
Total	100,0	100,0

Fuentes: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, nº 2. Cuadro de elaboración propia.

Respecto al número de personal administrativo, las universidades de la región del Altiplano disminuyeron. Las universidades de los Valles incrementaron y las universidades de los Llanos, aumentaron considerablemente.

**Cuadro 26. Administrativos por región y sexo**

Administrativos por período, región y sexo (%)						
Región	2005			2012		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Altiplano	63,7	36,3	100,0	63,6	36,4	100,0
Valle	69,4	30,6	100,0	70,3	29,7	100,0
Llanos	64,8	35,2	100,0	65,7	34,4	100,0

Fuentes: CEUB, Boletín Estadístico, Unidad de información y estadísticas, junio 2013, Año: II, nº 2. Cuadro de elaboración propia.

El personal administrativo de las universidades del sistema que pertenecen al Altiplano es mayor que sus similares de los Valles y Llanos, tanto en el primer como en el segundo período. No obstante, se observa una disminución relativa entre los años 2005 al 2012. Los administrativos de la región de los Valles no han experimentado variaciones muy significativas. Por el contrario, el personal administrativo de la región de los Llanos se ha incrementado en más de siete puntos en el segundo período que va desde el año 2006 al 2012.

En el primer período, los trabajadores administrativos del sistema universitario presentan en las tres regiones una predominancia de hombres respecto de las mujeres con una diferencia muy significativa.

En las universidades de la región del Altiplano, entre los años 2002 a 2005 se produjo un relativo incremento del personal administrativo femenino, de la misma manera que en la región de los Valles. No obstante en las universidades de los Llanos decreció la participación de las mujeres en actividades administrativas del sistema universitario

De la misma manera, se puede apreciar que en las tres regiones existe una mayoritaria presencia de hombres respecto de mujeres en el sistema administrativo universitario.

En este segundo período, entre los años 2006 al 2012, se dio un ligero incremento de mujeres administrativas en las regiones del Altiplano y el Valle, en cambio en los Llanos se da un decremento de su presencia.

## Conclusiones

El Sistema Universitario del país presenta un incremento de la matrícula que ha ido ascendiendo de manera paulatina conforme transcurrieron los años del período de estudio. Esto permite inducir que la inclusión social, entendida como acceso a mayores oportunidades e igualdad de condiciones, es un reflejo de la ampliación de la matrícula en el sistema universitario.

En los dos períodos de estudio no se puede certificar que uno haya sido más inclusivo que el otro, salvo pequeñas diferenciaciones entre ambas, hay un constante incremento lineal. El gobierno no ha generado políticas públicas hacia una mayor inclusión social en las universidades en el segundo período de estudio, pese a los esfuerzos de desconcentración de las universidades públicas. Por otro lado, tampoco se pueden apreciar grandes cambios respecto a la presencia de las universidades en el campo o en ciudades intermedias, ya que los impactos que estas puedan tener son poco significativos.

Es necesario certificar que la inclusión social en temas de sexo tiene una constante de crecimiento. En ambos períodos de estudio se puede apreciar un incremento en la presencia de mujeres en el sistema universitario boliviano. Se observa crecimiento en los tres estamentos: universitarios, docentes y administrativos.

El mayor incremento de docentes y administrativos genera mayores probabilidades y condiciones básicas para

albergar un mayor porcentaje de matrícula universitaria y, en ese sentido, una mayor capacidad de inclusión social de estudiantes.

La desconcentración que es entendida como la expansión de la universidad al campo, a territorios alejados de las capitales y a ciudades intermedias genera mayores oportunidades de inclusión social, no obstante, como se ha visto en el estudio, esta afirmación no es tan contundente debido a la precaria calidad de la enseñanza y a los limitados resultados de este proceso.

# Educación y universidad en la población perteneciente a un Pueblo o Nación Indígena Originario

*Tania Quilali Erazo*

## Condiciones de educación

La composición de la población mayor de quince años que se declaró perteneciente a una Nación o Pueblo Indígena Originario (NPIO) disminuyó de 64% en el censo de 2001 a un 48% según datos del censo de 2012, este hecho causó muchas interpretaciones, una de ellas fue que este hecho pone en crisis al Estado Plurinacional pues sus poblaciones identificadas como indígenas no serían lo suficientemente fuertes, en cuanto a cantidad poblacional, para constituirse como Nación.

Por otro lado, se presentaron debates sobre la mala formulación de la pregunta número 29 del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012, en relación a la pertenencia a un NPIO, por su redacción confusa y complicada, además de ser diferente a la del censo 2001, cuando la pregunta se refería más a autoidentificación y no a pertenencia, tomando en cuenta que la pertenencia tiene implicaciones más profundas como habitar en el lugar de las NPIO, o hablar el idioma, a diferencia de la autoidentificación referida más a identidad en un nivel más subjetivo.

Sin embargo, un 48% es casi la mitad de la población boliviana mayor de quince años, por lo cual es importante conocer algunos datos sobre esta población y su acceso a la educación.

Según el censo 2001, el analfabetismo en personas mayores a 15 años era de un 13%. En la población indígena el analfabetismo era de un 17% (Machaca, 2009: 331). Sin embargo, con las reformas del gobierno del MAS y el programa “Yo, sí puedo” esta cantidad se redujo, y fueron alfabetizadas 45.108 personas pertenecientes a alguna NPIO, de 538.075 del censo 2001.

La población indígena mejoró sus condiciones de educación en cuanto al último nivel de educación aprobado. El número de las personas que no accedieron a ningún nivel educativo, según el censo de 2001, fue de 478.277 y esta cifra se redujo a 288.399 en el censo de 2012 (ver Cuadros 1.a y 1.b).

### Cuadro1.a

Nivel de escolaridad alcanzada por la población de 15 o más años de edad					
Cifras absolutas					
Población	Ninguno	Primaria	Secundaria	Superior	Total <sup>b</sup>
Indígena	478.277	1.455.859	801.734	360.165	3.096.035
Quechua	290.512	740.567	315.037	186.824	1.532.940
Aimara	158.801	572.192	391.326	135.058	1.257.377
Guaraní	9.132	37.561	20.575	10.261	77.529
Chiquitano	8.190	52.812	38.378	12.061	111.441
Moxeño	2.598	17.476	16.231	6.398	42.703
Otro indígena	9.044	35.251	20.187	9.563	74.045
No indígena	115.785	700.557	676.405	400.031	1.892.778
Total	594.062	2.156.416	1.478.139	760.196	4.988.813

Fuente: Cuadro elaborado por Machaca, 2009, página 335.

**Cuadro 1.b**

Población que concluyó estudios superiores								
Población	Universitaria		No universitaria				Total	
	Licenciatura	Técnico	Militar o policial	Normal	Técnico de instituto	Otro		
Indígena	46.157	15.436	2.175	27.263	9.335	2.899	103.265	
	Quechua	26.604	7.893	1.189	15.007	4.725	1.614	57.032
	Almara	14.344	5.845	800	10.339	3.470	1.017	35.815
	Guaraní	1.523	464	60	507	263	61	2.878
	Chiquitano	1.341	545	37	601	430	59	3.013
	Moxeño	824	295	47	355	208	55	1.784
	Otro indígena	1.521	394	42	454	239	93	2.743
No indígena	66.371	16.712	1.883	17.142	10.645	3.343	116.096	
<b>Total</b>	<b>112.528</b>	<b>32.148</b>	<b>4.058</b>	<b>44.405</b>	<b>19.980</b>	<b>6.242</b>	<b>219.361</b>	

Fuente: Cuadro elaborado por Machaca, 2009, página 336.

**Cuadro 2**

Pertenenencia étnica respecto al nivel más alto de estudio (mayores de 15 años)				
	Aymara	Quechua	Guaraní	Chiquitano
Ninguno	92.788	159.709	4.769	3.884
Curso de alfabetización	14.441	24.643	1.084	415
Inicial (Pre-kinder, kinder)	5.640	5.849	162	145
Primaria (1 a 6 años)	371.396	499.800	22.030	28.085
Secundaria (1 a 6 años)	575.592	467.561	29.265	52.055
Técnico universitario	36.451	34.118	1.882	2.588
Licenciatura	54.085	58.126	2.571	3.558
Maestría	3.140	4.273	245	209
Doctorado	594	944	45	48
Normal Superior	30.118	30.716	1.535	1.795
Militar o Policial	7.577	3.077	99	104

Técnico de Instituto	20.089	17.309	843	1.898
Otro	4.205	4.091	211	362
Sin especificar	5.472	9.120	388	766
	1.221.588	1.319.336	65.129	95.912

<b>Pertenencia étnica respecto al nivel más alto de estudio (mayores de 15 años)</b>				
	<b>Moxeño</b>	<b>Otro indígena</b>	<b>Otros grupos poblacionales</b>	<b>Total Población Indígena</b>
Ninguno	1.092	8.796	17.361	288.399
Curso de alfabetización	272	1.690	2.563	45.108
Inicial (Pre-kinder, kinder)	53	323	1.001	13.173
Primaria (1 a 6 años)	7.776	39.546	71.599	1.040.232
Secundaria (1 a 6 años)	15.173	63.677	88.030	1.291.353
Técnico universitario	969	3.693	5.253	84.954
Licenciatura	1.773	5.445	6.854	132.412
Maestría	109	555	585	9.116
Doctorado	28	132	157	1.948
Normal Superior	819	2.020	2.926	69.929
Militar o Policial	73	310	495	11.735
Técnico de Instituto	644	2.146	2.199	45.128
Otro	127	469	864	10.329
Sin especificar	260	1.181	2.484	19.671
	29.168	129.983	202.371	3.063.487

Fuente: Elaboración propia en base al censo 2012.

Por otro lado, vemos que la población que solo alcanzó el nivel primario de educación en el 2001 fue de 1.445.859 y en 2012 de 1.040.232, reduciéndose así a 45.108 personas. Las personas indígenas que alcanzaron el nivel de licenciatura en el censo 2001 fueron 46.157 en cambio en el censo 2012 esta población se triplica y llega a 132.412.



Después de la licenciatura, la normal superior, técnico superior y técnico militar son las carreras predominantes entre los que se reconocen como indígenas, en los años 2001 y 2012. Así, el 2001 existen 27.263 indígenas que habían estudiado en la normal superior, casi triplicando su número el 2012 con 69.929. Por otro lado, de los 9.335 indígenas que estudiaron técnico superior el 2001 se pasó a 45.128 indígenas que estudiaron el nivel técnico en un instituto el 2012, y 84.954 que estudiaron técnico universitario. Por último, el 2001 existían 2.175 personas reconocidas como indígenas que estudiaron una carrera policial o militar, cantidad que se cuadruplicó para el 2012 con 11.735 personas. En este sentido, encontramos que la cobertura de la educación para las poblaciones indígenas se incrementó enormemente a comparación del 2001, inclusive con más preponderancia en carreras técnicas como la normal de profesores de nivel básico y medio, la policial u otras, más que como carreras universitarias a nivel licenciatura.

Sin embargo, el acceso a una Educación Superior no es igual entre los pueblos indígenas mayoritarios, existen unos con mayor acceso a estos y con diferentes preferencias, veamos los siguientes cuadros:

**Cuadro 3**

Población	Ninguno	Primaria	Secundaria	Superior	Total
Indígena	15,45	47,02	25,90	11,63	100,00
Quechua	18,95	48,31	20,55	12,19	100,00
Aimara	12,63	45,51	31,12	10,74	100,00
Guaraní	11,78	48,45	26,54	13,24	100,00
Chiquitano	7,35	47,39	34,44	10,82	100,00
Moxeño	6,08	40,92	38,01	14,98	100,00
Otro indígena	12,21	47,61	27,26	12,92	100,00
No indígena	6,12	37,01	35,74	21,13	100,00
Total	11,91	43,23	29,63	15,24	100,00

Fuente: Cuadro elaborado por Machaca, 2009, página 335.

Según datos del censo 2001, la población con más cantidad de personas que solo cursaron primaria son los Quechuas 48,45%, sin embargo, la población indígena con mayor nivel de instrucción son los Moxeños 14,98% que accedieron a un estudio superior, a diferencia de los aymaras de quienes solo el 10% accedió a una Educación Superior el 2001. Posteriormente, estos datos cambian en el 2012 donde el 42,15% de la población tiene como nivel más alto de estudio el nivel secundario, a diferencia del 2001 donde el 25,9% de los indígenas terminaba el bachillerato. Sin embargo, el acceso a la Educación Superior no sufrió tales cambios, ya que en el 2001 los indígenas que concluyeron con estudios superiores representaban el 11,63% y en el 2012 esta cantidad subió apenas a un 12,8%, en otras palabras, el 2001 doce de cada cien personas identificadas como indígenas terminaron una Educación Superior y en el 2012 solo trece de cada cien.

Otros datos interesantes a tomarse en cuenta a nivel de etnias es que la etnia con mayor cantidad de personas que no pudieron estudiar es la Quechua con el 12,11% de su población, a pesar de que fue la etnia con mayor cantidad de personas alfabetizadas 1,87%. Por último, la población Quechua tiene el 37,88% de su población que solo cursó hasta primaria y solo un 35,44% de su población que aprobó secundaria, la cual es una excepción con respecto al nivel promedio de estudio de las etnias de mayor población de Bolivia.

Otro dato interesante es el que encontramos en la etnia Chiquitana, donde el 54,27% de su población estudió hasta secundaria, seguida de los Moxeños con un 52,02% de su población. Sin embargo, estas cifras cambian un poco cuando hablamos de Educación Superior, así los Moxeños son los que tienen mayor acceso a la licenciatura y la normal superior, seguido de los Aymaras quienes serían la segunda etnia con mayor acceso a la Educación Superior, seguidos

de los Quechuas, sin embargo, los Chiquitanos bajan enormemente su oportunidad a una Educación Superior, pasando a ser los cuartos en la lista. Es decir, que existe una mejor distribución de nivel más alto de estudio en Moxeños y Aymaras que en Chiquitanos, Guaraníes y Quechuas.

Por otro lado, existe una tendencia interesante en las carreras militares o policiales, donde los Aymaras encabezan la lista y con una gran brecha a comparación de las otras etnias.

**Cuadro 4**

<b>Pertenencia étnica respecto al nivel más alto de estudio (mayores de 15 años)</b>				
	<b>Aymara</b>	<b>Quechua</b>	<b>Guaraní</b>	<b>Chiquitano</b>
Ninguno	7,60	12,11	7,32	4,05
Curso de alfabetización	1,18	1,87	1,66	0,43
Inicial (Pre-kinder, kinder)	0,46	0,44	0,25	0,15
Primaria (1 a 6 años)	30,40	37,88	33,83	29,28
Secundaria (1 a 6 años)	47,12	35,44	44,93	54,27
Técnico universitario	2,98	2,59	2,89	2,70
Licenciatura	4,43	4,41	3,95	3,71
Maestría	0,26	0,32	0,38	0,22
Doctorado	0,05	0,07	0,07	0,05
Normal Superior	2,47	2,33	2,36	1,87
Militar o Policial	0,62	0,23	0,15	0,11
Técnico de Instituto	1,64	1,31	1,29	1,98
Otro	0,34	0,31	0,32	0,38
Sin especificar	0,45	0,69	0,60	0,80
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

<b>Pertenencia étnica respecto al nivel más alto de estudio (mayores de 15 años)</b>				
	<b>Moxeño</b>	<b>Otro indígena</b>	<b>Otros grupos poblacionales</b>	<b>Total Población Indígena</b>
Ninguno	3,74	6,77	8,58	9,41
Curso de alfabetización	0,93	1,30	1,27	1,47
Inicial (Pre-kinder, kinder)	0,18	0,25	0,49	0,43
Primaria (1 a 6 años)	26,66	30,42	35,38	33,96
Secundaria (1 a 6 años)	52,02	48,99	43,50	42,15
Técnico universitario	3,32	2,84	2,60	2,77
Licenciatura	6,08	4,19	3,39	4,32
Maestría	0,37	0,43	0,29	0,30
Doctorado	0,10	0,10	0,08	0,06
Normal Superior	2,81	1,55	1,45	2,28
Militar o Policial	0,25	0,24	0,24	0,38
Técnico de Instituto	2,21	1,65	1,09	1,47
Otro	0,44	0,36	0,43	0,34
Sin especificar	0,89	0,91	1,23	0,64
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia en base al censo 2012.

Sin embargo, los datos cambian cuando vemos el porcentaje que representan los pueblos indígenas según nivel de estudio. Es aquí donde podemos evidenciar que los Moxeños que tienen mayor nivel de instrucción, a diferencia de otros pueblos indígenas, representan apenas el 0,95%. En cambio, las poblaciones más representativas como la Quechua y Aymara superan el 82,95% de la población identificada como indígena, por lo cual, al ser una población grande, su acceso a un mayor nivel de educación es aún más dificultoso.

## Cuadro 5

<b>Pertenencia étnica respecto al nivel más alto de estudio</b>				
	<b>Aymara</b>	<b>Quechua</b>	<b>Guaraní</b>	<b>Chiquitano</b>
Ninguno	32,17	55,38	1,65	1,35
Curso de alfabetización	32,01	54,63	2,40	0,92
Inicial (Pre-kinder, kinder)	42,81	44,40	1,23	1,10
Sistema Actual: Primaria (1 a 6 años)	35,70	48,05	2,12	2,70
Sistema Actual: Secundaria (1 a 6 años)	44,57	36,21	2,27	4,03
Técnico universitario	42,91	40,16	2,22	3,05
Licenciatura	40,85	43,90	1,94	2,69
Maestría	34,44	46,87	2,69	2,29
Doctorado	30,49	48,46	2,31	2,46
Normal Superior	43,07	43,92	2,20	2,57
Militar o Policial	64,57	26,22	0,84	0,89
Técnico de Instituto	44,52	38,36	1,87	4,21
Otro	40,71	39,61	2,04	3,50
Sin especificar	27,82	46,36	1,97	3,89
Total	39,88	43,07	2,13	3,13

<b>Pertenencia étnica respecto al nivel más alto de estudio</b>				
	<b>Moxeño</b>	<b>Otros indígenas</b>	<b>Otros grupos poblacionales</b>	<b>Total indígenas</b>
Ninguno	0,38	3,05	6,02	100,00
Curso de alfabetización	0,60	3,75	5,68	100,00
Inicial (Pre-kinder, kinder)	0,40	2,45	7,60	100,00
Sistema Actual: Primaria (1 a 6 años)	0,75	3,80	6,88	100,00
Sistema Actual: Secundaria (1 a 6 años)	1,17	4,93	6,82	100,00
Técnico universitario	1,14	4,35	6,18	100,00

Licenciatura	1,34	4,11	5,18	100,00
Maestría	1,20	6,09	6,42	100,00
Doctorado	1,44	6,78	8,06	100,00
Normal Superior	1,17	2,89	4,18	100,00
Militar o Policial	0,62	2,64	4,22	100,00
Técnico de Instituto	1,43	4,76	4,87	100,00
Otro	1,23	4,54	8,36	100,00
Sin especificar	1,32	6,00	12,63	100,00
Total	0,95	4,24	6,61	100,00

Fuente: Elaboración propia en base al censo 2012.

Ya se mostraron los niveles de desigualdad en cuanto al nivel más alto de estudio entre los pueblos identificados como indígenas, ahora pasaremos a exponer las desigualdades en cuanto al nivel más alto de estudio entre los identificados como indígenas y los no indígenas:

### Cuadro 6

<b>Nivel más alto de estudio según autoidentificación indígena y no indígena</b>			
<b>Nivel más alto de estudio</b>	<b>Pertencientes a un pueblo o nación indígena</b>	<b>No pertenecen a una nación o pueblo indígena</b>	<b>Total población mayor a 15 años</b>
Ninguno	288.399	109.767	398.166
Curso de alfabetización	45.108	12.986	58.094
Inicial (Pre-kinder, kinder)	13.173	7.299	20.472
Primaria (1 a 6 años)	1.040.232	662.966	1.703.198
Secundaria (1 a 6 años)	1.291.353	1.873.023	3.164.376
Técnico universitario	84.954	277.259	362.213
Licenciatura	132.412	521.526	653.938
Maestría	9.116	644.822	653.938

Doctorado	1.948	10.750	12.698
Normal Superior	69.929	84.886	154.815
Militar o Policial	11.735	19.376	31.111
Técnico de Instituto	45.128	129.790	174.918
Otro	10.329	23.540	33.869
Sin especificar	19.671	45.800	65.471
Total	3.063.487	4.423.790	7.487.277

Fuente: Elaboración propia en base al censo 2012.

En términos absolutos, los niveles de educación en los indígenas y no indígenas tienen grandes brechas, así la población que no accedió a un nivel de instrucción en los indígenas supera doblemente a la población no identificada con una NPIO, lo mismo que la población que solo alcanzó el nivel inicial y primaria. En cuanto a las personas que alcanzaron el nivel secundario como máximo, no existe mucha diferenciación entre los pueblos indígenas (1.291.353) y los no indígenas (1.873.023). En los siguientes niveles de estudio todo cambia pues la población que tiene el técnico universitario (como nivel más alto de instrucción) en los no indígenas (277.259) triplica su población con respecto a los identificados como indígenas (84.954), la brecha es más grande aún en el nivel de licenciatura, 132.412 indígenas tienen como nivel más alto de estudio la universidad, mientras que los no indígenas quintuplican su población a nivel licenciatura con 521.526 personas.

Por otro lado, existen niveles de estudio en los que la población absoluta entre los indígenas y no indígenas tienen una brecha menor, así los que terminaron la Normal Superior y son identificados como indígenas son 69.929, y 84.886 no indígenas, de la misma manera los que terminaron una carrera Militar y Policial 11.735 indígenas y 19.376 no indígenas, lo cual muestra que las aspiraciones y

oportunidades de los pueblos identificados como indígenas se abren más a las carreras del magisterio y policiales.

Veamos el siguiente cuadro en porcentajes donde las brechas entre indígenas y no indígenas son más notables:

**Cuadro 7**

<b>Nivel más alto de estudio</b>	<b>Pertenecientes a un pueblo o nación indígena</b>	<b>No pertenecen a una nación o pueblo indígena</b>	<b>Total población mayor a 15 años</b>
Ninguno	72,43	27,57	100,00
Curso de alfabetización	77,65	22,35	100,00
Inicial (Pre-kinder, kinder)	64,35	35,65	100,00
Primaria (1 a 6 años)	61,08	38,92	100,00
Secundaria (1 a 6 años)	40,81	59,19	100,00
Técnico universitario	23,45	76,55	100,00
Licenciatura	20,25	79,75	100,00
Maestría	1,39	98,61	100,00
Doctorado	15,34	84,66	100,00
Normal Superior	45,17	54,83	100,00
Militar o Policial	37,72	62,28	100,00
Técnico de Instituto	25,80	74,20	100,00
Otro	30,50	69,50	100,00
Sin especificar	30,05	69,95	100,00
Total	40,92	59,08	100,00

Fuente: Elaboración propia en base al censo 2012.

Así, de cada diez personas que no accedieron a algún tipo de instrucción siete son indígenas y tres no lo son, la misma relación se da en las personas que fueron alfabetizadas. En cuanto al nivel inicial y primario, de cada diez personas, que solo obtuvieron este nivel de estudio, seis se



identifican como indígenas y cuatro no se identifican con una etnia. En cuanto al nivel secundario, esta relación de desigualdad disminuye, así la relación se da de cinco a cinco, por otro lado de cada diez personas que tienen como nivel más alto de instrucción el técnico universitario y licenciatura, solo dos se reconocen como indígenas y ocho no se consideran indígenas. Esta brecha se ahonda más en el nivel de maestría y doctorado, donde de cada diez personas solo uno identificada como indígena terminó este nivel de estudio y nueve no identificados como indígenas obtuvieron este nivel de estudio.

En base a todos los datos expuestos anteriormente vemos que las desigualdades que existen en cuanto al acceso a una Educación Superior universitaria es fuerte y considerable, a pesar de las mejoras que existieron en el transcurso de los diez años pasados, esto se debe a que la cobertura de las universidades mejoró, ya sea por sus políticas de descentralización o por el incremento migracional de los pueblos indígenas. No debemos olvidar las políticas sociales del gobierno del MAS e inclusive los movimientos de creación de universidades indígenas que se fueron gestando antes de este gobierno e incluso pensadas por Fausto Reinaga.

## Universidades indígenas

Recordemos así la “Tesis India” (1971) en la que Fausto Reinaga, uno de los pensadores críticos y fundador del indianismo, escribe una crítica sobre la Educación Superior e inclusive a gran parte de la Educación Boliviana. Señalando el carácter colonizador de la escuela y criticando a las estrategias de alfabetización y al magisterio reproductor del pensamiento eurocéntrico. En cuanto a la universidad, el autor se refiere a esta como “La Universidad ha sido todo,

según el soplo de los vientos ideológicos llegados de Europa; ha sido todo, menos universidad boliviana; quiere decir que ha sido todo y de todos los países, menos de esta tierra india; de este pueblo indio. ¡Ha sido todo, todo menos una universidad india!” (Reinaga, 1971: 68). Posteriormente, Reinaga señala la necesidad de dar un espacio laboral y social a los “miles de indios que cada año salen bachilleres” y que al no encontrar un lugar donde trabajar o estudiar migran, por lo cual señala: “... hay que poner remedio. Y el remedio es darle al bachiller indio su UNIVERSIDAD”. (Reinaga, 1971: 70).

Por último, Reinaga escribe con muchas esperanzas sobre el Movimiento Universitario Julián Apaza (MUJA), el cual se creó por estudiantes “pléyade de universitarios indios” de la Universidad Mayor de San Andrés, en los cuales deposita su esperanza de cambio (Reinaga, 1971: 71). También señala la creación de la UIK Universidad India Katarista, con gran proyección, la cual contradeciría la tendencia eurocéntrica, basada en la cultura inka y con docentes universitarios de origen indio y con formación crítica (Reinaga, 1971: 73-75).

Así, en pocas páginas y con una escritura cargada de mucho sentido y sed de justicia, Reinaga señala la necesidad de la creación de una universidad para los indios, en la que se geste un conocimiento propio y no eurocéntrico y ajeno. En este sentido, las primeras luces para la creación de una universidad indígena se van dando alrededor del ‘70.

Posteriormente, en el año 1993, según Cerruto (2009), comienzan a realizarse los primeros encuentros interculturales entre los pueblos indígenas del Ecuador, Perú y Bolivia, que dará fruto a la creación de la “Red Intercultural TINKU”, dentro la cual se propone la creación de una universidad indígena originaria de los Países Andinos (Cerruto, 2009: 122). Así, según Cerruto, en 1997 se lanzará la propuesta formal para la creación de estas universidades interculturales,

buscando tener una nueva educación comunitaria. Ya en 1999, se creó la carrera de Derechos Indígenas y el Centro de Culturas Originarias Kawsay, que posteriormente se constituye como la primera universidad indígena, Universidad Intercultural Indígena Kawsay (UNIK) (Cerruto, 2009: 123). Así la creación de esta universidad se da según Cerruto de la siguiente manera:

Kawsay se organiza con proyección regional: Ecuador, Perú y Bolivia. Es impulsada conjuntamente con organizaciones indígenas originarias de base y nacionales, como un instrumento por la lucha de los derechos de los pueblos originarios y de Educación Superior indígena pluricultural (Kawsay, 2005), revalorizando y fortalecimiento la identidad cultural, la re-creación y crianza de la sabidurías ancestrales. El proyecto UNIK plantea un modelo de educación territorial político de interculturalidad, plurilingüismo y pluriculturalidad para alcanzar un Estado plurinacional. (Cerruto, 2005: 124)

En el año 2004, este proyecto será presentado mediante un proyecto de ley, el cual no llega a efectivizarse debido a problemas de presupuesto. Sin embargo, el proyecto UNIK se irá desarrollando entre los años 2004 y 2005 en cinco regiones del país:

...conjuntamente con las organizaciones indígenas campesinas: Kallawayá en el norte de La Paz; Uru Chipaya y Jaquisá en Oruro; Q'araq'ara, Yampara y Tarabuco en Chuquisaca; Majasaya, Cordillera Andina y Chapare en Cochabamba; Provincia Cordillera y norte del departamento de Santa Cruz, especialmente con el pueblo guaraní.

En toda esta etapa se trabaja la propuesta de gobiernos indígenas con el curso de Derechos Indígenas. (Cerruto, 2005: 125)

Posteriormente, en el 2006 este proyecto comienza a desarrollarse en Oruro, mediante la prefectura de aquel entonces. Así, la UNIK va desarrollándose con el objetivo de alcanzar un gobierno propio para los indígenas, bajo el modelo del ayllu y las líneas del Vivir Bien. Esta universidad comienza a desarrollar una estructura especial, cuyo consejo universitario es presidido por el consejo de amawtas y un consejo académico (ibídem: 125). Cuyos resultados se muestran en el siguiente cuadro elaborado por Cerruto:

### Cuadro 8

CURSOS	NIVELES	PARTICIPANTES
Pedagogía intercultural	Técnico operativo	27
	Técnico medio	27
Derechos de los pueblos indígenas	Técnico operativo	30
Gobiernos comunitarios	Técnico operativo	35
Ecoproducción comunitaria	Técnico operativo	26
Criadores de biodiversidad	Técnico operativo	16
Total		161

Fuente: La experiencia de la UNIK (2009), Cerruto, página 127.

Vemos así que entre los años 2006 y 2007 la cantidad de estudiantes de la UNIK fue de ciento sesenta y un estudiantes, cuyas carreras se orientan específicamente al ejercicio de derechos, gobernabilidad, pedagogía y medio ambiente de las comunidades indígenas andinas. Otro dato interesante es que los niveles de estudio son técnicos, cuando estos conocimientos son claramente propios y universitarios. En este sentido se muestra los resquicios de una estructura colonial universitaria, ¿qué hace pensar que las carreras o cursos que se dictan en una universidad deben ser técnicos solo por contener en su estructura central espacios comunitarios?

Cerruto señala también la importancia de la UNIK en la aprobación de la Constitución Política del Estado de 2009, y la necesidad de la creación de estas universidades indígenas por la emergencia y protagonismo de los pueblos indígenas.

Posteriormente, en el 2008 el gobierno del MAS crea las Universidad Indígena de Bolivia UNIBOL, mediante el DS 29.664, creando así la Universidad Túpac Katari en la provincia Omasuyos del departamento de La Paz, la Universidad Casimiro Huanca en la provincia Carrasco del departamento de Cochabamba, y la Universidad Apiaguaiki Tupa en la provincia Luis Calvo en Chuquisaca. Representando así a las universidades de los indígenas Aymaras, Quechuas y Guaraníes de Bolivia.

La emergencia de estas universidades indígenas se va institucionalizando desde el 2008, con el MAS en el poder gubernamental. El componente predominante en estas universidades es la reproducción de la identidad y conocimiento para las comunidades y los pueblos indígenas.

Para la admisión en estas universidades se requiere pertenecer a una comunidad indígena originaria campesina, y hablar un idioma nativo de la región. Estas tres universidades ofrecen hospedaje, alimentación y atención de salud además de la enseñanza.

Las carreras ofertadas varían según la región de cada universidad así la Túpac Katari oferta Ingeniería Agronómica, Ingeniería veterinaria y zootecnia, Ingeniería industrial de alimentos e Ingeniería Textil. Mientras que la universidad Casimiro Huanca oferta las carreras en Ingeniería en acuicultura, Ingeniería en industria de alimentos, Ingeniería agronómica e Ingeniería Forestal. Por último, en la universidad Apiaguaiki Tupa las carreras ofertadas son Ingeniería Forestal, Ingeniería en Ecopiscicultura, Ingeniería de Petróleo y Gas Natural, y Medicina veterinaria y zootecnia.

La currícula universitaria de estas universidades tiene la particularidad de contar con materias destinadas a reforzar la identidad indígena así como el idioma nativo de los estudiantes. También es interesante que entre uno de los requisitos se encuentre el tener un aval de una organización indígena comunitaria autorizada para su ingreso a la universidad.

Pero ¿cuál es el nivel de inclusión y exclusión que estas universidades indígenas de UNIBOL reproducen? Claramente, hay una inclusión hacia los sectores indígenas en la Educación Superior, sin embargo, las carreras ofertadas siguen una corriente de desarrollo rural para cada región. Así, podría decirse que estas universidades forman profesionales para el desarrollo económico y productivo rural y de la región circundante. Sin embargo, no existen carreras sociales, tecnológicas, o médicas al estilo de las ofertadas por universidades estatales y/o privadas. Y ahí se encuentra el motivo de discriminación o poca preferencia de jóvenes de Bolivia a la formación en estas universidades.

La modernidad y la idea desarrollista generalizada en la población boliviana es una limitante para el crecimiento de estas universidades indígenas, así la preferencia de llegar a ser policías, militares, profesores, abogados y médicos se ve coartada y se contradice con la concepción de universidad indígena planteada por el gobierno. Claramente, existe una gran diferencia entre la UNIK y UNIBOL, la primera orientada a la formación política y social de los indígenas con fines de lograr una autogobernabilidad indígena desde la comunidad, mientras que la segunda busca más bien una formación técnica y científica con orientaciones de desarrollo productivo comunal con tintes agropecuarios, que si bien tiene una currícula “liberadora” sigue reproduciendo una ciencia universal para el desarrollo y no la autodeterminación de los pueblos indígenas originarios.

Recordemos así una de las entrevistas realizadas a Walter Mignolo (2003), por Catherine Walsh “Las geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder”, donde se analiza sobre la diferencia entre una universidad intercultural y una colonizada o blanca:

El paso decisivo para el futuro es la universidad y este paso se está ya dando en Ecuador con la Universidad Intercultural y en Bolivia con varias experiencias en marcha de universidades lideradas por intelectuales indígenas. Subrayemos para los lectores no familiarizados con estos temas, que la Universidad Intercultural indígena no es solo para indígenas, sino para todo el mundo. La particularidad es la diferencia de perspectiva entre la universidad estatal, en Ecuador o en Bolivia, reproduce la tradición colonial de la expansión de la universidad europea en América y, más recientemente, la transformación de la universidad kantiana-humboldtiana en universidad corporativa (por ejemplo, conocimiento instrumental, preparación de profesionales eficientes, eliminación de conocimientos “inútiles” como las humanidades y el pensamiento crítico), la Universidad Intercultural reformula el qué, el por qué y el para qué del conocimiento tanto en la perspectiva epistémica indígena (en vez de blanca) como las necesidades legales, económica, de salud, etc. (Mignolo, 2003: 4)

Mignolo se refería, a mi entender, a las universidades como la Tawantinsuyo o la UNIK en Bolivia, cuya orientación es más identitaria, reflexiva y con tendencia a la autodeterminación de los pueblos indígenas. No así las nuevas universidades promovidas, recién en el 2008, las cuales no distan demasiado de esta universidad corporativa, reproductora de conocimiento

instrumental, que no promueve los conocimientos en ciencias sociales o humanidades, que son mediante las cuales se puede crear una crítica epistemológica a la forma universalista e instrumental de la universidad tradicional. Viéndolo de manera crítica, cambiaron los sujetos pero no la estructura universitaria de Bolivia.

En este ensayo se valora la inclusión de los pueblos indígenas al sistema de Educación Superior, sin embargo, también se cuestiona sobre el tipo de inclusión que se está dando. Si bien, ahora existen más posibilidades para la obtención de un título académico para los pueblos indígenas, se da con miras de desarrollar la región. Sin embargo, la palabra desarrollo trae desde ya una lógica eurocéntrica y modernizadora, propia de la colonialidad del poder. Entonces ¿hablamos de una inclusión de los indígenas al sistema universitario o hablamos de cambiar el sistema universitario cuestionándolo epistemológicamente desde los mismos pueblos indígenas de Bolivia?

Por otro lado, cabe reflexionar sobre el objetivo que persigue realmente esta formación universitaria indígena, ya que no parece ser tan inclusivo crear universidades solo para indígenas con un aval de alguna organización comunal indígena originaria y campesina, segregando a este grupo y orientándolo a carreras universitarias reproductoras de la modernidad y desarrollo para su región rural y campesina, y no influir más bien en las universidades estatales ciudadanas o privadas para que estos indígenas reproduzcan sus saberes y cuestionen otras disciplinas. Y hacer así una universidad boliviana cuestionadora, con identidad y emancipadora.



# Las políticas de gobierno boliviano en Educación Superior (2006-2012) y las políticas de las universidades públicas en relación a la inclusión-exclusión

*Naira Cecilia Mamani López*

## Introducción

El presente trabajo de investigación explora, en el período 2001-2012, las políticas del gobierno y las universidades públicas en relación a la inclusión de sectores sociales históricamente excluidos como es el caso de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y otros a quienes se pretende incorporar en la Educación Superior, mostrando esto desde los documentos oficiales del Estado y de las universidades en el Estado Plurinacional de Bolivia. En consecuencia, conocer las políticas favorables en temas de inclusión en la Educación Superior y viendo los grados de articulación o desarticulación de las universidades con el gobierno.

Además, se indaga sobre las normativas universitarias y cómo se postula el llegar a incluir a sectores excluidos en el tema de Educación Superior analizando los cambios existentes en la educación a partir del llamado “proceso de cambio”, comenzando con una descripción de la Nueva Constitución Política del Estado, la nueva ley de educación “Ley Avelino Siñani Elizardo Pérez”, en esta etapa del

nacionalismo indígena o como se autodenomina el modelo del socialismo comunitario.

Luego se detalla el Estatuto del Sistema de la Universidad Boliviana y el Estatuto Orgánico de la Universidad Mayor de San Andrés, para enfatizar las normativas vigentes a nivel universidad, analizando esta relación Gobierno-Universidad.

## Antecedentes de las políticas en Educación Superior

La Educación Superior en Bolivia en el modelo neoliberal tenía unas políticas más mercantilistas, esto claramente se ve marcado en las medidas desarrollistas implantadas desde el exterior. Según Rodríguez y Weise (2006) esta fase, denominada neoliberal, trató de implementar un modelo de economía social de mercado, las políticas universitarias en ese momento responden a una racionalidad de la economía de mercado; las cuales llegan a tener poca estabilidad que, en algunos casos, eran ignorados por los gobiernos de turno; pero manteniendo las agendas que estaban definidas por corrientes internacionales como ser del Banco Mundial y Unesco.

Estas agendas tenían algunos factores comunes, (Rodríguez y Weise, 2006):

- » Reducción del financiamiento estatal a la Educación Superior o diversificación de las fuentes de financiamiento.
- » Vinculación de la Universidades al mercado y al sistema productivo.
- » Selectividad en el acceso.
- » Expansión del sector privado y diversificación institucional.
- » Control, regulación y evaluación por parte del Estado, transparencia por parte de las Universidades.

- » Reforma institucional relacionada a los criterios productividad, eficiencia y eficacia, como componentes de calidad.

Estos componentes, como afirman Rodríguez y Weise (2006), son reformas que estuvieron presentes en la Educación Superior en los años '90 en América Latina, como señala la publicación del PIEB, (PIEB, 2007), los primeros intentos de políticas públicas de Educación Superior en Bolivia fueron en los años '90, donde el Estado pasa a tener un papel fundamental, dejando de ser pasivo y convirtiéndose en un gestor de las reformas de la Educación Superior. Además, hay que resaltar que hasta fines de los años '80, según Rodríguez y Weise (2006), el Estado no tenía políticas claras sobre la Universidad, no existía una instancia gubernamental que trate de promover y más aún implementar políticas universitarias.

En el año 1993, durante el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, se crea una primera instancia estatal que es encargada de promover políticas públicas. El 2001 se establece el Programa Inicial de Reforma de la Educación Superior (PRES), el cual se enfoca en las universidades públicas queriendo crear las condiciones para llegar a mejorar la calidad educativa en la Educación Superior (PIEB, 2007).

EL PIEB (2007), destaca que las políticas públicas en el país en los años 2001 y 2005 se orientan a tres objetivos:

- » La acreditación, para poder certificar la calidad de las instituciones y programas de la Educación Superior y, así, internamente en las universidades incentivar a la cultura autoevaluativa. En junio de 1994, tomando en cuenta la Reforma Educativa, se logró crear el Consejo Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa (CONAMED), la cual viene a estar encargada de toda la acreditación a nivel superior, aunque nunca llegó a implementarse por diferencias políticas entre universidades y Gobierno.

- » En el año 2006, tras negociaciones con las universidades, el Gobierno pudo aprobar en el Congreso Nacional, el Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior (CONAES), que la misma no se llegó a institucionalizar para su aplicación.
- » Mayor eficacia financiera, en este ámbito las políticas públicas se llegaron a limitar y el Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMCALIDAD) no fue de gran impacto. De este Fondo se destinaban recursos concursables para la presentación de proyectos por las Universidades Públicas.
- » Modernización de la gestión universitaria, la cual intentaba adoptar un modelo de universidades flexibles y emprendedoras, lo que se intentó hacerlo mediante cursos para las autoridades universitarias.
- » Muchas de estas visiones para la relación y trabajo conjunto del Gobierno con la Universidad no se cumplieron, por falta de mayor financiamiento y la falta de coordinación con las Universidades Públicas. Estas políticas, debido a la “autonomía universitaria” y a las diferencias y pugnas de poder, no se llegaron a ejecutar de buena forma.

En esta fase neoliberal podemos decir que el Estado era indiferente e ineficiente en cuanto a políticas de Educación Superior y, por lo tanto, faltaba esa relación del Estado Boliviano con la Universidad. Claramente, se nota esta situación en la falta de institucionalidad, ya que las políticas universitarias que podrían construirse solo derivaban del Ministerio de Planeamiento y no así de la instancia gubernamental de Educación.

El modelo económico en la etapa neoliberal en los años ‘90, como lo describimos anteriormente, podemos decir que era el de la racionalidad de mercado. El desarrollo que se intentaba implementar en el país no se adecuaba a la realidad boliviana y, más aún, con esa separación existente entre

Universidad y Estado, claramente se muestra la falta de políticas universitarias y esa lógica mercantilista para las universidades que iba enmarcada a algo sectorial y privatizado.

Un dato comparativo sobre los recursos dotados por el Estado a las Universidades Públicas en el período de estudio se presenta en este cuadro.

**Cuadro 1. Transferencia del TGN y regalías a las universidades públicas en la etapa neoliberal y en la etapa nacionalista indígena (en millones de bolivianos)<sup>4</sup>**

<b>Etapa Neoliberal (2002-2005) promedio anual</b>	<b>Etapa nacionalista indígena (2006-2012) promedio anual</b>
986 millones de bolivianos	2.219 millones de bolivianos

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Como podemos observar en el Cuadro 1 existe mayor transferencia económica a las universidades públicas por parte del Gobierno en la etapa nacionalista indígena, duplicándose el financiamiento a las universidades, ascendiendo de 986 millones de bolivianos de promedio anual a 2.219 millones de bolivianos.

## **La Educación Superior en la Constitución Política del Estado Plurinacional**

A partir de la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, promulgada el 7 de febrero de 2009, existieron ciertos cambios en cuanto a la revalorización cultural y el empoderamiento de los pueblos indígenas originarios campesino, por ejemplo, los Artículos 79 y 80,

4 Véase documento del Lic. Eduardo Paz Rada: "Inclusión/exclusión en la universidad en Bolivia, aproximación histórica y tendencias del siglo XXI".

donde se afirma que la educación fomentará el diálogo intercultural y los valores ético morales, los valores llegarán a incorporar la equidad de género, la no diferencia de roles y respetando así los derechos humanos, formando personas integrales. La educación apunta a una formación no solo individual, sino también colectiva, desarrollando aptitudes tanto físicas e intelectuales para vincular la teoría con una práctica productiva, en relación al “vivir bien”, es decir, en armonía con el territorio, medio ambiente y la biodiversidad. Siendo la educación en ese sentido un instrumento para fortalecer la unidad e identidad de todos y todas pertenecientes al Estado Plurinacional de Bolivia.

Es de esta forma que se promueve el desarrollo cultural de los miembros de cada nación o pueblo indígena originario campesino, con una base de enriquecimiento intercultural del Estado. Por otro lado, en el Artículo 82 se introduce la palabra “igualdad” en el campo de la educación en todos sus niveles, garantizándola a partir de programas, becas, etc. Lo cual nos hace pensar que la igualdad depende de la educación y es en el Estado Plurinacional de Bolivia que se intenta implementar una educación igualitaria tanto para niños, niñas, adolescentes, jóvenes ya sean estos hombres o mujeres, provenientes de áreas rurales o urbanas, indígenas o no, se intenta aquello mediante lo dicho en la Constitución, pero corresponde pensar si esto se aplica (?). Si, realmente, es partir de la educación que se puede buscar igualdad o es, más bien, a partir de los distintos grados académicos que hay un ascenso social (movilidad social ascendente) que solo divide y crea mayor diferencia social.

Y más aún, sabiendo que a las instituciones de la Educación Superior universitaria no todos llegan a ingresar, siendo que los posibles rezagados o hasta los que llegaron a estudiar hasta el grado universitario posiblemente forman parte de sectores sociales populares vinculados a

la economía informal inestable, teniendo que buscar, otras alternativas momentáneas de trabajo creando brechas desiguales en la sociedad boliviana.

Al contrario de la matriculación significativa en primaria y secundaria y, reflexionando sobre el punto de que si es posible la inclusión, la igualdad mediante la educación, el acceso de la Educación Superior es más difícil por el mismo hecho de dónde se esté ubicado territorialmente; por ejemplo, es más dificultoso para un joven del área rural buscar un nivel superior de estudio, ya que tendrá que migrar para acceder a la Universidad.

Si bien, se conoce que existen intentos de cerrar estas brechas con las Universidades Indígenas, las mismas no se adecuan a las demandas juveniles en cuanto a educación. Tienen otro tipo de mirada de desarrollo, enfatizado en lo rural, sin pensar que esto crea también brechas en cuanto a lo que es la elección de una carrera y la pretensión de buscar una formación el futuro. Además, sabiendo que estas se circunscriben en el ser indígena como requisito de acceso, sin pensar en cuál es el desarrollo que quieren desde sus comunidades y sus pueblos. Por consiguiente, podemos afirmar que a través de la educación las brechas de la desigualdad todavía persisten en nuestra sociedad.

En la Constitución Política del Estado, en su Artículo 91, se explica a la Educación Superior como intracultural, intercultural y plurilingüe, tomando en cuenta los conocimientos y saberes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, buscando el desarrollo integral de la sociedad con mayor equidad y justicia social. Donde la Educación Superior viene a estar conformada por universidades, escuelas superiores de formación docente, los institutos técnicos, tecnológicos, artísticos; ya sean fiscales o privados.

En cuanto al desarrollo integral, se reconocen los saberes ancestrales, donde posiblemente se pueda generar procesos

inclusivos desde esos conocimientos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, pero aun conociendo aquello en las Universidades, todavía falta esa integralidad y ese desarrollo que se quiere tener, percibiendo así un desarrollo utópico en relación a los postulados en la Constitución.

En el Artículo 92 se nombra el tema de las universidades públicas como aquellas instituciones que tienen la libre administración de sus recursos, nombramiento de sus autoridades y personal docente, personal administrativo. Además de la elaboración y aprobación de sus estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales. Todo lo cual, da lugar a que las universidades públicas se constituyan en entidades con pleno ejercicio de su autonomía en el Sistema de la Universidad Boliviana, la cual es el medio para coordinar y programar los fines y funciones; a través de un organismo central de acuerdo con un plan de desarrollo universitario y es por eso que son las universidades públicas las autorizadas a extender diplomas académicos y títulos profesionales. Ya en el Artículo 93 se explica que las universidades públicas, si bien son autónomas son subvencionadas por el Estado y es a partir de sus estatutos que se llegan a establecer los mecanismos de participación social y en ese marco dan lugar a programas de desconcentración académica y de interculturalidad que van de la mano de las necesidades de las distintas naciones del Estado Plurinacional de Bolivia. Para ello, será importante que el Estado, coordinando con las universidades públicas, promueva en áreas rurales la creación y el funcionamiento de centros, institutos comunitarios pluriculturales, que aseguren la participación social y fortalezcan las potencialidades de la región.

Por lo tanto, en los artículos 92 y 93, se muestra a la Universidad como una institución con autonomía de decisión y que si bien es subvencionada por el Estado para su funcionamiento, esta deberá establecer mecanismos para



responder a las necesidades de las naciones, entendiendo que la población es plural. Si bien esto se da a partir de la desconcentración, por ejemplo de la Universidad Mayor de San Andrés, hay que decir que este es un proceso todavía no consolidado ya que hay migración por parte de jóvenes indígenas, jóvenes del área rural y esto se debe por la falta de oportunidades en sus lugares, una vez que salen profesionales.

La Universidad Mayor de San Andrés tiene jóvenes del área rural que ingresaron en busca de mayor oportunidad en cuanto a estudios, cabe decir que el mismo hecho de estudiar e ingresar a esta Universidad, les da un prestigio a nivel social en su lugar de origen.

Referente a las universidades privadas, el Artículo 94 *señala* que deberán regirse por las políticas, planes, programas y autoridades del sistema educativo plurinacional y su funcionamiento se da en base a un decreto y estas llegan a ser las autorizadas de expedir diplomas académicos, pero es el Estado quien otorga los títulos profesionales y estas universidades no están subvencionadas por el Estado.

El sistema educativo actual tiene como una de sus bases la interculturalidad, esto también será un campo de acción de la universidad privada, el cual deberá crear centros interculturales de formación y capacitación técnica y cultural que sea de acceso libre al pueblo, además de implementar programas para recuperar, preservar, desarrollar el aprendizaje y divulgar las diferentes lenguas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, como está en el Artículo 95. En cuanto las universidades privadas, estas no dependen económicamente del Estado, pero se rigen a las normativas del Viceministerio de Educación Superior, por lo cual no tienen la autonomía completa. Además, las universidades privadas deben incluir mediante becas a jóvenes provenientes de naciones y pueblos indígena originario campesinos.

## Cuadro 2. Artículos inclusivos de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia en Educación Superior

Artículos	Idea central
Artículo 79	Educación intercultural y equidad de género.
Artículo 80	Educación con respeto al medio ambiente y a las distintas identidades de las naciones que conforman el Estado Plurinacional de Bolivia.
Artículo 82	Una educación con igualdad de oportunidades en todos los niveles.
Artículo 91	Reconocimiento a los saberes ancestrales, siendo la educación intracultural, intercultural y plurilingüe.
Artículo 92	Las universidades públicas son autónomas en la administración de sus recursos y la aprobación de planes y estatutos, constituyen la Universidad Boliviana.
Artículo 93	Subvención de las universidades públicas por el Estado Plurinacional de Bolivia.
Artículo 94	Las universidades privadas están regidas por normativas y políticas del Sistema Educativo Plurinacional.
Artículo 95	Las universidades incentivarán a la recuperación de lo ancestral andino y amazónico como las lenguas.

Fuente: Elaboración propia.

## La Educación Superior y la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez

En el Estado Plurinacional de Bolivia uno de los aspectos esenciales para analizar los cambios que se están dando en el proceso de cambio, es la Ley Avelino

Siñani-Elizardo Pérez. La Educación Superior universitaria es fundamental para la inclusión de sectores desfavorecidos, porque permite la formación de profesionales, los cuales ayudarán para dar paso a la contribución de un mejor desarrollo en el país. Dicha ley describe la Educación Superior universitaria de la forma siguiente: “La educación universitaria, según el Artículo 53 de la Ley, debe sustentar la formación universitaria como un espacio de participación, donde existan prácticas intraculturales e interculturales y así dar paso a un desarrollo cultural del país, además de desarrollar la investigación en cuanto a los conocimientos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, promoviendo políticas de extensión e interacción social para llegar a fortalecer la diversidad cultural, lingüística y científica”.

Las universidades reconocidas por el Estado Plurinacional de Bolivia de acuerdo al Artículo 55 son: universidades privadas, universidades indígenas, universidades de régimen especial (universidad militar y universidad policial) y las universidades públicas autónomas. Las universidades públicas autónomas están regidas por la Constitución Política del Estado.<sup>5</sup>

Un punto interesante para desarrollar la inclusión social son las universidades indígenas, las cuales según el Artículo 60 estarán articuladas a la territorialidad y organización de las naciones y pueblos indígena originario campesinos del Estado Plurinacional, debiendo desarrollarse la formación de profesionales.

Estas universidades son de vital importancia ya que, según la Ley Avelino Siñani en el Artículo 60, desarrollarán procesos de recuperación, fortalecimiento, creación y

---

5 Por otro lado, las universidades privadas están regidas por políticas, planes, programas que son parte de las autoridades del Sistema Educativo Plurinacional bajo la tuición del Ministerio de Educación.

recreación de conocimientos, saberes e idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, a partir del espacio académico científico, comunitario y productivo. Por otro lado, su funcionamiento está regido por el Ministerio de Educación.

En el Artículo 64 se define la formación posgradual que tiene por misión la cualificación de profesionales en diferentes áreas, la cual debe generar conocimientos para coadyuvar el desarrollo integral de la sociedad y el Estado Plurinacional, pero ello nos pone a pensar que mediante la formación de postgrado como el diplomado, maestría, doctorado, posdoctorado, se da un tipo de exclusión ya que no todos los universitarios que salen profesionales de las universidades tienen la posibilidad de acceder a una formación postgradual.

La Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez viene a ser una de las más importantes políticas a nivel del Gobierno para reconstruir la mirada de desarrollo e incluso valorizar el conocimiento de los otros, con ello me refiero a los excluidos en el modelo neoliberal. En esta Ley se intenta consolidar el “Suma Qamaña”, el “vivir bien”, que está presente en el Plan Nacional de Desarrollo, donde existe la vinculación e integración mutua con los Pueblos Indígenas Originarios Campesinos, recuperando los conocimientos ancestrales.

Cabe decir que dicha Ley se sustenta en el marco político de la Constitución Política del Estado del 2009, en la que la educación viene a ser un derecho que no discrimina y es el Estado quien garantiza ese derecho. En la presente Ley existe una mirada descolonizadora que aún se encuentra en construcción, ya que reformula las miradas construidas socialmente e intenta deconstruir las estructuras sociales en cuanto a los resabios coloniales y más aún lo patriarcal y así orientar una educación intercultural de las naciones indígenas.

Esto también se intenta implementar mediante normativas que rigen a las universidades privadas, quebrando las diferencias entre lo público y lo privado, siendo así la educación igual para todas y todos. Por otro lado, dicha Ley a la vez es diversa y plural ya que al ser aplicada intenta revalorizar los saberes en cada contexto social. Si bien intenta ser integral, la misma tiene una cosmovisión de los pueblos indígenas originarios campesinos, mostrándonos que tiene una visión históricamente retrospectiva hacia los saberes andinos y amazónicos, pero no se plantea el punto de aplicación en el contexto urbano.

Aún se desconoce la aplicación de las normativas como tal en la Educación Superior ya que los cambios son poco visibilizados y el tipo de desarrollo que puede plantearse a través de la revalorización de lo ancestral todavía está en construcción, un vacío encontrado es el tratamiento de las diferencias sociales marcadas por las “clases sociales”, ya que esta Ley solo enfatiza en una inclusión étnica, cultural, racial de los pueblos indígenas, originarios, campesinos, olvidando otras brechas de desigualdad desde el punto de vista económico.

Se puede afirmar que, aunque en la ley se garantice la igualdad, aún queda como un enunciado en la realidad, ya que las clases sociales persisten. En este caso, lo indígena y su inclusión dentro el sistema universitario es mínimo, aún en la Educación Superior se puede ver esas diferencias marcadas entre universidades privadas, universidades públicas y universidades indígenas. Tal vez esto se debe a que la aplicación de esta ley no se da por igual en las universidades y la educación sigue siendo un instrumento de dominación ideológica.

### Cuadro 3. Síntesis de artículos clave de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez sobre Educación Superior

Artículos	Idea central
Artículo 53	Profesionales y universitarios con respeto a las prácticas de los pueblos indígena originario campesinos, en un proceso de igualdad y respondiendo a las necesidades de la población boliviana.
Artículo 55	Las universidades del Estado Plurinacional de Bolivia son: universidades públicas autónomas, universidades privadas, universidades indígenas y de régimen especial.
Artículo 60	Las universidades indígenas recuperan los conocimientos de sus pueblos fortaleciéndolos con una formación académica a nivel pregrado y posgrado.
Artículo 64	Formación post gradual para cualificar a los profesionales y dar un proceso integral de desarrollo en el país.

Fuente: Elaboración propia.

## Sistema de la Universidad Pública: Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana

La Universidad Pública Boliviana es el sistema de Educación Superior, está conformada por las siguientes universidades públicas autónomas, según el estatuto:

	<b>NOMBRE</b>	<b>SIGLA</b>	<b>FECHA</b>	<b>AÑO</b>
1	Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier.	UMRPSFX	27 de marzo	1624
2	Universidad Mayor de San Andrés.	UMSA	30 de noviembre	1830
3	Universidad Mayor de San Simón.	UMSS	5 de noviembre	1832
4	Universidad Autónoma Tomas Frías.	UATF	15 de octubre	1892
5	Universidad Técnica de Oruro.	UTO	15 de octubre	1892
6	Universidad Autónoma Gabriel René Moreno.	UAGRM	15 de diciembre	1879
7	Universidad Autónoma Juan Misael Saracho.	UAJMS	6 de junio	1946
8	Universidad Autónoma del Beni. Mcal. Jose Ballivián.	UABJB	18 de noviembre	1967
9	Universidad Nacional de Siglo XX.	UNSXX	1 de agosto	1985
10	Universidad Amazónica de Pando.	UAP	3 de diciembre	1993
11	Universidad Pública de El Alto.	UPEA	5 de septiembre	2000
12	Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana.	CEUB	16 de diciembre	1978

Fuente: Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana.

La Universidad Boliviana tiene la misión de formar profesionales con reconocida calidad humana que vele por el desarrollo y progreso nacional, difundiendo y acrecentando el patrimonio cultural y defendiendo la soberanía del país.

En el Artículo 5 se destacan los principios de la Universidad Boliviana:

- » La Autonomía e igualdad jerárquica, autónoma en cuanto su libre administración de sus recursos, el nombramiento de sus autoridades, personal docente y administrativo, la elaboración y aprobación de estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales por cada Universidad.
- » La Autonomía económica significa administrar libremente sus recursos, participar libremente en las rentas nacionales, departamentales, municipales; además de impuestos especiales. El Estado tiene la obligación de subvencionar a la universidad dando los recursos adecuados.

- » El fuero universitario, el cual se refiere a la independencia ideológica de docentes y estudiantes. Donde toda discriminación social, política, religiosa, étnica llega a ser contraria al espíritu de la Universidad Pública Boliviana.
- » La libertad académica que implica la libertad de cátedra, de investigación y de estudio.
- » La libertad de investigación, que es el derecho de cualquier miembro de la comunidad universitaria a investigar.
- » La libertad de estudio, que es el derecho de los estudiantes a participar en forma activa y crítica en el proceso de su propia formación intelectual y científica.
- » El Co-Gobierno Paritario Docente-Estudantil; es decir la participación de docentes y estudiantes en todos sus niveles de programación, decisión de las actividades y políticas universitarias.
- » La inviolabilidad de los recintos y predios universitarios; además de la independencia ideológica tanto de docentes y estudiantes.
- » La violación de la Autonomía de una universidad se considera como violación de todo el sistema universitario.
- » La enseñanza universitaria debe ser racional, científica por su contenido y democrática por su forma así se puede fomentar la cultura al servicio del pueblo.
- » La interdisciplinariedad para garantizar la dimensión universal de la ciencia, la técnica y la cultura; que vaya mediante la interrelación entre investigadores y docentes de distintas áreas.
- » La relación con el entorno, que va de la mano con la apertura a las distintas manifestaciones culturales con un dialogo permanente con los agentes sociales y así colaborar el logro de un desarrollo humano sostenible de su medio social.
- » La integridad ética que se relaciona a los principios morales al servicio del bien común por parte de las autoridades.



En cuanto a la política educativa dentro de la universidad, según el Artículo 6, la Universidad Pública Boliviana es nacional, porque parte de la realidad socio-económica y cultural boliviana, poniéndose al servicio de ésta, además de científica, democrática, popular y anti-imperialista en una relación mutua entre universidad y sociedad.

Por ello, entre los puntos relevantes identificados está lo *nacional*, porque llega a partir de la realidad socio-económica y cultural boliviana, poniéndose al servicio del país, *democrática* porque elimina aquellas barreras discriminatorias que son impuestos por aquel sistema económico social vigente, llegando a garantizar la participación de todos los sectores sociales sin atentar con el principio de la Autonomía Universitaria y el Co-Gobierno Paritario Docente-Estudiantil; *popular*, ya que la Universidad está integrada a los sectores obreros, campesinos y las capas medias; *antiimperialista*, porque recoge las ideas emancipatorias y el desarrollo de su lucha por la liberación del pueblo a nivel nacional y social.

Según, el Artículo 9 de la Universidad Pública Boliviana sus fines son:

- » Contribuir a la creación de una conciencia nacional, que parta del conocimiento de la realidad de la dependencia, opresión y explotación del país para lograr la integración y la libre determinación nacional.
- » Identificar el quehacer científico, cultural con los intereses populares para lograr la lucha por la liberación nacional.
- » Organizar y llegar a mantener los institutos destinados al desarrollo cultural, social, técnico de los trabajadores.

Por otro lado, los principales objetivos que se nombran en el Artículo 10 es investigar, enriquecer y desarrollar la cultura nacional-popular, contribuir a la planificación

y formulación de políticas para la integración del sistema educativo nacional. Una de las misiones sociales de la Universidad Boliviana es que a través de la interacción social se pueda identificar la universidad con el pueblo. Además, deberá fortalecer los vínculos de las Universidades Públicas Bolivianas con las de América Latina y centros culturales del mundo.

En el Artículo 11 se nombra a los Órganos Nacionales de Gobierno de la Universidad Pública Boliviana, los cuales son: el Congreso Nacional de Universidades y la Conferencia Nacional de Universidades.

El Congreso Nacional de Universidades viene a ser el Órgano Superior de Gobierno y la máxima autoridad de la Universidad Pública Boliviana, el Artículo 18 nombra las atribuciones del Congreso Nacional de Universidades Públicas, las cuales son: la definición de políticas y estrategias de la Universidad Pública Boliviana, la organización del sistema de la Educación Superior universitaria, aprobar su sistema curricular, aprobar el Plan Nacional de Desarrollo Universitario, que contenga los objetivos y políticas de desarrollo universitario de corto, mediano y largo plazo, refiriéndose a la formación profesional, la investigación científica y la interacción social.

Por otro lado, está la Conferencia Nacional de Universidades que, en el Artículo 22, se define las atribuciones como es la de evaluar la aplicación de las políticas y estrategias educativas de la Universidad Pública Boliviana, evaluar la aplicación del Plan Universitario Nacional y aprobar la creación o supresión de Carreras, Facultades o institutos, que vaya en concordancia con las necesidades del desarrollo económico, social y regional del país.

En el Artículo 26 se toma en cuenta al Comité Ejecutivo de la Universidad Pública Boliviana, el cual representa al Sistema de la Universidad Pública Boliviana, el cual

programa, coordina y ejecuta las Resoluciones de los Congresos y Conferencias, realizando las gestiones que le encomienda las Universidades del Sistema, planifica administrativamente el Sistema Universitario, da seguimiento a la Reforma Universitaria, además de evaluar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Universitario.

Según el Artículo 32, los Órganos Nacionales de Asesoramiento son:

- » La Reunión Académica Nacional de Universidades (RAN), que es un Órgano de Asesoramiento académico, investigación e interacción de la Universidad Pública Boliviana; el cual está constituido por los vicerrectores de las Universidades del Sistema Universitario y delegados estudiantiles.
- » Las Reuniones Sectoriales, son eventos de asesoramiento y apoyo académico de la Universidad Pública Boliviana, que son coordinadas con colaboración de la Secretaría Nacional de Planificación Académica del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB).
- » La Reunión Nacional de Investigación, Ciencia y Tecnología (RENACIT), es la máxima instancia donde se definen las políticas de Ciencia y Tecnología del Sistema Universitario.
- » La Reunión Nacional de Postgrado (RENAP), es la instancia máxima de definición de políticas para el Postgrado.
- » La Comisión Nacional de Planificación, Gestión y Presupuesto Universitario (CONAPU), está encargada de proponer medidas y políticas para llegar a optimizar la eficiencia de la gestión administrativa, proponiendo políticas presupuestarias generales.
- » La Reunión Nacional de Evaluación y Acreditación (RENEVAC).
- » La Reunión Nacional de Gestión y Relaciones Internacionales (RENAGERIN).

Las Universidades del Sistema Universitario, tomando en cuenta el Artículo 52, son iguales en jerarquía, basan su régimen institucional en la autonomía plena que está garantizada por la Constitución Política del Estado, además que tiene la esencia del Cogobierno Paritario Docente-Estudiantil.

En cuanto a los Órganos de Gobierno, en el Artículo 57, la Asamblea General Docente-Estudiantil es la expresión soberana de las universidades, la cual se reúne en situaciones de extrema gravedad, cuando la autonomía universitaria y las libertades democráticas llegan a estar en peligro. Los Órganos de Gobierno son: el Congreso Institucional interno y el Honorable Consejo Universitario, los cuales son conformados paritariamente. Por otra parte, las más altas autoridades ejecutivas y de representación, según el Artículo 58, son el Rector y Vicerrector.

En cuanto la investigación, según el Artículo 72, el sistema universitario debe mantener relaciones permanentes con las unidades productivas y los organismos vinculados a problemas económicos, técnicos y sociales del país.

Un punto importante es la interacción social, donde el Artículo 74, nos dice que esto permite la relación con la investigación, la enseñanza-aprendizaje y la oferta de servicios.

El Artículo 120 *menciona* el tema de bienestar estudiantil, en el cual los estudiantes deberán ser atendidos por un amplio régimen de Bienestar Estudiantil, de acuerdo a los Reglamentos y Estatuto de cada Universidad.

## **Estatuto Orgánico de la UMSA (Universidad Mayor de San Andrés)**

Según el Estatuto Orgánico, la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), es una institución de Educación Superior, autónoma y gratuita que es parte de la Universidad Boliviana

que tiene la misma jerarquía que las demás del sistema universitario, su constitución es de forma paritaria con estamentos de docentes y estudiantes, los cuales conforman las instancias de decisión y de gobierno universitario.

En el Artículo 4, se describe los principios de la UMSA, los cuales son:

- » La autonomía universitaria
- » La jerarquía en igualdad con las otras universidades públicas
- » La democracia universitaria
- » La planificación y coordinación universitaria
- » El carácter nacional, democrático, científico, popular y anti-imperialista
- » La libertad de pensamiento
- » La libertad de cátedra
- » La cátedra paralela

El Artículo 5 *se refiere a* la Autonomía Universitaria la cual se basa en: la independencia ideológica, la libre administración de sus recursos, el nombramiento de sus autoridades, personal docente y administrativo, la elaboración y aprobación del Estatuto Orgánico, planes, presupuestos y reglamentos; es de esta manera que cuando existe la violación de la Autonomía Universitaria en alguna de la universidades, se llega a considerar como una vulneración hacia la Autonomía de la UMSA.

En los Artículos 7 y 8, la democracia universitaria consiste en el Cogobierno paritario, es decir, docente-estudiantil, esto en todos los niveles de decisión y gobierno universitario. Este ejercicio de la democracia se lo ejerce de una manera directa con el voto, por ejemplo para elegir a las autoridades.

La planificación y coordinación universitaria, como menciona el Artículo 9, consiste en la integración de la

Universidad con la sociedad boliviana, adecuando la política universitaria a intereses del pueblo boliviano.

La UMSA tiene un carácter científico de acuerdo al Artículo 10, ya que crea conocimiento y utiliza la ciencia y adelantos en la tecnología para adecuarlos a la realidad nacional. Un punto relevante en el Estatuto es el mencionado en el Artículo 11, que es el carácter nacional, democrático, popular y antiimperialista, explicando que es nacional; porque expresa, defiende y promueve los intereses esenciales del pueblo boliviano, luchando por el desarrollo soberano e integral, desde la unidad en lo diverso.

Por otro lado, se explica que la UMSA es democrática, porque no llega a reconocer discriminaciones que se basen en diferencias de sexo, ideologías políticas, religiosa, situación económica o ya sea por pertenecer a grupos étnicos; popular, porque se integra a las masas obreras, campesinas y capas medias; y antiimperialista; porque busca la emancipación de los pueblos oprimidos, la liberación nacional y social, luchando contra la explotación de unas naciones por otras, para defender la soberanía nacional.

Se rechazan las actitudes contrarias a los principios universitarios, como los intentos de las clases explotadoras y el imperialismo de llegar a ponerlas a sus servicios. También se rechaza las actitudes antinacionales, antipopulares y antidemocráticas, la intolerancia ideológica y cualquier tipo de discriminación.

Según el Artículo 13, los objetivos y fines de la UMSA son:

- » Los fines y objetivos generales señalados en el Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana.
- » La formación de profesionales idóneos formados científica, tecnológica y culturalmente, los que deben responder a las necesidades de transformación y el desarrollo nacional y regional.

- » Defender, rescatar y desarrollar los valores de las culturas del país.

En el Artículo 14 se describe la interacción con la sociedad, donde la UMSA contribuye a la defensa, protección y fomento de los bienes culturales, además del uso racional de los recursos naturales y humanos para una buena integración nacional, para la defensa de los derechos y libertades fundamentales del pueblo.

En esa perspectiva la UMSA se integra a través de sus planes y programas, comprometiéndose con el desarrollo socio-económico de los sectores obreros, campesinos y capas medias urbanas, asumiendo la necesidad histórica de una transformación revolucionaria de las estructuras sociales y económicas, las cuales generan una dependencia que impide el desarrollo de nuestro pueblo.

Los Órganos de Decisión y Gobierno son considerados en el Artículo 15, donde la estructura de gobierno paritario se refleja en el siguiente orden jerárquico:

A nivel nacional están el Congreso Nacional de Universidades y la Conferencia Nacional de Universidades.

A nivel local está el Congreso de la UMSA, la Asamblea General Docente Estudiantil (que tiene dos modalidades, la directa o extraordinaria y la otra que es delegados), el Honorable Consejo Universitario, el Comité Ejecutivo del Honorable Consejo Universitario y las Autoridades universitarias, Rector y Vicerrector. Este Estatuto queda vigente a través de su aprobación en el primer Congreso Interno de la UMSA, que fue el 31 de octubre de 1988.

## Análisis del sistema universitario: ¿inclusión o exclusión?

Las universidades públicas, al tener autonomía en cuanto a decisiones y, por lo tanto, también en la construcción de normativas (que en, este caso, son los estatutos que no se encuentran actualizados de acuerdo a la realidad social actual) muestran que existe una distancia entre la Universidad y el Estado. Rodríguez y Weise (2006b) dicen que existe un aislamiento de la universidad con su medio social, que no hay un trabajo eficiente en la interacción social y que un problema es la inclusión en el ámbito laboral de sus graduados, debido que hay un desconocimiento de las carreras que se necesitan en el contexto social y económico.

Esto se debe a una desactualización y descontextualización frente a las nuevas necesidades y demandas académicas existentes en el país. La universidad puede ser un actor fundamental para un desarrollo inclusivo, pero debido a esa distancia no se contribuye a la reducción de las brechas de la desigualdad social.

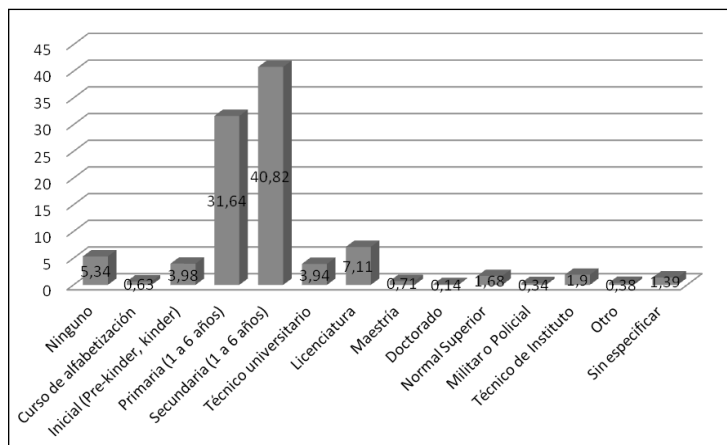
Un hecho es el de generar profesionales que solo tengan un título para una etapa más de su vida, pero no se consolida en la universidad una oportunidad para ser incluido plenamente en el ámbito laboral.

Hasta ahora no se ha desarrollado una política pública que establezca cómo se puede incluir a los menos favorecidos en el acceso a la Educación Superior y, de esta manera, cerrar una brecha de desigualdad. Un dato que resalta es el que se puede observar en el Gráfico 1, en el que se observa claramente que el nivel más alto de instrucción alcanzado por la población es el secundario con 40,82%, seguido por el nivel primario con 31,64%. Existiendo un bajo promedio de quienes han alcanzado la licenciatura, 7,11%, y más aún el porcentaje de 0.14% de quienes han llegado al posgrado, en este caso el doctorado, según datos del Censo 2012. Es por



ello, que se considera necesario debatir si realmente la educación cierra brechas de desigualdad o solo sirve para que siga la permanencia de la exclusión social.

**Gráfico 1. Nivel de instrucción aprobado (en porcentajes)**



Elaboración propia en base a datos del Censo 2012.

La universidad en Bolivia sigue siendo tradicionalista en cuanto a sus normativas y se destaca por su protagonismo en hechos históricos como institución política (Rodríguez y Weise, 2006b). La universidad siendo un espacio educativo, cumple un papel fundamental en la construcción ideológica paralela a la del Estado Plurinacional de Bolivia, lo que hace de ésta un punto de descoordinación a un nivel político. Se muestra así un vacío en la intervención del Estado en las Universidades Públicas, mostrando cierta debilidad y dejando un espacio de educación importante como algo secundario. Sin embargo, a través de las universidades, se hacen más visibles las brechas sociales de desigualdad.

Se hace imprescindible la interacción entre la sociedad y la universidad para hallar así el primer paso para la

inclusión a través de la integración y el reconocimiento del otro y tomando en cuenta lo señalado en el marco legal a nivel del Estado, para, así, consolidar miradas conjuntas para la inclusión. Es importante que el Estado, respetando la autonomía de las universidades públicas, trabaje en temas de inclusión, coordinando con las universidades. Así existirán las carreras que necesita el país de acuerdo a sus necesidades y de esta manera se puede dar la posibilidad de repensar con autocrítica el paradigma de desarrollo que se implementa en Bolivia y generar mayor igualdad, equidad y oportunidad para el acceso al empleo.

Es una realidad la falta de oportunidades para las distintas naciones, pueblos y poblaciones urbanas y sabiendo más aún que gran parte de la población es joven y no existen políticas coordinadas entre el Estado y la Universidad lo que genera problemas más serios como el desempleo juvenil. Se debe tomar en cuenta que Bolivia se encuentra en proceso de ingresar al bono demográfico y que si bien la educación es un punto de inclusión, también, paradójicamente, es exclusión en cuanto se tornan importantes los grados académicos más elevados en el ámbito laboral y las mayores oportunidades sociales y económicas.

# Conclusiones

*Eduardo Paz Rada*

Si bien, la intensa dinámica social y política ocurrida en Bolivia en el período de estudio (2001-2012) permite observar un conjunto de cambios y transformaciones en el mundo cultural y educativo, las universidades, en general, y las universidades públicas, en particular, han estado, paradójicamente, alejadas de la impronta de fuerzas sociales populares en el campo de acciones y decisiones más importantes en el Estado y la Sociedad, siguiendo desde un segundo plano los procesos que han marcado tendencias históricas importantes en los inicios del siglo XXI.

Si se toma en cuenta su trayectoria histórica y el lugar de importancia que ha tenido en la sociedad boliviana a lo largo del siglo XX, en los últimos años la Universidad ha generado procesos de inclusión social de manera espontánea y desordenada, bajo el influjo de presiones y necesidades de la población joven de los sectores populares, campesinos, indígenas, obreros y marginales, de las regiones periféricas y rurales y de los gobiernos y organizaciones diversas de la sociedad. Esto se ha manifestado, puntualmente, en la composición social de las universidades públicas y autónomas,

en el crecimiento constante y creciente de la matrícula universitaria y en la presencia de una población femenina importante, acompañado de la apertura de sedes universitarias en muchos lugares del territorio nacional.

Las dos fases del período, la neoliberal (2001-2005) y la del nacionalismo indígena (2006-2012), permiten establecer una continuidad de las políticas universitarias, tanto las de los gobiernos con las universidades públicas y privadas, como las de las universidades autónomas; con dos casos excepcionales: la emergencia de la Universidad Pública de El Alto (UPEA) a partir de movilizaciones populares de esa ciudad en crecimiento poblacional extraordinario y la creación del Sistema de Universidades Indígenas de Bolivia (UNIBOL) bajo el control y administración del Ministerio de Educación. Estas últimas concentradas en campos solo técnicos.

1- La Reforma universitaria en Bolivia, como en otros países de la región, se produjo en el contexto de la irrupción de las clases medias como protagonistas de la vida social y el crecimiento de las ciudades y estructuras urbanas. La incorporación de estos sectores de la población a la Educación Superior y al protagonismo político fue constante en el tiempo. La Revolución Nacional de 1952 significó, inclusive, la formación de la Universidad Popular Túpac Katari (UPTK) destinada a los trabajadores y, posteriormente, se produjo, en las décadas de los setenta y ochenta, la inclusión paulatina de bachilleres campesinos procedentes de las provincias y de las zonas populares. En el período de los años noventa y dos mil se produjo la masificación de las universidades públicas, la formación y la consolidación de las universidades privadas en correspondencia con las políticas neoliberales y de libre mercado.

2- Los documentos de las Universidades Públicas y Autónomas y la Constitución Política del Estado establecen las líneas centrales acerca de las características de la

Educación Superior como un derecho fundamental de los jóvenes bachilleres y la obligación del Estado de dotar a estas universidades de los recursos económicos suficientes para su funcionamiento y el cumplimiento de sus responsabilidades en la formación de profesionales, la investigación, la interacción y el desarrollo del conocimiento en el marco de la autonomía. En este marco, la subvención y las transferencias de recursos han tenido un incremento sostenido en el período estudiado, con un aumento mayor en la fase del nacionalismo indígena.

3- El aumento del número de universidades privadas y el reconocimiento y legalización de las mismas ha sido similar en las dos fases del proceso: en diciembre de 2005, final del gobierno liberal, se aprueba el Reglamento de las Universidades Privadas que les da plena vigencia legal; y, durante todo el gobierno nacionalista indígena, las autoridades han tenido una relación armónica y preferente con estas universidades.

4- De manera reactiva y desordenada, como respuesta a las demandas de sectores sociales, regiones, provincias y zonas geográficas alejadas, así como a las tendencias de creación de nuevas universidades en las jurisdicciones de tradicionales universidades públicas, estas han abierto un número importante de sedes universitarias desconcentradas que cubren prácticamente todo el territorio nacional generando procesos de inclusión social en la Educación Superior de sectores antes alejados de esta posibilidad, aunque con dudas acerca de los niveles de calidad en la formación académica y profesional.

5- La masificación de la matrícula y la práctica gratuidad de la formación profesional en las universidades públicas ha significado un proceso importante de inclusión y movilidad social ascendente puesto que jóvenes de sectores urbano-populares, campesinos, rurales y marginados,

antes muy lejos del mundo universitario, han accedido a las aulas de las universidades. Sin embargo, esto ha significado también, debido a la falta de planificación, la baja en los niveles de calidad y exigencia necesarios en los niveles superiores de educación.

6- Un proceso importante de inclusión se ha dado con la matrícula, rendimiento y titulación de mujeres en las instancias universitarias, puesto que de una relación de diferencia desventajosa para este sector en los inicios de los años 2000 se ha llegado a una mayor proporción de universitarias mujeres en todas las universidades del sistema público, en correlación con mayor número de mujeres que acceden a la educación primaria y secundaria y a procesos de ruptura con usos y costumbres que las marginaba de la vida pública. Sin embargo, las estructuras patriarcales aún marcan las opciones de formación universitarias de las jóvenes puesto que ellas optan por carreras tradicionalmente de mujeres como Enfermería, Trabajo Social o Educación.

7- Los dos casos emblemáticos de inclusión social universitaria marcados por tendencias de fuerzas sociales y políticas se han dado, por una parte, con la constitución y consolidación de la UPEA en la ciudad de El Alto como resultado de una acción colectiva muy poderosa de organizaciones sociales y estudiantiles en el contexto de los levantamientos populares de los años que van de 2000 al 2003. Y, por otra parte, la fundación de las Universidades Indígenas bajo la iniciativa política y el control del gobierno de Evo Morales. En ambos casos, se han abierto la polémica y el debate sobre el alcance de estas experiencias. Es posible advertir en la Educación Superior, sin embargo, que a mayores niveles de formación profesional, licenciatura, maestría o doctorado, se produce un fenómeno de “desidentificación étnica” por la presión social e institucional.

8- En síntesis, el proceso de inclusión universitaria ha sido muy importante en Bolivia a favor de amplios y heterogéneos sectores sociales, con fuerte masificación y reducción de la calidad educativa, a través de las Universidades Públicas Autónomas, las Universidades Indígenas, las Universidades Institucionales y las Universidades Privadas, respondiendo a una demanda y a unas necesidades sociales crecientes.





# Bibliografía

- Asamblea Plurinacional de Bolivia (2009). Constitución Política del Estado. La Paz, Vicepresidencia del Estado.
- (2010). Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez. La Paz, Vicepresidencia del Estado.
- Baptista, M. (1956). Revolución y Universidad en Bolivia. La Paz, Juventud.
- Cerruto, L. (2009) “La experiencia de la Universidad Indígena Intercultural Kawsay (UNIK)”. En Mato D., (coord.) Instituciones Interculturales de Educación Superior en América Latina. Procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos. Caracas, Unesco.
- Comité Ejecutivo Universidad Boliviana (2014). “Unidad de información y estadísticas”. En Boletín Estadístico, año III n° 3, agosto de 2014. La Paz, CEUB.
- (2010). XI Congreso Nacional de Universidades Documentos Oruro 2009. La Paz, CEUB.
- (2011). Universidad Boliviana en Cifras. Año 1 n° 1, enero de 2011. La Paz, CEUB.
- (2013). “Unidad de Información Estadística”. En Boletín Estadístico, año II n° 2, junio 2013. La Paz, CEUB.
- Chuyma, E. (2003). “El movimiento estudiantil universitario de la UPEA y su vinculación con los movimientos sociales en la Guerra del Gas en El Alto”. (Tesis). La Paz, UMSA.

- Durán, M. (1963). *La Reforma Universitaria en Bolivia*. Oruro, Gráfica Oruro.
- De Souza Santos, B. (2006). *La universidad popular del siglo XXI*. Lima, Fondo UNMSM.
- FUNDEMOS (2006). "Reforma en la Educación Boliviana". En *Opiniones y Análisis* n° 82. La Paz, Garza Azul.
- Gaceta Oficial de Bolivia (2009) *Constitución Política del Estado*. La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia.
- (2010). *Ley de Educación n° 70 Avelino Siñani-Elizardo Pérez*. La Paz, Gaceta Oficial de Bolivia.
- Grebe, H. (comp.) (1996). *Educación Superior: Contribuciones al Debate*. La Paz, Fundación Milenio CID.
- Guerra Mercado, J. (2004). "Autonomía Universitaria: Apuntes para una revisión Histórica". En *Temas Sociales*. La Paz, IDIS-UMSA.
- Instituto Nacional de Estadística (2014). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*. La Paz, INE.
- (2012). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*. La Paz, INE.
- La Razón (2015). *Suplemento "Animal Político"*. La Paz, 10 de agosto de 2015.
- Lizárraga, K. (2002). *Economía y Universidad Pública*. La Paz, Milenio-KAS Plural.
- Machaca, G. (2009). "Pueblos indígenas, educación y transformación de la universidad en Bolivia". En López, L. *Interculturalidad, educación y ciudadanía. Perspectivas latinoamericanas*. La Paz, FUNPROEIB Plural.
- Mignolo, W. (2003). "Las geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder". En *Polis* Vol. 4.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2013). *Presupuesto General del Estado 2014*. La Paz.
- Paz Rada, E. (2008). "El proceso de las Ciencias Sociales en Bolivia". En *Temas Sociales* n° 28. La Paz, IDIS-UMSA.
- (2010). "Las tendencias teóricas y metodológicas y los desafíos de las Ciencias Sociales". En *Construyendo la Facultad del Siglo XXI*. La Paz, Facultad de Ciencias Sociales UMSA.
- (2013). "Relaciones Universidad-Sociedad (la experiencia boliviana)". En Lischetti, M. (comp.) *Universidades Latinoamericanas. Compromiso, praxis e innovación*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.

- Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (2007). "Temas de Debate: Educación Superior en Bolivia". Boletín nº 7. La Paz, PIEB.
- Reinaga, F. (1971). Tesis India. La Paz, Partido Indio de Bolivia.
- Ribeyro, D. (1968). La universidad latinoamericana. Montevideo, UDELAR.
- Rodríguez Ostría, G. (1998). "Autonomía y Cogobierno, entre la memoria, las dudas y las perspectivas". En Ciencia y Cultura nº 3. La Paz, UCB Scielo.
- Rodríguez Ostría, G., Weise Vargas, C. (2003). Reforma ¿sin forma? Buenos Aires, CLACSO.
- (2006a). Reforma de la Educación en Bolivia, La Educación Superior en Bolivia: el espejo del vampiro. La Paz, FUNDEMOS.
- (2006b). Educación Superior Universitaria en Bolivia. Estudio Nacional. Cochabamba, IESALC-Unesco.
- Rolón, M. (1975). La crisis Universitaria. Oruro, Editorial Oruro.
- Tomassino, H. (2010). De la extensión a las prácticas integrales. Montevideo, UDELAR.
- Universidad Mayor de San Andrés (2015a). "Matriculación Universitaria 2013". En Boletín Informativo nº 2. La Paz, UMSA.
- (2015b). "Evolución de Estudiantes Matriculados 2003-2014". En Boletín Informativo nº 3. La Paz, UMSA.
- (2015c). "Evolución de Matrícula Universitaria". En Boletín Informativo nº 4. La Paz, UMSA.
- (2015d). Plan Estratégico, Institucional 2016-2018. Por una nueva universidad autónoma, intercultural junto al pueblo. La Paz, UMSA.
- (1988). Estatuto Órgánico de la Universidad Mayor de San Andrés. La Paz, UMSA.
- Urioste Roca, V., Parada, M. E. (2010). "Sistema Universitario en Bolivia". En Red de Observatorio de Buenas Prácticas de Dirección Estratégica Universitaria en América latina y Europa. Santa Cruz de la Sierra, UPSA-TELESCOPI Bolivia.
- Universidad Pública de El Alto (2007). Estatuto Orgánico de la Universidad Pública de El Alto. El Alto, UPEA.



**Uruguay**

---



**Primera parte. Caracterización del proceso económico-social y político de los últimos años en Uruguay: rupturas y permanencias**

---

*Martín Sanguinetti Pardo, Marcelo Pérez Sánchez,  
Agustín Cano y Humberto Tommasino*





## **El crecimiento de los últimos años. Su significado en términos históricos. Su vinculación con modelos económicos como herramienta para entender sus causas y resultados**

Entre el 2003 y el 2014<sup>1</sup> la economía uruguaya registra un crecimiento de once años consecutivos a tasas muy altas en relación a su historia. Este proceso superó en términos históricos dos cuestiones que no habían ocurrido hasta el presente: nunca se había crecido durante tantos años de una manera continua y sin registrar bajas en el crecimiento y nunca se había crecido a tanta velocidad durante un período tan extenso. Se debe resaltar que se cuenta con registros del crecimiento económico desde 1870.

Si analizamos el período que va desde 1955 (año que se estancó el Modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones o “crecimiento hacia dentro”) hasta 2014, vemos que la tasa de crecimiento anual del Producto Bruto Interno (PBI) por persona a precios constantes fue de 1,66%. Además, si abarcamos desde 1974 (año en que se retoma el

---

1 Cabe destacar dos hechos significativos vinculados a ese período, por un lado, en el año 2002, Uruguay vive su última gran crisis económica y social; y por el otro, en el año 2005, llega por primera vez al gobierno nacional la coalición de centro-izquierda Frente Amplio, con la llegada a la presidencia del Doctor Tabaré Vázquez.

modelo de crecimiento hacia afuera con la implantación del Plan Nacional de Desarrollo por parte del gobierno dictatorial)<sup>2</sup> hasta 2014, el PIB por persona creció 2,36% como promedio anual.

**Cuadro 1. Crecimiento del PBI bruto y del PBI per cápita**

Período	1955-2014	1974-2014	1990-1998	2003-2014
PBI bruto	2,27%	2,87%	4,4%	5,03%
PBI per cápita	1,66%	2,36%	3,6%	4,81%

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) para los datos demográficos, banco de datos de FCS-UdelaR para el PIB histórico.

Otra comparación posible a realizar consiste en contrastar las actuales proyecciones de crecimiento con el desempeño económico de 1990-1998, etapa de crecimiento de la segunda ola de reformas neoliberales. En ese sentido, podemos observar que el crecimiento del PBI per cápita fue de 3,6%. Esta también fue una etapa que marcó un récord de alto crecimiento y tiempo respecto al pasado, pero donde se da en un proceso de crecimiento económicos con ajustes regresivos: el crecimiento económico del PBI per cápita en los noventa fue acompañado de aumento de la pobreza, indigencia, desigualdad y exclusión social.

---

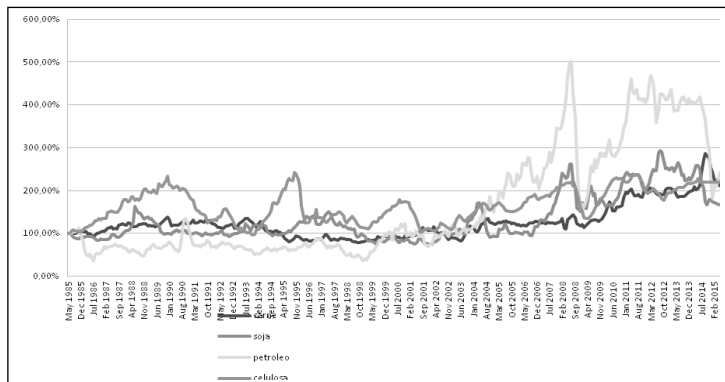
2 Vale recordar que nuestro país sufrió su último quiebre democrático institucional el 27 de junio de 1973, lo cual puso las manos en un gobierno dictatorial cívico-militar que se mantuvo hasta 1985 cuando se retorna la democracia y asume como presidente constitucional el Doctor José María Sanguinetti.

## Causas

### Los factores externos. Precio de los bienes que exporta Uruguay

Este apartado sostiene que no ha existido en los últimos tiempos una forma de acumulación diferente. El crecimiento es explicado por nuestro frente externo, en particular el que tiene que ver con nuestras ventajas comparativas (la carne como producto tradicional, y la soja y celulosa como nuevos). Este crecimiento está marcado por la fuerte suba de los precios de exportación de los *commodities*.

**Gráfico 1. Evolución de los precios a nivel mundial de los *commodities* y del precio de los alimentos. Base 100 = mayo de 1985**



Elaboración propia, fuente <http://www.indexmundi.com/>.

## La disponibilidad de flujos de inversión extranjera por la crisis de los países centrales

A nivel de los procesos de inversión internacional fue más atractivo la explotación de *commodities* de clima templado, proceso motorizado por la aparición de China como gran consumidor de estos productos. Según el informe de inversión extranjera directa de la CEPAL (2015), existe una disponibilidad importante de flujos de capital provenientes de los países centrales, debido a su imposibilidad de realizar ganancias en sus países a causa de la crisis que están atravesando durante buena parte del período analizado. Esto permitió una fuerte inversión proveniente extra continente, que sirvió para financiar y acelerar el proceso. Para Uruguay, esto fue una novedad respecto al pasado, ya que no era una gran receptora de estos flujos en lo que refiere al pasado reciente –durante los ‘90 el peso de la IED es insignificante–.

El contexto favorable de los precios de los *commodities* de los últimos años,<sup>3</sup> sumado a un fuerte flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) que, por un lado, incentivó la introducción de nuevos productos exportables como la soja y la madera, y por otro, extendió las mejoras tecnológicas que habían comenzado en los '90 en sectores tradicionales como la ganadería, hizo que la economía uruguaya sufriera un proceso dereprimerización en su frente externo. Mientras que entre 1997-1999 el 60% de los bienes exportados eran de origen agropecuario, para el período 2009-2011, el porcentaje fue de 75% (Bértola et al., 2014). A su vez, este contexto trajo aparejado tres efectos negativos: primero, un proceso de concentración de la tierra; segundo, extranjerización de la misma; y en tercer lugar, un uso intensivo del suelo con consecuencias negativas inmediatas debido al desgaste, el uso excesivo de pesticidas y fertilizantes químicos, afectando tanto el mismo suelo, como las fuentes de agua, generando pérdida de biodiversidad y otros efectos negativos que no se conocen con exactitud para el mediano y largo plazo.

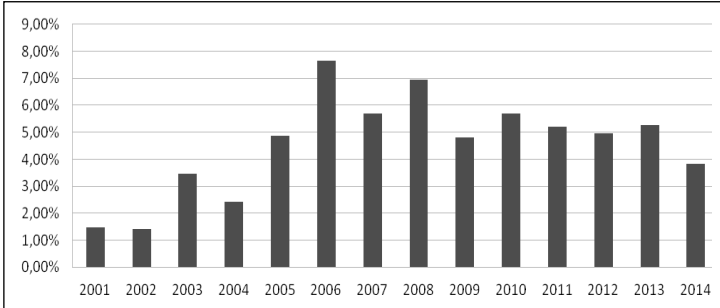
Uruguay ha sido un gran receptor de IED en este nuevo proceso, a su vez es una novedad, en esta nueva oleada de capitales a la región que se inicia en los '70, para nuestro países captar capitales orientados a la producción de bienes. De hecho, fuimos receptores de Inversión en cartera asociada a la especulación financiera. Este nuevo proceso ubica a Uruguay en 2011 como el tercer país receptor de IED en América del Sur en relación al PIB, luego de Perú y Chile.

En el gráfico siguiente se muestran los impactos de estos flujos en dólares y en relación al PIB para la economía uruguaya. Estos flujos han hecho que en el 2012 el stock de capitales de origen extranjero sea del 36% del PIB.

---

3 Al ser Uruguay un país completamente dependiente del petróleo, el "viento de cola" que acarrea el "boom" de *commodities* es más tenue al de otros países del continente.

## Gráfico 2. IED sobre PBI



Elaboración propia, fuente: BCU.

## Cuadro 1. Stock de IED sobre el PBI

Año	Miles de dólares	Stock IED/PBI
2002	1403	10,3%
2003	1800	15,0%
2004	2110	15,4%
2005	2844	16,3%
2006	3899	19,9%
2007	6356	27,1%
2008	7998	26,3%
2009	10668	33,6%
2010	12479	31,0%
2011	15147	31,5%
2012	17407	34,0%
2013	19565	34,6%
2014	21240	37,1%

Elaboración propia, fuente: BCU.

Para visualizar este efecto sobre la inversión y el crecimiento económico. En los '90 el país creció a una tasa que hacía más de treinta años no se registraba. Esta fue explicada en gran parte por una tasa de inversión promedio en relación al PIB de 15% (ver Cuadro 1). En los últimos diez años, la economía crece a tasas superiores que en los '90 y con una tasa de inversión mayor, en el cuadro puede verse a la IED como elemento sustantivo para explicar esta situación.

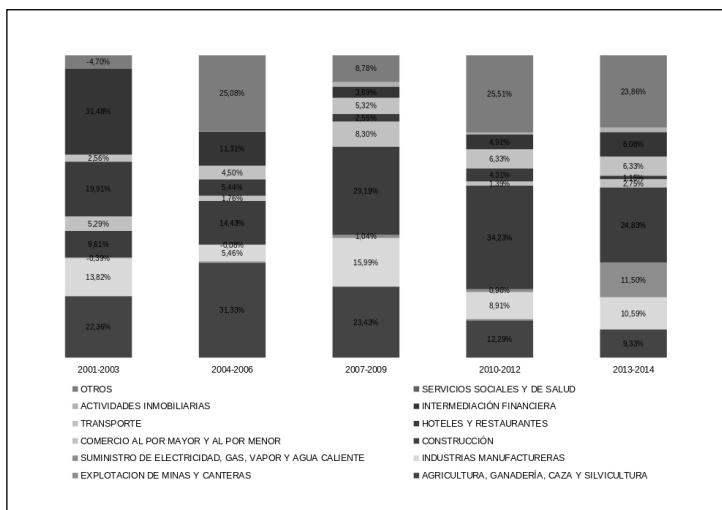
**Cuadro 2. Tasa de inversión según período**

Años	Inversión/PIB	IED/PIB
1983-2004	15	0,8
2005-2012	20	5,4

Elaboración propia con fuente BCU.

Como puede verse en el Gráfico 3, esta IED tiene como destino la agricultura, como novedad, y la construcción. Esta última, asociada a dos factores, uno, la construcción de las plantas de Celulosa en el litoral Oeste y, el otro, la especulación en viviendas de lujo asociada al turismo proveniente de Argentina, flujo que se cortó luego del 2009 con las restricciones en ese país para mover flujos de capital al exterior.

### Gráfico 3. Destino de la IED



Elaboración propia, fuente BCU.



## **Análisis del proceso**

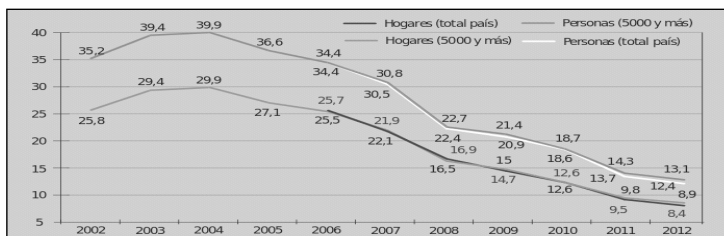
### **Situación de la pobreza monetaria y la multidimensional. Necesidades Básicas Insatisfechas y otras**

El proceso de crecimiento en los últimos años tiene una fuerte diferencia con los '90 en lo que refiere a pobreza y desigualdad de ingresos entre los hogares. Esto puede tener dos causas, una que se alcanzan niveles de desempleo históricamente bajos y la otra, que se desarrollaron políticas focalizadas de ingreso que fueron eficientes, sobre todo para reducir la pobreza y la indigencia de ingresos. Esta reducción de pobreza de ingreso no se corresponde con la pobreza más estructural.

Cuando se hila más fino y se pasa a analizar indicadores más robustos, los datos no son tan alentadores. Las condiciones materiales de pobreza no se han modificado sustantivamente, esto puede verse en las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y en otros trabajos de pobreza multidimensional como el de Castillo y Colombo (2014), donde analizan esta pobreza con una encuesta de panely muestran que las condiciones materiales de los niños que

se encontraban en primero de escuela en el año 2004 no ha mejorado a lo largo del tiempo. En este trabajo se compara 2004 con 2013 y concluye que los niños que en el 2004 tenían carencias en alguna de las dimensiones estudiadas las siguen teniendo en el 2013.<sup>4</sup>

**Gráfico 4. Incidencia de la pobreza en personas y hogares**



**Cuadro 3. Cantidad de hogares particulares según condición de NBS y NBI. Año 2011**

	Casos	Porcentaje
NBS	785520	69,3%
Al menos una NBI	347736	30,7%
Total	1133256	100%

Información extraída del reporte social (2013).

**Cuadro 4. Hogares particulares según cantidad de NBI acumulados. Año 2011**

	Cantidad de hogares	Porcentaje
NBS	785520	69,3%
Una NBI	221960	19,6%
Dos NBI	72198	6,4%
Tres y más NBI	53578	4,7%

Información extraída del reporte social (2013).

4 <http://www.ccee.edu.uy/bibliote/monografias/2014/M-CD4555.pdf>

Hacer comparaciones entre las NBI en el tiempo es difícil, porque ha ido cambiando la metodología, por tanto, haciendo conclusiones apresuradas de las comparaciones se pueden cometer errores. Lo cierto que las NBI van cambiando la metodología porque las necesidades también van mutando con el tiempo, por eso hay que tener la precaución de aclarar cuáles son esos cambios.

En Uruguay se han calculado las NBI utilizando la información de los censos en tres ocasiones; con las bases censales de 1985 (DGEC), 1996 (Calvo y Giraldez) y 2011 en el presente documento. En todos los casos, las metodologías utilizadas fueron diferentes, incorporándose en cada caso nuevos y diferentes indicadores y obteniéndose resultados del indicador resumen que no son estrictamente comparables entre sí sin tomar la precaución de explicitar los cambios y nuevos requerimientos que introduce cada medición. Con los datos del censo de 1985, la DGCE determinó que 27,6% de la población tenía al menos una NBI (indicador resumen); el porcentaje ascendió a 38,7% en la estimación realizada por Calvo y Giraldez con el censo de 1996; en este caso, fue determinante para explicar el aumento la incorporación de la disponibilidad de algún medio para calefaccionar los hogares (del cual carecía 20,5% de la población) y acceso a cobertura de salud (7,3% de las personas no disponían de cobertura parcial o total) para explicar las diferencias. Vistos comparativamente, los subindicadores vinculados a las dimensiones hacinamiento, evacuación de excretas y materiales de la vivienda descendieron, indicando mejoras de 3% en los tres casos. Por el contrario, la dimensión vinculada al abastecimiento de agua potable desmejoró en casi 6% en dicho período. Un razonamiento similar puede

seguirse al comparar el valor del indicador resumen calculado con el censo 2011, en el cual 34% de las personas presentan al menos una NBI (4,7% por debajo del cálculo con la metodología utilizada en 1996), mientras que el hacinamiento, los materiales de la vivienda y el abastecimiento de agua potable descendieron 6%, 2% y 9% respectivamente, mientras que fue nula la variación del indicador vinculado a la evacuación de excretas. En conclusión, mientras que los indicadores de pobreza medidos a través de los ingresos señalaron una caída muy pronunciada de la misma, los indicadores de carencias críticas, utilizando las bases de datos censales para calcular NBI diferentes a lo largo del tiempo, tuvieron fuerte incremento en la comparación 1985-1996 y una caída en la correspondiente a 1996-2011, siempre considerando el indicador resumen, compuesto de subindicadores muy diferentes entre sí en los distintos momentos. Al mismo tiempo, la tendencia general de los subindicadores que permiten una razonable comparación evidencia una clara tendencia al descenso, mientras que aparecen nuevas necesidades que se consideran básicas. (Calvo y Carrasco, 2013: 18-19)<sup>5</sup>

## Desigualdad del ingreso de los hogares y con la masa salarial

En lo que refiere a la desigualdad de ingresos, los trabajos que se centran en los hogares dan cuenta que la misma ha mejorado en los últimos años. Esto puede verse usando indicadores sintéticos –Índice de Gini– u otros más

---

5 [http://www.ccee.edu.uy/jacad/2013/file/ECONOMIA/Ponencia\\_NBI\\_Calvo\\_Carrasco.pdf](http://www.ccee.edu.uy/jacad/2013/file/ECONOMIA/Ponencia_NBI_Calvo_Carrasco.pdf)

descriptivos. En el trabajo de Álvez et al. (2012), puede observarse que en el 2005 el 20% más pobre se apropiaba del 4,8% del ingreso total y el 20% más rico del 50,4%. En el 2012 esa cifra varió, donde el 20% más pobre se apropia del a 5,7% del ingreso total y el 20% más rico del 45,9%.

De todas forma, cuando se hace un poco de foco y se mejoran las estimaciones de la ECH –ya que esta subestima las rentas del capital–, los resultados se pueden matizar un poco. El trabajo de Burdín et al. (2014), muestra que el 1% más rico se apropia del 14% del ingreso generado, relación que no ha variado entre los años 2000 y 2013.

Otros trabajos más críticos, como el de Notaro (2012), ponen en duda las metodologías de medición de la desigualdad con las ECH. Se sostiene que estas no miden efectivamente la distribución de la riqueza generada, sino la distribución del ingreso entre los hogares residentes. El trabajo también critica el problema de la subestimación de las rentas de capital por parte de los hogares residentes, cosa que es corregida en el trabajo de Burdín et al. (2014). Pero estas mediciones se realizan a nivel de hogar y por tanto, de personas que se apropian del ingreso generado y residen en nuestro país. Pero parte del ingreso generado son captados en forma de renta por empresas transnacionales no residentes, esta renta es girada en forma de utilidades de capital a sus casas matrices. Como fue comentado, este fenómeno de la transnacionalización de la economía en el sector productivo, se ha intensificado abruptamente en los últimos años, por ese motivo, la crítica de Notaro (2012) parece tener mucha importancia a la hora de mirar la desigualdad o la apropiación del ingreso generado.

En este sentido, hay trabajos que ponen el foco en la distribución funcional del ingreso, estimando el peso de la masa salarial en el PIB. Un caso es el trabajo del Instituto Cuesta Duarte (2011) o trabajos más recientes como el de

Abeles et al. (2014). En ambos, se muestra que para el año 2010 la masa salarial no ha alcanzado a apropiarse los valores que se registraban previos al año 2000.

## **Empleo, indicadores de empleo y desempleo e informalidad. Ingresos del empleo**

Se puede sostener que la tasa de empleo ha aumentado, que el desempleo ha disminuido a cifras muy bajas, constituyendo esto dos diferencias sustantivas con los años noventa.

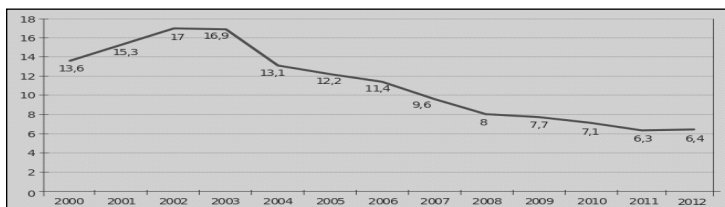
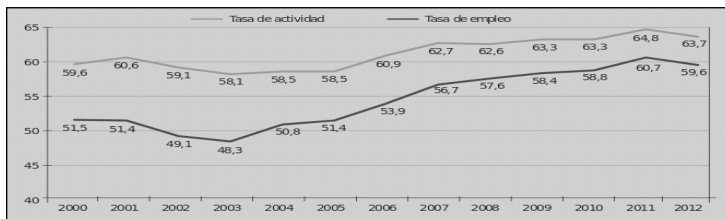
Pero a pesar de los esfuerzos y mejoras de los últimos años (concejos de salarios, el alto nivel de filiación sindical, políticas explícitas para mejorar estas problemáticas y la bonanza económica), los trabajadores sin protección laboral siguen siendo muchos. Además, se detecta una afectación de la población más vulnerable y en edades preocupantes, esto se profundiza a medida que se consideran los tramos etarios<sup>6</sup> más altos. Es decir, seguimos teniendo altas tasas de informalidad y condiciones de trabajos precarias. Esto puede verse en los bajos salarios que ganan la mayoría de los trabajadores: “Pese al importante proceso de recuperación salarial y de los ingresos que se viene registrando en el país durante los últimos años, en 2010 los ocupados que en su ocupación principal no alcanzaron un ingreso líquido mensual de \$ 10.000 fueron 813.000, lo que representa un 52,6% del total. Por lo tanto, más de la mitad de los ocupados percibieron menos de \$ 10.000 en la mano, lo que configura una clara muestra de lo sumergidas que siguen estando la mayor parte de las remuneraciones en el país”.<sup>7</sup>

---

6 [http://www.ccee.edu.uy/jacad/2013/file/ECONOMIA/Ponencia\\_NBI\\_Calvo\\_Carrasco.pdf](http://www.ccee.edu.uy/jacad/2013/file/ECONOMIA/Ponencia_NBI_Calvo_Carrasco.pdf)

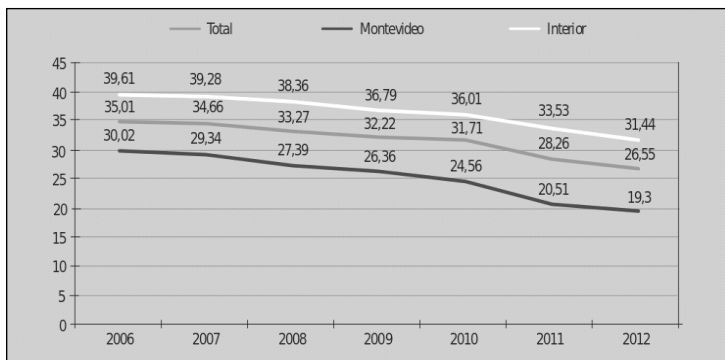
7 <http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/otros-documentos/item/33-los-diez-por-cien-milpesistas-en-2010>

**Gráfico 5. Tasa de empleo y tasa de desempleo 2000-2012**



Fuente: Extraído del Reporte Social 2013, Ministerio de Desarrollo Social.

**Gráfico 6. Ocupados no registrados en la seguridad social, en porcentajes, 2006-2012**



Fuente: Extraído del Reporte Social 2013, Ministerio de Desarrollo Social.





## El rol del Estado

De manera sintética, existen dos formas de disputa del valor generado en una economía. Una que se da en el plano de la distribución del valor generado en el proceso productivo, allí es donde se da la contradicción capital-trabajo y cuanto de la torta se reparte entre masa salarial y excedente. La otra, es el salario indirecto, proceso que se da *expost* al proceso productivo, es aquí donde el Estado puede influir en los excedentes generados vía impuestos y redistribuir en bienes o servicios que mejoren la calidad de vida de la mayoría. Estos servicios suelen ser los más conocidos como la educación, salud, vivienda y la seguridad social, pero también los servicios que brindan las empresas públicas que bajo la lógica de la rentabilidad del capital no tendrían lugar.<sup>8</sup>

Estos gastos que pueden considerarse salario indirecto y otros gastos que realiza el Estado, son financiados mayoritariamente vía impuestos –representan cerca del 60% de los

---

8 Ejemplo de esto son las empresas públicas en Uruguay, donde la historia nos ha dejado servicios con alcances impensado para una economía capitalista dependiente, como el tendido de red eléctrica, el servicio de agua potable y saneamiento, etc.

ingresos total—. Por tanto, para analizar el rol del Estado, es necesario dar cuenta de las principales características tanto los ingresos como del gasto. En particular para el primero, nos centraremos en los impuestos, dada su importancia y por el rol que ocupan a la hora de pensar la distribución del ingreso, no es lo mismo que los ingresos recaigan sobre el consumo y el trabajo, que sobre el stock o los flujos de capital.

## Estructura tributaria

La presión tributaria en Uruguay, el valor total de impuestos recaudados sobre el PIB, se encuentra bastante por debajo de sus países vecinos.<sup>9</sup> Del total recaudado, el 48% proviene de impuestos al consumo denominados *indirectos*, un 25% son aportes a la seguridad social tanto patronales como de los trabajadores y un 22,5% se agrupan en impuestos *directos* (los que recaen sobre el ingreso por trabajo, a la renta, a la ganancia empresarial y a la propiedad).<sup>10</sup> Esta estructura, donde los impuestos indirectos son más importantes que los directos, es típica de los países dependientes latinoamericanos, siendo inversa a los países centrales donde el peso de los impuestos directos suele ser mayor que los indirectos.

Dado esa estructura es preciso preguntarse ¿son los capitalistas los que hacen el mayor esfuerzo a la hora de pagar impuestos?

Mirando por sectores, el agropecuario a pesar de tener ganancias extraordinarias en los últimos 10 años ha tenido una presión tributaria menor que en los '90. Mientras en

---

9 Uruguay tenía una presión fiscal de 26,3% sobre el PIB, mientras que Argentina era de 37,3% y Brasil de 36,3% en el 2013.

10 [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america2014\\_9789264207943-en-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america2014_9789264207943-en-fr)

1998 era del 10%, en los últimos 10 años fue en promedio del 5,5% y recién en el 2014 alcanzó el 7% (Oyhantçabal y Sanguinetti, 2015).

Según un informe de la Cámara de Industria del Uruguay,<sup>11</sup> la industria manufacturera tenía una presión fiscal algo mayor al 10% a comienzo de los '90 y fue reduciendo el peso llegando a 1998 con un 7,6%. Estudios recientes del Centro de Estudios Fiscales, hacen estimaciones para varios sectores de la economía para los años 2009 al 2012, en promedio para esos años la industria manufacturera hacía un esfuerzo del 7,9%, la construcción de 7,5%, comercio y reparaciones de 10,2%, transporte y almacenamiento 6% y alojamiento y servicios de comida 8,8% (Olmos, 2015).<sup>12</sup> Es interesante resaltar que los sectores de actividad donde hay empresas públicas son los que tienen la mayor presión tributaria debido a que pagan todos los impuestos porque no evaden, ni tienen exoneraciones fiscales.

Una baja presión fiscal a las empresas puede obedecer a un diseño tributario que grave poco al capital, fuertes exoneraciones fiscales o altos niveles de evasión. Para el caso uruguayo, parecerían ser determinantes las dos primeras, ya que poseemos, actualmente, los niveles de evasión más bajos del continente. Mientras que el impuesto a la renta de las empresas era de un promedio de 2,9% del PBI para los países de la OCDE en el año 2012, para nuestro país, en el año 2014 la presión fiscal del Impuesto a la Renta de la Actividad Económica (IRAE), que grava a las utilidades de las empresas, fue de un 2,1% del PBI.

---

11 [http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CDYQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.ciu.com.uy%2Finnovaportal%2Ffile%2F14318%2F1%2F04\\_el\\_sector\\_publico\\_y\\_la\\_industria.doc&ei=TX9mVbKuF4P7sASbtYBQ&usg=AFQjCNEvl2ZCcYjPDUDi3h\\_NLylemv5l6Q&sig2=53bZYnk9mqJVCeIrgUnLw&bvm=9v.3990622,d.cWc/](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CDYQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.ciu.com.uy%2Finnovaportal%2Ffile%2F14318%2F1%2F04_el_sector_publico_y_la_industria.doc&ei=TX9mVbKuF4P7sASbtYBQ&usg=AFQjCNEvl2ZCcYjPDUDi3h_NLylemv5l6Q&sig2=53bZYnk9mqJVCeIrgUnLw&bvm=9v.3990622,d.cWc/) Extraído, 3 de Noviembre de 2015.

12 <http://www.cef.org.uy/investigacion/temas>.

Por otra parte, las estimaciones de la DGI muestran que el gasto tributario (ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar concesiones tributarias) para el 2012 fue del 6,4% del PBI. En ese marco, cabe aclarar que algunas exoneraciones obedecen al diferencial de tasas en el IVA,<sup>13</sup> pero solo entre zonas francas y ley de promoción de inversiones<sup>14</sup> ascendieron a 1,3% del PBI entre Impuesto a la Renta de la Actividad Empresarial e Impuesto al Patrimonio. Esta cuestión está inevitablemente ligada al problema del déficit fiscal. En este sentido, dada la presión fiscal actual, los sectores vinculados al capital, proponen herramientas de política destinadas a controlar el gasto público a la vez que renuevan el cuestionamiento a las empresas públicas.<sup>15</sup>

Por otro lado, Uruguay es el país que tiene la mayor presión tributaria por concepto de IVA del continente, 8,7% del PIB en 2012. Este tipo de impuesto indirecto que grava el consumo de bienes y servicios, no permite diferenciar entre quién lo puede pagar y quién no. A su vez, los hogares más pobres se endeudan para consumir, mientras que los más ricos ahorran. Por tanto, los más pobres pagan IVA por encima de sus posibilidades de ingresos, mientras que los más ricos tienen un porcentaje de sus ingresos que no lo pagan porque no consumen. Según estimaciones propias con la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares

---

13 La tasa básica del IVA es de 22%, hay bienes que pagan una tasa de 10% y otros de 0%, haciendo que el impuesto sea menos regresivo de lo que es. De los que pagan cero, se encuentra la educación privada que no cumple con la idea de hacerlo menos regresivo, sino todo lo contrario, para esto puede verse el informe de gasto tributario de DGI en: <http://www.dgi.gub.uy/wdgi/afiledownload?2,4,769,O,S,0,28420%3BS%3B1%3B108>.

14 Tal vez, las dos políticas de exoneración más fuertemente desarrolladas por los gobiernos progresistas.

15 Actualmente, debido a la forma de registración contable de las cuentas del Estado, si una empresa pública decidiese invertir, dicha inversión se contaría como deficitaria, algo que no sucede en las empresas privadas. Este hecho de registración contable, ayuda a colocar trabas al desarrollo de las empresas estatales y alimenta el mito de la ineficiencia estructural de las mismas, así como la necesidad de privatizarlas.

2005-2006, los hogares más pobres realizan un esfuerzo de un 11% de sus ingresos para pagar el impuesto, mientras que los más ricos de un 5,8%.

Una de las consecuencias más importantes de esta estructura, ha sido la permanencia de la desigualdad en la economía. Estimaciones recientes del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración muestran como el sector de altos ingresos (1% más rico), en el que el grueso de sus ingresos son provenientes del capital, desde 2009 hasta el 2013 no solo sigue apropiándose del 14% del total de los ingresos distribuidos en el país, sino que tributan un 1% menos que antes (Burdín et al. 2014). Asimismo, estas estimaciones no contemplan aquellas exoneraciones que privilegian al capital extranjero y cuyos beneficios económicos, al repatriarse, no se traducen en mayores ingresos para el capital nacional y por lo tanto, su impacto en la desigualdad no se refleja en las encuestas de hogares.

Otra de las consecuencias de este tipo de estructura tributaria basada en los impuestos indirectos, es la dependencia de los ciclos económicos. Cuando a la economía le va mal y se ajustan a la baja los salarios, el consumo se deprime y por tanto, se recauda menos. Una estructura centrada en el stock y el flujo de capital, permite tener ingresos más estables en el tiempo, y por tanto, realizar políticas contra cíclicas.

## **Estructura del gasto público**

En lo que refiere a gasto público, en una comparación regional, puede apreciarse que Uruguay gasta muy poco en lo que refiere al gasto público total. De hecho si tomamos trabajos de la CEPAL como el de González (2010), puede verse de manera comparada que nos encontramos por

debajo del promedio de los países latinoamericanos y muy cercanos a los países que menos gastan en relación al PBI en la región.

### ***El gasto público social y los problemas de la seguridad social en Uruguay***

Cuando se hace un recorte del gasto total y nos centramos en el gasto público social (GPS) –educación, seguridad social, vivienda y salud–, Uruguay mejora posiciones en relación a los países del continente.<sup>16</sup> Aquí, nos encontramos en cuarto lugar, por debajo de Cuba y nuestros países vecinos.

A su vez, los gobiernos progresistas han aumentado paulatinamente el gasto público social, e introducido una importante reforma en lo que refiere a salud. Igualmente, este aumento del GPS es un fenómeno que como se ve en el gráfico ha sucedido en todos los países del continente, haciendo que no mejore en términos de sus vecinos.

Dentro de ese gasto, Uruguay en relación al continente, se caracteriza por tener una estructura muy centrada en el gasto en la seguridad social y bastante poco gasto en los otros rubros. En particular, como se verá, a pesar de los esfuerzos de los últimos años, seguimos muy rezagadas en educación en relación al continente.

El gran gasto en seguridad social, es causa de muchas variables, pero se destaca una maduración demográfica<sup>17</sup> en relación a la región, conquistas importantes del movimiento sindical organizado, con una temprana caja universal, un plebiscito en 1989 que dejó en la Constitución la forma de

---

16 Esta afirmación también puede verse en González (2010).

17 El Uruguay vivió de forma temprana, en relación a otros países de la Latinoamérica, la que se denomina la segunda transición demográfica, la cual se centra en un envejecimiento de la población que se da por la combinación de factores: el aumento en la expectativas de años de vida y la baja tasa de natalidad, cercana a la tasa de reposición.

indexar las jubilaciones y pensiones. A su vez, el sistema de seguridad no es único, sino que está compuesto por cajas ricas con contribuyentes de altos ingresos y pasividades privilegiados (profesional, notarial y bancaria), otras con privilegios de retiro y pasividades como la militar (en 2013 tuvo un déficit del 1% del PIB), las universales de trabajadores de ingresos medios bajos en el BPS y a esto se le suma los ahorros individuales con la reforma del 1996 que introdujo las AFAP. Por otro lado, este sistema convive con alta tasa de trabajadores informales sin cobertura siendo un gran problema del sistema en la actualidad, por el hecho que no aportan o lo hacen de manera intermitente y para el mediano plazo como problema social. Para tener una idea, el déficit de la seguridad social representó un 9,8% del PIB y representó un 38% del gasto total del gobierno central en el 2013.<sup>18</sup>

Para completar la seguridad social, deben sumarse las transferencias no contributivas, asignaciones familiares y pensión a la vejez, de importante expansión con los gobiernos progresistas, pero estas representan algo menos del 0,4% del PIB.

### ***El gasto en educación***

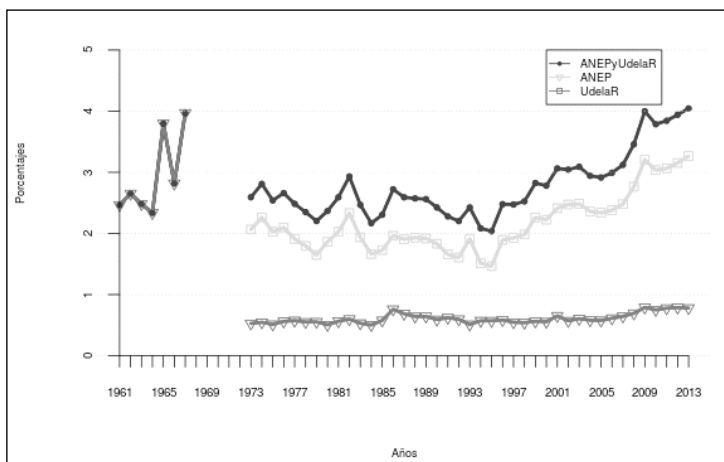
En el otro gasto que nos centraremos, dado que es lo que compete a esta publicación, es el gasto en educación. Para analizar el esfuerzo que hace un país en la educación nos centraremos en el más utilizado para hacer comparaciones internacionales y temporales: la prioridad macroeconómica (Gasto en Educación/Producto Bruto Interno), que da cuenta del esfuerzo que realiza una economía en destinar recursos a la educación en relación a toda la riqueza generada.

---

<sup>18</sup> Este déficit es financiado en parte con el IVA y otros impuestos afectados, esto representó un 3,29% del PIB y el resto -6,4%- con rentas generales.

En el Gráfico 5, puede verse la evolución histórica de la asignación presupuestal de los entes encargados de la educación en Uruguay: la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) que se encarga de la enseñanza primaria, secundaria, técnica y la formación docente de todo el país y la Universidad de la República (UdelaR), especializada en la enseñanza terciaria. La educación como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) tiene dos grandes tendencias:<sup>19</sup> una que va desde 1973 hasta 1995, donde se ve una tendencia a la baja de la inversión en educación y la otra va desde 1996 hasta 2013. En este último año, se alcanza el valor de 1968, pero con un cambio sustancial en la matriculación, sobre todo a nivel medio y terciario.<sup>20</sup>

**Gráfico 5. Prioridad macroeconómica de ANEP-UdelaR desde 1961 al 2013**



19 La serie está truncada entre el 1969 y el 1972 por falta de datos. Previo a 1969 la ejecución de ANEP-UdelaR era toda en un mismo inciso.

20 En ese período la matrícula universitaria se multiplicó por diez y la de secundaria por dos. A su vez, hay que tener en cuenta que la UdelaR a diferencia de la ANEP tuvo una tendencia regresiva hasta el 2004.



El otro rasgo distintivo del comportamiento del indicador son las oscilaciones que presenta a lo largo de la historia, como demuestran Azar y Fleitas (2012), tras los ajustes fiscales, la educación es uno de los rubros del gasto que primero se reduce. A su vez, muestran que las economías latinoamericanas tienen una mayor volatilidad (a pesar de que pueda tener niveles altos o bajos en promedio) en el gasto en educación, en contraposición a los países de ingreso medio y alto, donde hay un comportamiento mucho más estable. Esto hace que la inversión educativa tenga un carácter procíclico: aumenta en períodos de auge económico y se retrae en momentos de crisis. Según los autores, “una de las razones que puede explicar las diferencias en los niveles de gasto público social entre países se vincula a la propia gestión de la política fiscal. La recaudación de impuestos, el endeudamiento, el pago de intereses y los resultados fiscales pueden incidir en la asignación de recursos presupuestales al gasto social” (Azar y Fleitas, 2012:17).

Para terminar este módulo, cabe resaltar que Uruguay no solo cuenta con rezagos en gasto en educación respecto a su propia historia, sino también en relación al continente y al mundo. Según los datos publicados por el Banco Mundial, Uruguay se encuentra entre el 25% y el 50% de los países que menos invierten en educación en el mundo. Para poner ejemplos, el gasto en educación con la metodología del BM, que considera la educación en un sentido más amplio y agrega por ejemplo la educación militar y policial, da que Uruguay gasta un 4,4% del PBI en el 2012, mientras que Argentina un 5,1, Bolivia un 6,9, Brasil un 6,3%.



## Cambios sustantivos de este proceso vivido

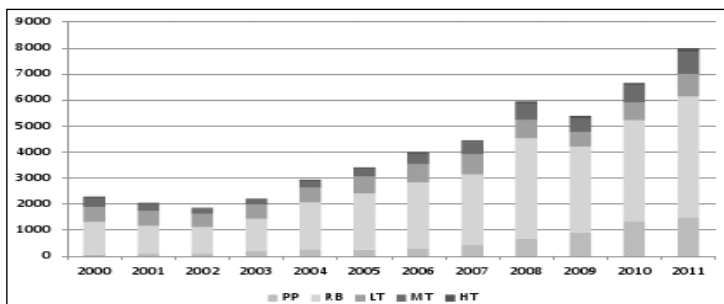
### Reprimarización de la economía

Este proceso de crecimiento explicado por la explotación de recursos ha generado una reprimarización de las exportaciones del Uruguay, una fuerte concentración de los bienes de producción –en este caso, fuertemente en la tenencia de la tierra– y un proceso de transferencias de divisas al exterior por el hecho de que estas inversiones comenzaron a dar utilidades y estas son giradas a las casas matrices radicadas en el exterior.

En el gráfico que se presenta a continuación, realizado por Galván y Giometti (2014), puede verse las exportaciones de bienes agrupadas según origen. Están los bienes que provienen del sector primario y son exportadas sin ningún tipo de agregado de valor (PP), los que proviene del sector primario con algún proceso industrial (RB), los bienes elaborados en la industria con baja tecnología (LT), los industriales de media tecnología (MT) y los de alta (HT). En el mismo puede observarse el aumento importante en las exportaciones de los bienes primarios y aquellos que

proviene de recursos naturales, haciendo bajar el peso relativo de las exportaciones de bienes industriales.

**Gráfico 5. Exportaciones de bienes. Composición según contenido tecnológico de la producción. Período 2000-2011 (millones de dólares)**



Extraído de Galván y Giometti (2014).

## Concentración y extranjerización de la tierra

En lo que respecta a la concentración de la tierra, los establecimientos de más de 1.000 hectáreas en la última década pasan de controlar del 55% al 60,6% del total de la superficie productiva del país. Donde los establecimientos con más de 2.500 hectáreas concentran el 33% del total (DIEA, 2014).

Otro fenómeno nuevo de este período es la compra de tierras por sociedades anónimas, marco jurídico que rigió hasta el 2013. Esto favoreció tanto la concentración como la extranjerización de la tierra, mostrando que no solo obedece a un problema del patrón de acumulación sino que se instrumentaron políticas públicas que alentaron estos resultados. Entre 2000 y 2011 las personas jurídicas (sociedades anónimas en su mayoría) pasaron de controlar de un 1% a un 43,1% del territorio, apropiándose de esta forma de casi siete millones de hectáreas en solo once años (DIEA, 2014).

El Índice de Gini de la propiedad de la tierra, que mide el nivel de concentración de la misma, arroja un nivel de 0.79 siendo Uruguay de los países con mayor concentración (Amarante et al., 2012).<sup>21</sup> En este contexto, la reprimarización de la economía coadyuva al enriquecimiento de los propietarios de la tierra. A modo de ejemplo, en el período 2000-2014 el precio de la tierra aumentó de U\$S 448 la hectárea a U\$S 3.934 (880% de aumento).

**Cuadro 2. Evolución del precio promedio de la tierra transada 2000-2014**

Año	Precio tierra
	(u\$S/ha)
2000	448
2003	420
2004	664
2007	1.432
2010	2.633
2014	3.934

Fuente: elaboración propia en base a DIEA.

Del último censo agropecuario del 2011 surge que al tiempo que aumentó la propiedad por parte de las sociedades anónimas, las personas físicas uruguayas pasaron de controlar del 90,4% al 53,9% de la superficie productiva nacional en relación al censo del 2000. A esto se suma que existen veintisiete grupos transnacionales que concentran 1.640.000 hectáreas, es decir el 10% del total de la tierra (Oyhantçabal et al., 2014). Esto da cuenta del fuerte proceso de extranjerización de la tierra.

21 El Índice de Gini va de 0 a 1, donde "0" implica equidistribución mientras "1" implica que un solo individuo acapara, en este ejemplo, la propiedad total de la tierra.

## Concentración y extranjerización de otros sectores agroindustriales (frigoríficos, arroz, cebada)

La forestación industrial, se ha expandido de 53.000 ha en 1990 a 885.000 ha en 2010, teniendo como líderes de dicha expansión a tres empresas extranjeras: Forestal Oriental/UPM, Montes del Plata (de Arauco y Stora Enso) y Weyerhaeuser controlan 650.000 ha, cerca del 70% de la superficie forestal total (Narbondo y Oyhantçabal, 2013).

En la agricultura, liderada por la soja que pasó de 150.000ha a 900.000ha en los últimos diez años, la expansión ha sido liderada por actores transnacionales y transregionales que controlan buena parte de la fase primaria y el acopio (“pools de siembra”).

El sector frigorífico, Uruguay no ha podido mantenerse al margen del fuerte proceso de internacionalización productiva de las empresas brasileñas. Los mayores grupos económicos (JBS, Marfrig y Minerva) han adquirido varias unidades productivas en el exterior de cara a conseguir acceso a mercados no aftósicos, controlar los canales de distribución y diversificar la producción (Carracelas, 2010). Los capitales brasileños, principalmente vinculados a esas dos empresas, controlan cerca del 48% de la faena y 60% de las exportaciones de la industria cárnica de nuestro país (Narbondo y Oyhantçabal, 2013).

La industria arrocera los capitales brasileños controlan el 50% de la producción y en la cervecera la totalidad de la producción y la distribución vía el grupo AMEB, de capitales belgas y brasileños (Narbondo y Oyhantçabal, 2013).

## Las transferencias de recursos al exterior por la extranjerización del sector productivo

Otras de las consecuencias, ya adelantadas cuando se trató el tema de la distribución del ingreso, son las transferencias netas realizadas al exterior. Es interesante resaltar, que este proceso, que recién inicia, hará que en el mediano plazo haya mayores transferencia que en la actualidad, si las IED dejan de ser tan fuertes, por el hecho que hoy estas IED llegan, y por tanto son entradas de transferencias, en el mediano plazo van a ser mayores utilidades, sobre todo cuando las plantas de celulosa comienzan a dar ganancia.

**Cuadro 3. Transferencias netas al exterior 1997-2014**

<b>Año</b>	<b>RX (millones de dólares)</b>	<b>RX/PIB</b>
1997	-100	-0,42%
1998	-88	-0,35%
1999	-33,7	-0,14%
2000	-60,7	-0,27%
2001	-67,8	-0,32%
2002	108,6	0,80%
2003	-488,4	-4,05%
2004	-588	-4,29%
2005	-494,2	-2,84%
2006	-428,3	-2,18%
2007	-515,9	-2,20%
2008	-916,6	-3,02%
2009	-1040,6	-3,42%
2010	-1501,1	-3,86%
2011	-1618,3	-3,43%
2012	-1537,6	-3,07%
2013	-1842	-3,20%
2014	-1835,9	-3,20%

Elaboración propia, fuente BCU.



# El Estado y los principales cambios en las políticas públicas: acercamiento a partir de políticas públicas

## Reforma del Estado y caracterización general de las políticas públicas en los años '90

En lo que respecta a los procesos de reforma del Estado y orientación de políticas públicas (principalmente sociales), cabe decir que nuestro país como el resto de América Latina, estuvo signado por el modelo neoliberal que sentó sus bases en el proceso dictatorial desarrollado entre 1973 y 1984 e intento consolidarse durante los años noventa y principios de la siguiente década. Hablamos, tanto de que efectivamente se implementó—explicaremos a continuación en este apartado— como que intentó consolidarse, pues el mismo encontró niveles de resistencia social que pudieron frenar, enlentecer o gradualizar algunas de esas reformas en los aspectos estructurales (por ejemplo, privatización de empresas públicas). El uruguayo, en términos comparativos, se lo suele clasificar desde la bibliografía en los esquemas de cambio como gradual y no de shock; en tal sentido, parafraseando al gran intelectual uruguayo Carlos Real de Azúa, opera una lógica de “sociedad amortiguadora” en las transformaciones históricas uruguayas.

Por lo cual, a continuación trataremos hacer una breve referencia general a los cambios en esta materia, deteniéndonos en particular en tres políticas públicas centrales: laboral, salud y seguridad social.

### *Mirada global*

Al repasar la bibliografía y la evidencia empírica existente, suele haber cierto acuerdo en señalar que tras la recuperación de la democracia y durante el conjunto de la década del noventa, el Uruguay, como el conjunto de Latinoamérica, desplegó una serie de reformas estructurales que siguieron los designios del denominado “Consenso de Washington”. Dichas reformas se basan en un paquete de medidas, que al decir de Moreira y Delbono, “descasaban en la transformación del Estado mediante la búsqueda de la estabilización macroeconómica, la apertura de los mercados, la liberalización financiera, el ajuste estructural y la privatización y desregulación de las empresas y servicios públicos” (2010: 97).

Las principales propuestas de reforma, no se desarrollaron en el primer gobierno de transición democrática (1985-1990, bajo la presidencia de Julio Sanguinetti), sino que se propiciaron con el gobierno nacionalista encabezado por Luis Lacalle (1990-1995) y por el segundo gobierno colorado de Sanguinetti (1995-2000). Esos cambios, como decimos, fueron caracterizados por su gradualismo, una implementación discontinua y tuvieron resultados diversos. Esto fue claro en el caso de las empresas públicas, donde la resistencia del movimiento popular y de la izquierda partidaria, más las propias diferencias dentro de las fuerzas de derecha, no pudieron concretar reformas en todas las áreas del Estado. Cabe destacar en ese período, la utilización de herramientas de iniciativa popular legislativa (ejemplo,

plebiscito 1992 en contra la privatización de las empresas públicas, en particular la de telecomunicaciones) previstas en nuestra Constitución, que fueron centrales en ese proceso de resistencia al modelo neoliberal.

Pese a estas resistencias, el modelo neoliberal se implementó y mientras el crecimiento “derramó” ciertas mejoras en términos de pobreza durante la primer mitad de los noventa; en la segunda mitad, se divorcian crecimiento económico y reducción de la pobreza; ya mostró su señales de agotamiento, lo que puso en evidencia la “consolidación de cierto padrón inequitativo en el Uruguay de la tercera ola democrática” (Ibídem: 98).

En el plano del aparato administrativo central y las reformas allí ensayadas durante los noventa, la práctica fue reducir el “peso” funcional del mismo, aduciendo un exceso funcional. Para ello, se prohibió la entrada de funcionarios presupuestados y se realizaron incentivos anticipados. En la práctica, los funcionarios que dejaron el Estado fueron los más aptos para ir a competir al sector privado, se contrató de forma transitoria para funciones permanentes y tercerizó los regímenes contractuales. Por lo cual, afirman Narbondo, Fuentes y Rumeau:

... el Estado perdió capacidades institucionales importantes al incentivar el retiro de los más capaces. Por otro parte, tampoco se hizo ningún esfuerzo concreto por consolidar y fortalecer el sistema de carrera como se planteaba en el discurso (...). Al cabo de la reforma del gobierno de Sanguinetti, no solo no se solucionaron los problemas de heterogeneidad en los recursos humanos y en su relación con puestos y funciones, sino que se vieron agravados por el cierre del ingreso a la carrera y por la multiplicación de figuras contractuales transitorias y discrecionales. (2010: 33)

## ***Política laboral***

El otro plano de las reformas de los noventa en la región y en nuestro país, fue la flexibilización y desregulación del mercado laboral. En tal sentido, la acción directa del gobierno de Lacalle fue terminar en el año 1991 los Concejos de Salarios, como ámbito de obligatorio de negociación tripartito entre empresarios, trabajadores y Estado. Esos Concejos presentes en nuestra historia desde 1943 hasta 1968, donde el gobierno pre-dictatorial y el dictatorial, propiamente dicho, desde 1973 hasta 1984 interrumpieron, volvió a restablecer con la transición democrática en 1986. Esta decisión en consonancia con los preceptos del Banco Mundial, dejó a los trabajadores despojados del ámbito para pelear por sus salarios y condiciones laborales. En ese marco, en la segunda quincena de años se registra un alza del desempleo y de la pobreza, así como una disminución en la afiliación sindical, en particular una reducción de la organización en el sector privado. Al respecto, señala Senatore(2006), “el sindicalismo se redujo cuantitativamente, con una brutal caída de la tasa de sindicalización que pasó del 35% en 1987 al 15% en el año 2000”.

## ***Política de Salud***

Durante el siglo XX el sistema de servicios de salud se organizó en base a dos grandes subsectores: el público (integrado por la Administración de Servicios de Salud del Estado y otras entidades de importancia, como el Hospital de Clínicas de la Universidad de la República) y el privado(integrado principalmente por las Instituciones de Asistencia Médico Colectivas sin fines de lucro, y otras entidades menores como los seguros privados parciales e integrales con fines de lucro). Esto lleva, según Setaro (2010,

en base a datos del Ministerio de Salud Pública 2009), a que el 50,8% de la cobertura corresponda al sector público y el 45,7% al sector privado. Esos datos son relevantes, pues la reforma del sistema de salud comienza en el 2006 por el primer gobierno del Frente Amplio y se organizó de esta forma que mostraba problemas importantes de segmentación y fragmentación. A esas dificultades se agrega la ausencia de complementariedades, la competencia dentro del sector privado por atender a cierta franja etaria y basar su oferta en la incorporación desregulada de tecnología. A su vez, el gasto en salud por usuarios al año 2004, era tres veces menor en el sector público que en el privado, marcando una seria inequidad. Por otro lado, los usuarios asegurados por su condición de trabajador formal solo podían afiliarse obligatoriamente a una institución de asistencia médica colectiva sin fines de lucro y no al sector público, no posibilitando la libre elección del usuario ni el ingreso de recursos de esa forma al sector público.

Respecto a los años noventa, el sistema no tuvo grandes cambios en su funcionamiento histórico; no obstante, se dieron una serie de desregulaciones o tercerización de prestaciones de salud. En el ámbito privado, sobre todo desde los noventa, donde según Piotti, se da la “innovación desde el mercado”, ante las carencias de las mutualistas y la sobre-oferta médica, se consolida la “hiper-especialización médica”, la creación de seguros parciales (como las emergencias móviles, clínicas de alta especialización, y de rehabilitación, entre otros) y la adquisición de alta tecnología (Piotti, en Pérez: 2009).

Tal es el caso de los servicios de emergencia médica móvil, las clínicas de alta especialización por tratamiento de rehabilitación o uso de tecnologías como otros servicios, que terminaron por conformarse como actores corporativos de peso (un ejemplo, es la Cámara de Emergencias Móviles).



# **Reforma del Estado y políticas públicas en la era progresista desde el 2005 a la actualidad: “Cambio a la uruguaya”**

## **Mirada global**

La asunción por primera vez de la coalición de izquierda Frente Amplio al gobierno nacional en 2005, auguró, como en el resto del continente, una serie de cambios que desarrollaron los denominados gobiernos progresistas en la región. Entre ellos, algunos fueron el desarrollo de políticas sociales y la creación, incluso, de una nueva institución: el Ministerio de Desarrollo Social. En dicho proceso se registraron otros cambios y reformas sustantivas: tributaria, salud, laboral e inicio un debate educativo de cara una nueva ley (que desarrollaremos en otro apartado específico).

En este caso, en correspondencia con el período anterior, nos detendremos en la laboral y la de salud para ejemplificar.

## **Reforma laboral: re-instauración de la negociación colectiva y los concejos de salarios**

El primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010) introdujo una serie de cambios sustantivos en materia de relaciones laborales. En particular, dos fueron sus grandes transformaciones:

a) retomar la negociación colectiva (la cual había quedado sin efecto a partir de la consolidación del modelo neoliberal con la presidencia del Partido Nacional encabezado por Luis Lacalle) y su reinstitucionalización; y, por otro lado, b) el fortalecimiento a través de normas y disposiciones institucionales de dos actores principales: el Estado y los trabajadores (Senatore y Méndez, 2011).

Se sancionaron un conjunto de normas que generar garantías tanto individuales como sindicales/colectivas a los trabajadores, entre ellas cabe destacar la ley de fuero sindical. Por otro lado, se fortaleció el papel como regulador/mediador de dichas relaciones del Estado, quien intervino e interviene en la convocatoria y negociación en las mesas de negociación de los Concejos de Salarios.

Algunos efectos importantes de estas medidas son el aumento en la tasa de sindicalización de los trabajadores, llegando en ese período a unos trescientos mil trabajadores afiliados a sus respectivos sindicatos.

En el segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2015), encabezado por José Mujica, se pudieron avanzar en algunas normativas específicas para algunos sectores de actividad. El gobierno enfrentó las denuncias por la negociación colectiva que realizaron las cámaras empresariales ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT). También, por otro lado, tuvo el gobierno una serie de conflictos con los trabajadores del sector público por cuestiones salariales y con el movimiento sindical una importante discrepancia por la Ley de Participación Público-Privado (que habilita a la asociación entre Estado y particular para desarrollar de forma mixta servicios públicos, como los Ferrocarriles).

Por último, cabe señalar la sanción de la ley sobre responsabilidad penal empresarial, que genera un hito al dar cualidad de imputable ante incumplimiento de los empresarios de las condiciones laborales de los trabajadores



si estos últimos sufren un accidente. Eso generó un arduo debate y oposición de las cámaras empresariales.

### **Reforma de Salud: creación del Sistema Nacional Integrado de Salud**

La política de salud en el Uruguay, más allá de formar parte de un sistema de bienestar agotado, no formó parte del proceso inicial de reforma del Estado que se dio en los años noventa. Es recién empezado el siglo XXI, y con un gobierno de izquierda al frente, que se promueve una reforma con otra orientación universalista basada en la ampliación del seguro nacional de salud, que se concreta la implementación de una reforma estructural en el sector (Pérez, 2009: 52).

Es interesante señalar que la dirección de la reforma, lejos de iniciar caminos de remercantilización como se sugería en los años noventa, el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) pudo avanzar en clave de desmercantilización en la medida en que el Estado asume el derecho de las personas y la responsabilidad de asegurarlo. Esta reforma ha sido de corte transformadora no solo por la modificación en su estructura sino también en el cambio de su modelo; pero, además, en lo que respecta al nivel, ha modificado tanto objetivos como instrumentos que utiliza para abordarlos. Para impulsar un cambio de modelo en tres dimensiones: modelo de gestión, modelo de financiamiento y modelo de atención.

Respecto al momento de implementación de la reforma, el carácter instituyente que el primer gobierno de izquierda tuvo en sus propuestas y las expectativas respecto a las mismas por parte de la sociedad, colaboraron para gestar en la opinión pública un apoyo al proceso ante un sistema en crisis. No obstante, el período de efectivización de los cambios, se concretó en el 2007, por lo cual no podríamos hablar de que lo realizó en su período de “luna de miel”. Cabe señalar

que la misma tuvo que competir en la agenda oficial y en la valoración de costos políticos con las otras reformas que el gobierno promovía, en especial la tributaria, teniéndose una ausencia de estrategia intersectorial que permitiera la complementariedad que estipulaba el programa del Frente Amplio. La falta de encuentro entre una y otra reforma repercutió de forma sustancial en la propuesta que fue aprobada en cuanto a la orientación y, en especial, al modelo de financiación del SNIS, donde en vez de conformar una alícuota dentro del impuesto general a los trabajadores se creó uno específico. Si bien, esto fue opacado por el gran avance en términos de acceso al SNIS, es verdad que algunos otros aspectos quedaron en el camino en lo que respecta al modelo de financiamiento, al no haber podido eliminar los copagos (tickets para medicamentos y consultorio).

En lo que respecta al modelo de gestión, se realizaron cambios sustanciales con el fortalecimiento del ministerio en su rol de rectoría, la descentralización del prestador de servicios de salud pública del ministerio y la generación de espacios de decisión que cuentan con participación de los actores involucrados (incluyendo usuarios y trabajadores).

En cuanto al cambio de modelo de atención, este es el más complejo y el que ha quedado más trunco en el proceso de cambio, por multiplicidad de factores que entran en juego como ser: la creación de un sistema de referencias y contra referencias entre los niveles de atención que aún no se tiene, la formación de los recursos humanos y distribución de los mismos, y, en último término, la propia concepción respecto a la salud de las personas (que implica dejar la concepción de la salud referida a la asistencia y avanzar en los determinantes que hacen a la salud).

En síntesis, se operó una reforma en un área del Estado que no había logrado realizarse nunca en períodos democráticos por los bloqueos de los distintos actores en particular

los corporativos/empresariales. La misma implicó modificaciones importantes en varios aspectos, pero dejó planteada una serie de temas abordados a los que se les dio continuidad en el segundo gobierno del Frente Amplio. A destacar entre ellos, la corrección de cierta regresión en la financiación del sistema, la formación de recursos acordes al cambio de estrategia centrada en la atención primaria en salud, la complementariedad entre sectores y niveles de salud, el avance en la producción de medicamentos genéricos, la planificación y control de la tecnología de alto costo, entre otros elementos.

Por último, cabe destacar que el segundo gobierno del Frente Amplio encabezado por José Mujica se desarrollan una serie de acciones públicas (el Plan de Atención a la Emergencia Habitacional: Juntos) y también un sustancial avance en los denominados derechos de cuarta generación (matrimonio igualitario, despenalización del aborto y legalización de la marihuana).



## Reflexiones finales

Este período, como fue analizado, fue de avances y retrocesos en términos de redistribución de la riqueza y búsqueda de justicia social. Por un lado, reformas de carácter universalizante se articularon con políticas focalizadas, se recuperaba el salario y desarrollaron derechos laborales. Pero, al mismo tiempo, la tierra era extranjerizada y la desigualdad social no era modificada sustantivamente. Se desarrollaron políticas de seguridad pública que por un lado buscaban cierta “integración social” y a la vez que se desarrollaban mega operativos policiales en los barrios populares que criminalizaban y estigmatizaban. Se reconocía leyes laborales para empleadas domésticas y trabajadores rurales, a la vez que crecía –llegando, según el INE, a 14 en el 2009– el número de Zonas Francas (zonas económicas exoneradas de impuestos).



# Bibliografía

Abeles M., Amarante V., Vega, D. (2014). "Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010". CEPAL D33, E25, J31.

Alves, G., et al. (2012). "La desigualdad del ingreso en Uruguay entre 1986 y 2009". Montevideo: En *Serie Documentos de Trabajo* (DT 03/12). Montevideo, Instituto de Economía.

Azar P., Fleitas S., (2012). "Base de datos histórica sobre gasto público social y revisión de sus principales tendencias (1950-2008)". En *Serie Documentos de Trabajo* (DT 22/12). Montevideo, Instituto de Economía.

Azar, P., et al. (2009) *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX.*, Montevideo, Fin de Siglo.

Banco Central del Uruguay: <<http://www.bcu.gub.uy/Paginas/Default.aspx>>

Bértola L., Ocampo J.,(2013). *Desarrollo, vaivenes y desigualdades. Una historia económica de América Latina desde la independencia.* Montevideo, Secretaría general Iberoamericana.

Bértola L., Bertoni R. (2012). "Educación y aprendizaje: su contribución a la definición de escenarios de convergencia y divergencia". Documentos de trabajo (Programa de Historia Económica y Social, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).

Burdín G., De Rosa M., Vigorito A. (2015). "Sectoros de altos ingresos en Uruguay: participación relativa y patrones de movilidad en el período 2009- 2012". En *Serie Documento de Trabajo* (DT 03/15). Montevideo, Instituto de Economía.

- Caetano, G., De Armas, G. (2011). "Diez años del Informe Coyuntura. Del Uruguay de la crisis a las posibilidades y exigencias del desarrollo". En *Política en tiempos de Mujica. En busca del rumbo*. Montevideo, Estuario.
- Calvo, J., Carrasco, P. (2013). "Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Uruguay a partir de los Censos 2011". Jornadas académicas de FCEyA, UdelAR.
- Cámara de Industria del Uruguay. "La presión fiscal en Uruguay". En <[http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/14318/1/04\\_el\\_sector\\_publico\\_y\\_la\\_industria.doc](http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/14318/1/04_el_sector_publico_y_la_industria.doc)> Tomado el 4 de octubre del 2015.
- Castillo, J. et al. (2015). "El gasto en educación en Uruguay y su repercusión en la condiciones de trabajo de los docentes. Una mirada histórica y comparada". En *Contrapunto* 2015, Vol. 1, n° 6, 13-26.
- Castillo, J.; Colombo, K. (2014). "Pobreza en niños en Uruguay: caracterización y determinantes desde una perspectiva dinámica". Tesis para obtener el título de Licenciado en Economía, tutora Andrea Vigorito. Montevideo, FCEyA-UdelAR.
- CEPAL (2013). "La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe". Consultado en: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36805/S1420131\\_es.pdf?Sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36805/S1420131_es.pdf?Sequence=1)>
- Dirección General Impositiva (2015). "Estimación del gasto tributario en Uruguay". Asesoría económica-DGI, mayo 2015. Tomado de <<http://www.dgi.gub.uy/wdgi/afiledownload?2,4,769,O,S,0,31359%3B5%3B1%3B108>>
- Galván, E., Giometti, B. (2013). "Patrón de inserción comercial internacional y estructura productiva: un análisis de la incidencia del contenido tecnológico de la producción sobre las brechas salariales para el caso uruguayo". Tesis para obtener el título Licenciado en Economía, tutor Sebastián Torres. Montevideo, FCEyA-UdelAR.
- González, I. (2010). "Indicadores del Sector Público: Gasto Público en América Latina". Santiago de Chile, CEPAL-ILPES.
- Index Mundi: <<http://www.indexmundi.com/>>
- Instituto Nacional de Estadísticas: <<http://www.ine.gub.uy/>>
- Instituto Cuesta Duarte-PIT-CNT (2012). "Formalización del empleo en Uruguay 2004-2012". Consultado en: <<http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/otros-documentos/item/61-formalizacion-del-empleo-en-uruguay-2004-2012>>
- (2011). "Los diez mil pesistas en Uruguay". Consultado en: <<http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/otros-documentos/item/33-los-diezmilpesistas-en-2010>>



- (2011). "La masa salarial en Uruguay entre 1998 y 2010". Consultado en: <http://www.cuestaduate.org.uy/investigacion/economia/otros-documentos/item/28-la-masa-salarial-entre-1998-y-2010>
- Moreira, C., Delbono, A. (2010). "De la era neoliberal a la reemergencia de la ,cuestión social".En Mancebo M. E., NarbondoP. (Coord.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo, Fin de Siglo, CLACSO, UdelaR.
- Narbondio, I., Oyhantcabal, G., Sanguinetti, M. (2015). El agro en Uruguay. Los cambios detrás de los cambios. En *Separata de Brecha*, publicada el 26-12-15. Montevideo.
- Narbondio, P., Fuentes, G., Rumeau, D. (2010). "La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo".En Mancebo M. E., NarbondoP. (Coord.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo, Fin de Siglo, CLACSO, UdelaR.
- Notaro, J. (2012). "Apuntes sobre distribución del Ingreso en el Uruguay". En *Cuadernos del SUNCA*, año 2012, 1-35.
- Oficina de Estadísticas Agropecuarias, DIEA. (2014a). Serie "Precio de la tierra". Compraventas año 2013. Comunicado de prensa 1-4-2014. Montevideo: DIEA.
- (2014b). Serie "Precio de la tierra". Arrendamientos Segundo Semestre 2013. Comunicado de prensa 26-5-2014. Montevideo: DIEA.
- (2014c). *Censo General Agropecuario 2011. Resultados definitivos*.
- (2013). *La agricultura de secano en Uruguay: contribución a su conocimiento*. Montevideo: DIEA.
- Olmos, L. (2015). Febrero. "Estructura del Valor Agregado Sectorial Estimación a partir de registros tributarios".
- Oyhantcabal, G., Narbondio, I., Areosa, P. (2014). "¿Acaparamiento de tierras en Uruguay?". 2º Congreso de Ciencias Sociales Agrarias. Salto.
- Pérez Sánchez, M. (2009). "La reforma del sistema de salud en el primer gobierno de izquierda en la historia del Uruguay: los desafíos del cambio". *VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales UdelaR*, Montevideo. Publicación digital, disponible en: <<http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/461/A1.htm>>
- Reporte Social (2013). "Principales Características del Uruguay Social". Tomado de <[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/23497/1/reporte\\_social\\_2013.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/23497/1/reporte_social_2013.pdf)>

- Setaro, M. (2010). "*La creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y el nuevo Estado para la performance*". En Mancebo M. E., Narbondo P. (Coord.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo, Fin de Siglo, CLACSO, UdelaR.
- Zurbriggen, C. (2007). "La 'falacia tecnocrática' y la reforma del Estado. A 10 años del Informe del Banco Mundial". En *Nueva Sociedad* nº 210, Administración julio-agosto de 2007. En línea: <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>

**Segunda parte. La Universidad de la  
República (UdelAR) en el período 2006-2014:  
avances y dificultades en el camino hacia la  
Segunda Reforma Universitaria**

---

*Humberto Tommasino, Agustín Cano, Marcelo Pérez  
Sánchez y Martín Sanguinetti Pardo*



## Introducción

Este capítulo revisa el proceso de Reforma Universitaria que se instauró en la UdelaR en el período 2006-2014. Recupera las principales líneas implementadas para motorizar el proceso, describiendo su implementación y desarrollo.

El proceso de la segunda Reforma Universitaria impulsada a partir de 2006, reconoce como uno de sus primeros hitos las Jornadas Extraordinarias del 31 de marzo y 15 de abril de 2007 realizadas por el Consejo Directivo Central (CDC) de la Universidad. Se aprueban lineamientos para “contribuir: (i) a la generalización de la enseñanza avanzada conectada con el trabajo a lo largo de toda la vida activa, y (ii) a multiplicar tanto la generación de conocimientos como su aporte al desarrollo integral del país.” (CDC, 2007).

La Segunda Reforma trata “de impulsar, desde la autonomía conectada y el cogobierno participativo, una transformación profunda de la institución, que revitalice en las condiciones sociales y culturales del siglo XXI el ideal de universidad forjado por el Movimiento de la Reforma Universitaria Latinoamericana, para contribuir a afrontar

un desafío mayor de nuestro tiempo, promover la democratización del conocimiento al servicio del desarrollo integral, en el entendido de que democratización y desarrollo requieren generalizar la enseñanza avanzada y permanente” (CDC 2013).

Los lineamientos generales aprobados al principio del período dieron lugar a varios procesos de transformación que incluyeron “renovación de la enseñanza, Ciclos Iniciales Optativos y apoyo a las generaciones de ingreso, curricularización de la extensión, fomento de la investigación y de sus relaciones con los problemas nacionales y la inclusión social, incremento de la dedicación docente y oportunidades de ascenso, impulso de las actividades interdisciplinarias, formación de funcionarios, sistemas de gestión, comunicación universitaria, planificación a largo plazo de las obras, reorientación y ampliación de las actividades universitarias en el Interior, elaboración de una nueva Ley Orgánica y aportes a la construcción de un Sistema Nacional de Enseñanza Terciaria Pública” (Arocena, 2010).

Un segundo hito fundamental del proceso incluyó la aprobación y puesta en marcha del Plan Estratégico de Desarrollo de la Universidad de la República que establece como principales objetivos:

1. Educación terciaria y superior para todos en todo el país  
Respaldo la generalización de la formación avanzada a lo largo de toda la vida: (i) contribuyendo a construir un Sistema Nacional de Enseñanza Terciaria Pública con nuevas instituciones y presencia efectiva en todo el territorio nacional; (ii) ampliando la oferta de carreras de la UdelaR, particularmente en el Interior; (iii) disminuyendo el abandono mediante múltiples respaldos al progreso en los estudios; (iv) abriendo espacios para la formación y capacitación permanente,

en particular de quienes están insertos en el mundo del trabajo pero fuera del sistema educativo formal.

2. Enseñanza universitaria activa de calidad a nivel internacional

Promover la elevación del nivel de la docencia con diversificación de sus modalidades, para: (i) afrontar la demanda creciente de Educación Superior; (ii) brindar enseñanza de calidad en sentido integral, acreditable a nivel regional e internacional y debidamente evaluada; (iii) posibilitar trayectorias educativas y formas de enseñar variadas, de modo que los estudiantes aprendan a ser los principales protagonistas de su formación avanzada permanente.

3. Generación y uso de conocimiento avanzado para el desarrollo integral

Impulsar la expansión tanto cualitativa como cuantitativa de las actividades de enseñanza, investigación y extensión, cooperando con toda la sociedad para que el país avance en la creación y difusión de conocimientos de alto nivel, así como en la contribución de esos conocimientos a la solución de problemas sociales y a la mejora de la producción.

4. Transformación global de la estructura de la Universidad

Avanzar en la transformación global que incluye: (i) la diversificación de la estructura académica y la creación de servicios universitarios de nuevo tipo; (ii) el fortalecimiento del cogobierno participativo; (iii) una gestión más ágil y eficiente; (iv) la consolidación de las carreras docente y funcionarial con salarios adecuados; (v) la mejora de las condiciones de trabajo y estudio; (vi) la renovación y la expansión, mediante una planificación a largo plazo, de la planta física y del conjunto de la infraestructura necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones universitarias.

## 5. Reformulación y ampliación del aporte de UdelaR a la salud

Potenciar las contribuciones a la salud de la población que realizan diversos servicios universitarios, al tiempo que se promueve una adecuada inserción del Hospital de Clínicas en el Sistema Nacional Integrado de Salud y la profunda transformación interna del Hospital. (CDC, 2010)

Las principales líneas de la reforma universitaria que se desprenden de los documentos y resoluciones tomadas por el cogobierno universitario fueron las siguientes: renovación de la enseñanza y la ampliación de la oferta educativa, la expansión de la investigación universitaria y de su contribución al desarrollo, la integración de la extensión al conjunto de las actividades universitarias, la transformación y la diversificación de la estructura académica, la construcción de la carrera docente, la mejora de la gestión y la formación de los funcionarios, la comunicación universitaria, Bienestar, participación y vida universitaria, el Plan de Obras a Mediano y Largo Plazo, la Reforma que se perfila en el Interior, la construcción del Sistema Nacional de Enseñanza Terciaria Pública (Arocena, 2010).



## Renovación de la enseñanza y ampliación de la oferta educativa

La principal meta de esta línea fue multiplicar el acceso y mejorar los niveles de permanencia en la enseñanza universitaria. Para ello, se generaron varias propuestas concretas como el Programa de Respaldo al Aprendizaje (PROGRESA) consistente en el trabajo de acompañamiento a las generaciones de ingreso; las “tutorías de estudiantes por estudiantes” destinado a estudiantes de enseñanza media; el Proyecto Flor de Ceibo que implicaba el acompañamiento técnico pedagógico por parte de estudiantes universitarios a espacios escolares formales y no formales en la utilización de la informática, en general, y las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), en particular; diversificación de modos de ingreso y promoción de tránsitos horizontales, destacándose los Ciclos Iniciales Optativos (CIO); e impulso de las TIC en todo el ámbito universitario. A su vez, se promovió la diversificación horaria destinada a estudiantes que trabajan. Este es un aspecto de gran importancia, se considera que según datos de 2012, el 60% de los estudiantes de la UdelaR trabajan, al tiempo que de ese porcentaje, el 60% lo hace más de 30 horas semanales.

En esta línea programática, el elemento más destacado, dada su trascendencia institucional, fue la aprobación de la “Ordenanza de Estudios de Grado” en agosto de 2011. Esta ordenanza puede comprenderse globalmente si consideramos las propuestas relacionadas a orientaciones curriculares para la renovación de los Planes de Estudio, en donde se plantea específicamente:

Artículo 7. Atendiendo a estos principios, los planes de estudios se elaborarán siguiendo criterios de:

- a. Flexibilidad curricular: diversificación de itinerarios curriculares por medio de actividades opcionales y electivas que otorgan autonomía a los estudiantes en la consecución de sus intereses y necesidades de formación.
- b. Articulación curricular: tránsitos curriculares que posibiliten una fluida movilidad estudiantil, tanto horizontal como vertical, entre carreras universitarias y otras carreras terciarias, y faciliten la prosecución de estudios de personas que estudian y trabajan.
- c. Integración de funciones universitarias: experiencias de formación que articulen las funciones de enseñanza, investigación y extensión.
- d. Integración disciplinaria y profesional: experiencias de formación orientadas a abordajes multidisciplinarios y multiprofesionales, en espacios controlados y en contextos reales de prácticas.
- e. Articulación teoría-práctica: integración equilibrada de los componentes de formación teórica y formación práctica.
- f. Atención a la formación general: definición de los conocimientos científico-culturales que se entienden imprescindibles para los procesos de aprendizaje en el nivel superior y que pueden involucrar experiencias y contenidos transversales al currículo

(formación social, ética, estética, ciudadana, medio ambiental, comunicacional, etc.).

- g. Asignación de créditos: aplicación del régimen de créditos académicos previsto en la presente Ordenanza.

En uno de los capítulos transitorios de esta ordenanza se plantea la obligatoriedad de modificar los planes de estudio en función de estas orientaciones en un lapso de dos años. Actualmente, la gran mayoría de los servicios universitarios ya han actualizado sus planes de estudio de acuerdo a estas orientaciones.

La discusión de los contenidos y orientaciones que conforman esta ordenanza aprobada en 2011 fueron discutidos durante varios años por diferentes ámbitos académicos y del cogobierno universitario. Como señala Selva Artigas (2014), en dicha discusión se evidenciaron diferencias de concepciones y prioridades, dándose tensiones en diferentes niveles, entre otros: entre énfasis en aspectos pedagógicos o en los instrumentales; entre la necesidad de adecuar la normativa curricular de la UdelaR a los criterios internacionales y la tradición universitaria nacional; entre la necesidad de homogeneizar criterios comunes al interior de una UdelaR muy heterogénea y el peso de las características de las tradiciones específicas de servicios y disciplinas. Al analizar el contenido de la ordenanza, efectivamente se puede advertir la presencia de contenidos y énfasis diferentes, y de “formaciones de compromiso” entre concepciones contrarias. Las voces más críticas han señalado que la ordenanza tiene un perfil excesivamente técnico-instrumental y es más escueta y pobre en cuanto a orientaciones y principios específicamente pedagógicos, al tiempo que han rechazado la homogeneización excesiva de los criterios curriculares al interior de la UdelaR, defendiendo la existencia de tradiciones específicas (objeciones

planteadas, sobre todo, por el Consejo de Bellas Artes). En cualquier caso, la ordenanza estableció un conjunto de orientaciones dirigidas a lograr una mayor homogeneidad curricular al interior de la UdelaR y en mayor consonancia con las estructuras curriculares de la región, sintetizando un proceso que comenzó durante el período rectoral anterior a 2006. Pero a su vez, integró aspectos específicos propios de la tradición universitaria local, y con fuerte presencia en el contexto de discusión y transformación de la “segunda reforma”, como ser el lugar destacado de la extensión universitaria y la preocupación por la enseñanza activa en la formación curricular.

Todos estos programas y esfuerzos orientados por la Comisión Sectorial de Enseñanza estuvieron orientados a aumentar el número de egresados, generando condiciones de mantenimiento de la vinculación y prosecución de los estudios. Sobre todo, “considerando el 76% del estudiantado de grado de la UdelaR forma parte de la Población Económicamente Activa, vale decir, trabaja o busca hacerlo; 60% está ocupado y 16% quisiera estarlo. En especial, 36% del estudiantado trabaja más de treinta horas semanales. Entre 2007 y 2012 el porcentaje de los estudiantes que trabajan más de treinta horas semanales se incrementó de 33% a 36% mientras que el total de los estudiantes que trabajan creció de 55% a 60%. Ello da idea de la magnitud del desafío que supone multiplicar el acceso real a la formación avanzada” (Arocena, 2014: 93).

En la gráfica que sigue, puede observarse el número creciente de graduados que culminan sus estudios en la UdelaR.

## Evolución del número de egresos de estudiantes de grado de la UdelAR, 1993-2012



Fuente: Arocena, 2014:93.



## La expansión de la investigación universitaria y de su contribución al desarrollo

La investigación en la UdelaR ha tenido un fuerte impulso durante el período de reforma que analizamos. En función del incremento presupuestal recibido, sobre todo en el primer período, se fortalecieron las líneas ya existentes y se generaron varias líneas nuevas y particularmente importantes.

En efecto, se pusieron en marcha varios programas destinados a “compensar las asimetrías existentes, fortaleciendo las capacidades para la investigación de calidad en toda la UdelaR; contribuir a la comprensión pública de problemas de interés general; impulsar la investigación y la innovación orientadas a la inclusión social; fomentar las capacidades de investigación de los estudiantes; colaborar directamente con ámbitos del sector público, como ANCAP y el Ministerio de Salud Pública, en la solución de los problemas que exigen nuevos conocimientos (Arocena, 2010).

Rodrigo Arocena (2014), nos propone una mirada conjunta de los programas que actualmente están en marcha en la UdelaR:

- » Programas para la generación de conocimientos: Proyectos de Investigación y Desarrollo. Iniciación a la Investigación. Programa de apoyo a la investigación estudiantil. Fortalecimiento de la investigación de calidad en toda la Universidad. Programa de apoyo a Grupos de Investigación.
- » Programas de recursos humanos: Contratación de científicos provenientes del exterior. Congresos en el exterior. Pasantías en el exterior. Profesores visitantes. Eventos en el país. Premio de apoyo a la culminación de doctorado. Programas con énfasis en interacción social: Vinculación Universidad-Sociedad-Producción. Contribución a la comprensión pública de problemas de interés general. Investigación e Innovación orientadas a la Inclusión Social, que realizó sus III Jornadas durante 2012 y abrió en 2014 su cuarto llamado consecutivo a proyectos. Programa conjunto ANCAP-UdelaR, que realizó sus V Jornadas durante 2013. Programa conjunto ANP-UdelaR, que se inició con sus I Jornadas en 2012. Programa conjunto PIT-CNT-UdelaR, que realizó sus I Jornadas de Investigación en 2013. Otros apoyos al fortalecimiento de la investigación universitaria: Programa de atención a imprevistos. Programa de equipamiento para investigación. Apoyo a Publicaciones. Propiedad intelectual. (Arocena, 2014:79)

Como manera de fomentar la investigación a nivel de los jóvenes universitarios se creó el Programa de Apoyo a la investigación estudiantil (PAIE). Desde 2008 a 2012, 667 equipos de estudiantes se han presentado a los llamados del programa, financiándose un total de 369 propuestas en donde participaron mil quinientos setenta estudiantes (Arocena, 2014).

El Programa de Apoyo a los Grupos de Investigación ha identificado en 2010, quinientos cincuenta y siete grupos, marcando un incremento de 55% si se lo relaciona a la



existencia de grupos en 2001. En la medida que se ha confirmado su relevancia, la conducción universitaria le ha destinado un presupuesto creciente que ha permitido su desarrollo (Arocena, 2014).

El Programa de Fortalecimiento de la investigación de calidad en toda la Universidad comienza a gestarse a partir de 2009. Arocena, (2014: 83), entiende que “Este Programa apunta a fortalecer la investigación en espacios relativamente débiles en la UdelaR mediante el asesoramiento de alto nivel, la creación de nuevas ofertas de posgrado, la incorporación de docentes calificados de alta dedicación que puedan conformar una ‘masa crítica’, la promoción de ‘alianzas’ con otros espacios más fuertes (internos o externos, nacionales o del exterior), la colaboración para generar y difundir conocimientos con actores académicos y no académicos, y otros apoyos para la formación de investigadores. En cada caso, se diseña un plan de trabajo específico que toma en cuenta las particularidades del espacio universitario que se pretende fortalecer”. Como ejemplo de impacto se destaca su importancia en contribución a la consolidación de la Facultad de Información y Comunicación.

El Centro de Extensionismo Industrial, surge a los efectos de contribuir a resolver la problemática de la innovación en las empresas uruguayas. La UdelaR ha firmado un convenio con el Ministerio de Industria, Energía y Minería y con la colaboración de la Cámara de Industrias del Uruguay se implementa este programa.

La Colección Artículo 2, fue otra de las iniciativas del período. Fue “creado un fondo para contribuir a la comprensión pública de los problemas de interés general”. “Su nombre es el de uno de los cometidos que asigna a la Universidad el Artículo 2 de su Ley Orgánica. Busca generar, bajo formatos diversos, aportes que recojan de forma organizada y bien analizada un espectro amplio de opiniones sobre cuestiones

complejas y polémicas de gran importancia para nuestra sociedad. Funciona determinando año a año una lista de temas medulares, polémicos y que preocupan a la ciudadanía, para a continuación hacer un llamado a grupos interesados en proponer un tratamiento sólido y plural de tales temas” (Arocena, 2014: 86).

Conocimiento para la inclusión social. A partir de 2008 y, considerando experiencias anteriores, se lanza el programa de Investigación e Innovación orientadas a la Inclusión Social, que vinculando instituciones y actores sociales permite identificar y abordar problemas sociales trascendentes. “El programa tiene como objetivo fomentar la investigación e innovación de calidad orientadas a problemas sociales que lesionen severamente la calidad de vida de sectores de población”. (UdelaR, 2012: 70)

Proyectos de investigación y desarrollo PIT-CNT-UdelaR. Estos proyectos llamados a partir de 2013, tienen como objetivo “fomentar la realización de investigaciones de alta calidad en todas las áreas de conocimiento, buscando dar soluciones a temáticas de interés para el país, en áreas prioritarias identificadas por el PIT-CNT. Es también objetivo de este programa estrechar el vínculo entre ambas instituciones, a través de la generación de nuevo conocimiento y su aplicación” (CSIC, 2013).

## La integración de la extensión al conjunto de las actividades universitarias y el desarrollo de las prácticas integrales

A partir de 2007 se impulsan una serie de cambios que tienen como objetivo general el desarrollo de la extensión, su curricularización y la implementación de las prácticas integrales, en particular:

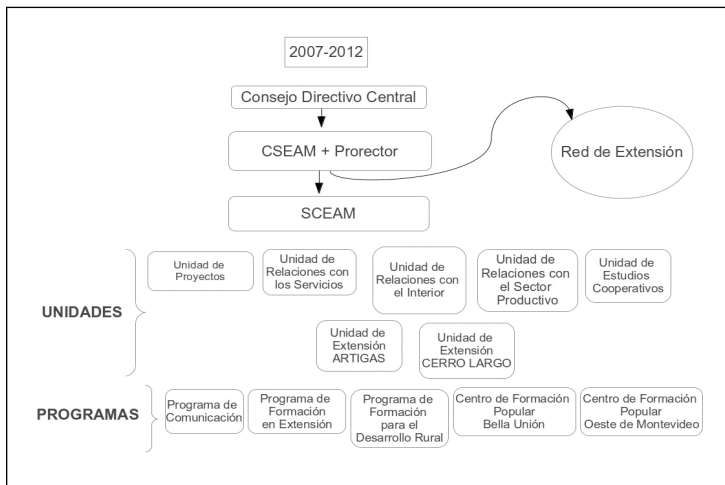
- » Generalizar las prácticas integrales y la Extensión concebida como la búsqueda de una colaboración entre actores universitarios y otros actores en un pie de igualdad, dialogando y combinando sus respectivos saberes al servicio de objetivos socialmente valiosos con prioridad a los problemas de los sectores más postergados.” A este objetivo general se asocian los siguientes objetivos específicos: “Aportar a la formación integral y crítica de los estudiantes apoyándose en un proceso de fuerte relacionamiento de la Extensión con las demás funciones. Fomentar y profundizar el desarrollo de la Integralidad en los Servicios Universitarios buscando una participación activa de docentes, estudiantes, graduados, funcionarios y actores sociales. Generar un proceso de articulación intenso entre las prácticas extensio-nistas y las fundamentaciones teórico-metodológicas que le

dan sustento. Comunicar adecuadamente las acciones que Extensión realiza en todo el país a nivel universitario y de la sociedad en general. Generar un proceso de vinculación y fortalecimiento entre la Universidad y los movimientos y organizaciones sociales populares. (SCEAM, 2010)

Para el cumplimiento de estos objetivos se diseña una estrategia que cuenta con una serie de programas y proyectos que se enumeran a continuación: Gestión e implementación de los Espacios de Formación Integral (EFI) y los Itinerarios de Formación Integral (IFI) en todas las facultades, escuelas y centros de la UdelaR, Programa de Formación, Programa de Comunicación, Programa de Formación de Actores Rurales para el Desarrollo, Centros de Formación Popular, Comisión de Cultura, Ciclo de Pensamiento Crítico, Unidad de Estudios Cooperativos, Programa Integral Metropolitano, Unidad de Relacionamiento con el sector productivo.

A los efectos de facilitar la descripción y análisis de la Extensión en la UdelaR, presentamos el organigrama que estuvo vigente hasta 2014 y que da cuenta del acumulado del período histórico considerado. En el cronograma no se incluye el Programa Integral Metropolitano por estar codirigido por las tres Comisiones Sectoriales de la Universidad: Enseñanza, Investigación y Extensión. Debe resaltarse que a partir de la asunción de nuevas autoridades en la UdelaR en 2014 se ha comenzado a realizar una serie de cambios tendientes a reducir y dismantelar algunos programas y proyectos, además de proponer una nueva concepción de la extensión mucho más amplia y difusa que puede caracterizarse como “vale todo” en la Extensión (Tommasino y Cano, 2015 a-b).

**Figura 1: Unidades y Programas del Servicio Central de Extensión en el período 2009-2014**



Fuente: SCEAM, 2014.

## Gestión e implementación de los Espacios de Formación Integral (EFI) y los Itinerarios de Formación Integral (IFI)

A partir de 2010 se comienza a consolidar el proceso de curricularización de la extensión e implantación de los Espacios de Formación Integral. Desencadena esta etapa la aprobación por el Consejo Directivo Central el 27 de octubre de 2009 del documento titulado “Para la renovación de la enseñanza y la curricularización de la extensión y las actividades en el medio” CDC, 2009. Se destaca en el mismo la necesidad de avanzar en la Curricularización de la Extensión, en modificar la ordenanza de grado y planes de estudio (CSEAM, 2010).

Se resalta que la renovación de la enseñanza es uno de los grandes procesos que la Universidad de la República ha

impulsado en el período, promoviendo de manera articulada la curricularización de la Extensión, los procesos de investigación por parte de los estudiantes y la innovación en los planes de estudio.

A partir de octubre de 2009 las Unidades de Extensión dinamizaron la gestación de propuestas de EFI para cada facultad, escuela o centro. También a partir de los programas y proyectos existentes en el SCEAM se intentó dar asiento a los nuevos EFI. Estos programas, se convierten programas plataforma de las nuevas prácticas integrales. Destacamos el Programa APEX-Cerro, Programa Integral Metropolitano, Incubadora de Emprendimientos Económicos Asociativos Populares, Centro de Formación Popular de Bella Unión, Programa de Formación de Actores para el Desarrollo Rural y Flor de Ceibo.

En documento aprobado por CDC en 2009 se sostenía que “La incorporación de las prácticas integrales (entendidas como aquellas que articulan al mismo tiempo aproximaciones interdisciplinarias y actividades de enseñanza, aprendizaje, investigación y extensión y actividades en el medio) en la currícula de las distintas carreras o formaciones profesionales requiere de la consideración de diferentes instancias en donde se concretarán. La primera son los Espacios de Formación Integral(EFI), que permitirán la curricularización de este tipo de actividades a nivel de los diferentes ciclos de las carreras. La segunda es la de los Itinerarios de Formación Integral (IFI), que asegurarán la continuidad de los procesos a lo largo de la trayectoria formativa de los estudiantes.” (CDC, 2009).

Los EFI son espacios para promover las prácticas integrales en la Universidad, impulsando la articulación de Enseñanza, Extensión e Investigación, incentivando, la interdisciplina, el diálogo de saberes, el pensamiento crítico y la autonomía de los estudiantes.

La propuesta de los EFI implica dos niveles, uno inicial de sensibilización al inicio de la formación y uno posterior de profundización. La sensibilización se vincula con los ciclos introductorios a la Universidad y el Programa de Respaldo al Aprendizaje (PROGRESA), donde el estudiante realiza un primer acercamiento a la extensión, aproximándose a territorios, programas, prácticas o problemáticas que generen procesos de aprendizaje más allá del aula. En la segunda etapa, de profundización, el estudiante desarrolla prácticas de inserción en terreno, integrando tareas de investigación y vinculándose con otras disciplinas, a partir del segundo año de curso. Estos dos niveles tendrán una continuidad acorde al proceso formativo de los estudiantes, asegurada por Itinerarios de Formación Integral que generarán líneas de trabajo a lo largo de toda la carrera (SCEAM, 2010).

La experiencia de los EFI ha mantenido niveles sostenidos desde su implantación ya sea en términos de cantidad como de alcance en relación a la participación de estudiantes y docentes.

**Tabla 1: Espacios de Formación Integral 2010 a 2013**

<b>Año</b>	<b>Total de EFI</b>	<b>Sensibilización</b>	<b>Profundización</b>	<b>Estudiantes</b>	<b>Docentes</b>
2010	92	34	58	6408	455
2011	90	15	75	6398	460
2012	124	34	90	5111	667
2013	153	52*	95*	6478	686

\*6 de los EFI son de doble modalidad Profundización y Sensibilización.

Fuente, SCEAM, 2014.

Los Itinerarios de Formación Integral, que son concebidos como las trayectorias de los estudiantes en el transcurso de toda su formación y su pasaje por diferentes EFI, no han tenido un grado de avance importante. En algunas

facultades los estudiantes que están comenzando a graduarse tienen posibilidad por pasar por pocos EFI y este es uno de los temas que debe ser encarado con mayor fuerza y cuidado por las Unidades de Extensión y la Red que las reúne.

## **Red de Extensión y las Unidades de Extensión**

La existencia de Unidades de Extensión está presente en la Universidad de la República con anterioridad al período considerado. En 2007 existían cuatro Unidades en las Facultades de Agronomía, Arquitectura, Psicología y Veterinaria. A partir de 2008 se generalizan estas estructuras de apoyo a la extensión, actualmente son veintisiete Unidades, abarcando a todos los servicios universitarios y sedes del interior del país, así como el trabajo y la articulación en red.

La consolidación de la Red de Extensión ha posibilitado el avance de la propuesta de generalización de prácticas integrales, permitiendo la articulación entre las diferentes facultades y centros, constituyéndose en un ámbito favorecedor de la cooperación interservicios e interdisciplinas. Ha sido fundamental en la promoción coordinada de la curricularización de la extensión y las prácticas integrales en la Universidad de la República. Al mismo tiempo, las Unidades de Extensión han tenido un rol catalizador de la propuesta de Integralidad en los servicios: el ejemplo más directo de este rol es el hecho de que en marzo de 2010 había más de ochenta propuestas de Espacios de Formación Integral en marcha, involucrando a más de seis mil estudiantes y a más de cuatrocientos docentes, cuando la decisión institucional de promover los EFI fue adoptada por el cogobierno universitario a fines de octubre de 2009.



El trabajo de las Unidades en Red fue uno de los factores decisivos para lograr este alcance (SCEAM, 2014). La Red de Extensión durante 2014 se conformó por setenta y dos docentes de todos los servicios universitarios.

## **Unidades y Programas en el período 2007-2014**

### ***Programa Integral Metropolitano***

Este es un programa territorial interdisciplinario que se desarrolló en un territorio del oeste de Montevideo. Comienza su actividad en 2008 y tiene como cometido fundamental ser un programa que genere acciones articuladas de enseñanza, investigación y extensión. A nivel territorial construye demanda en forma permanente y sistemática con sujetos del territorio, grupos, organizaciones, redes y movimientos sociales. Tiene como uno de sus fines fundamentales estimular y acompañar trabajos de enseñanza, investigación y extensión de todas las facultades y escuelas que están presentes en Montevideo. Actualmente, está integrado por catorce docentes y es asiento de decenas de EFI, del trabajo de cientos de estudiantes y decenas de docentes universitarios de, prácticamente, todas las carreras.

### ***Programa Incubadora de Emprendimientos Asociativos y de la Economía Popular***

Tiene como objetivos: “Contribuir a la construcción de viabilidad socio-económica, la consolidación y desarrollo de emprendimientos populares asociativos, democráticos, autogestionarios y solidarios; generando y difundiendo conocimiento y tecnología necesaria y pertinente

a los mismos; creando así, espacios de encuentro y aprendizaje conjunto entre la Universidad y los participantes”. (SCEAM, 2010: 28)

Está conformado por aproximadamente diez docentes que tienen como actividad básica acompañar los procesos de incubación de grupos, realizar docencia e investigación sobre la temática de la cooperación y procesos colectivos. Ha trabajado con varias decenas de colectivos y organizaciones sociales.

### ***Programa de Comunicación***

El objetivo central del Programa es favorecer y aportar al intercambio y a los procesos de comunicación, tanto hacia la interna del SCEAM como entre este y el resto de la UdelaR y, más allá. Las tres líneas estratégicas del programa (línea medio, línea editorial, línea escenarios) son la vía a través de la cual se viabilizan estos cometidos (SCEAM, 2010).

Se destacan como actividades más importantes la edición de la revista *En Diálogo*, la página WEB, el banco de imágenes, la producción audiovisual sobre las actividades de extensión, los procesos de formación vinculados a la comunicación, etc.

### ***Programa de Formación En Extensión (PFEXT)***

El objetivo central está relacionado con “Promover la formación en extensión como función universitaria, desde una perspectiva integral e interdisciplinaria.” Dentro de sus líneas de trabajo se destacan: “Programa de Apoyo a la implementación de los Espacios de Formación Integral: formación docente, formación de estudiantes. Pone en práctica un Programa de Ejes temáticos transversales

integrado por el eje sistematización, eje pedagógico, publicaciones y biblioteca (SCEAM, 2010).

### ***Centro de Formación Popular con Organizaciones Sociales***

Tiene como cometido central “desarrollar procesos de formación con organizaciones sociales o con sectores populares en proceso de organización, que apunten a la co-producción de conocimiento y la cogestión del Centro” (SCEAM, 2010).

Se ha vinculado con las siguientes organizaciones: Federación de Radios Comunitarias del Uruguay, La Voz FM, Iniciativa FM, Barriada FM, Raíces FM, Alternativa FM, Comisión de Vecinos Torre 8, FUCVAM, COVIMT 9, Cooperativas de vivienda del Zonal 13, Red Intersocial Oeste, AUTE.

En el último período edita la revista *Contrapunto* que tuvo como objetivos profundizar algunas temáticas trascendentes recurriendo a autores de importante nivel académico y posicionamiento político.

### ***Centro de Formación Popular Bella Unión***

Su objetivo es “Generar y consolidar un programa de formación integral para trabajadores y población en general (jóvenes, desempleados, etc.) que integre y analice en forma profunda aspectos relacionados a los procesos sociales, económicos, productivos, ambientales, etc., relacionados al desarrollo local, regional y global”. (SCEAM, 2010) Además, tiene como cometido “Conformar un espacio de construcción colectiva y participativa entre la Universidad y la comunidad, desde la gestión hasta la generación de conocimientos y aprendizajes socialmente útiles para los trabajadores y los universitarios capaces de analizar, intervenir

y comprometerse con la transformación de la realidad hacia relaciones sociales de justicia, solidaridad y libertad”. (SCEAM, 2010)

Ha trabajado con las siguientes organizaciones: Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas, Gremial Granjera, Asociación de pequeños agricultores y asalariados rurales del Bella Unión (APAARBU), Sindicato Único de Calagua (SUCAL), Sindicato de obreros de la caña de azúcar (SOCA-ALUR), Sindicato de Obreros de Calvinor (SOCAL), Plenario Intersindical de Bella Unión.

### ***Unidad de Estudios Cooperativos***

Sus objetivos se relacionan con “contribuir a la comprensión crítica de los procesos asociativos, cooperativos, desentrañando sus aportes, limitaciones y sus complejidades en la realidad actual; mediante la conformación de un espacio de formación integral que permita la confluencia de estudiantes, egresados, docentes de la UR y trabajadores asociados en las organizaciones colectivas, desarrollar conjuntamente las funciones universitarias de enseñanza, investigación y extensión” (SCEAM, 2010).

Sus principales líneas de acción son: Programa de Formación en cooperativismo y asociativismo, destacándose aquí el Curso-taller de cooperativismo y asociativismo que se realiza todos los años y en el cual participan cientos de estudiantes de varias carreras universitarias e integrantes de cooperativas y procesos colectivos. Edita la *Revista Estudios Cooperativos* y está conformada por varios núcleos de estudios: vivienda, clasificadores, pesca artesanal, etc. Se vincula con veinticinco organizaciones sociales a nivel nacional.

## ***Unidad de Relacionamento con el Sector Productivo***

Tiene varios objetivos articulados dentro de los cuales se destaca “Generar, diseñar y ejecutar proyectos de extensión y cooperación a partir de la identificación y formulación de problemas relativos al desarrollo productivo en interacción con los actores vinculados” y fortalecer la capacidad y formación de trabajadores organizados (SCEAM, 2010).

Sus líneas de trabajo se vinculan con el estudio de cadenas productivas como la pesquera, vestimenta, etc. Realiza actividades vinculadas a la formación para el desarrollo productivo. Se vincula con decenas de organizaciones sociales.

## ***Unidad de Proyectos***

Se cometido es “Diseñar, organizar e implementar distintos tipos de convocatorias y llamados a proyectos de Extensión. Se trabaja en el conjunto de acciones propia del ciclo de proyectos (construcción de bases y formularios, difusión, evaluación ex ante, monitoreo, evaluación ex post), procurando abordar estas instancias desde una perspectiva formativa, potenciando el intercambio entre las experiencias y la producción académica sobre las mismas”. (SCEAM, 2010)

Es la encargada de confeccionar y llamar las diferentes líneas de proyectos que se realizan mediante llamados desde la Comisión Sectorial de Extensión. Se destacan los proyectos estudiantiles, trayectorias integrales, actividades y sistematización de experiencias de extensión.

## ***Unidad de Relacionamento con los Servicios Universitarios***

Tienen como objetivos “Impulsar y profundizar la Extensión universitaria para generalizar las prácticas integrales a los efectos contribuir a la transformación de los

modelos establecidos de formación universitaria mediante el reconocimiento curricular y académico de la Extensión. Estableciendo estructuras académicas y de cogobierno permanentes. Integrar un número creciente de estudiantes, docentes y graduados con la Extensión. Promoviendo lo interdisciplinario desde las prácticas Integrales, como la curricularización de las mismas. Coordina la Red de Extensión”. (SCEAM, 2010)

## La Reforma en el Interior

El proceso de descentralización y regionalización de la UdelaR fue muy importante en el período 2006-2014. Fue un proceso desarrollado a partir de fondos presupuestales que el Poder Ejecutivo le dio de modo específico para su desarrollo. Esta situación generó posiciones conflictivas de algunos sectores docentes, que entendían que se afectaba la autonomía universitaria.

Entre 2004 y 2012 la UdelaR pasó de sesenta y seis a noventa y ocho carreras de grado, diversificando su oferta, sobre todo en el interior (actualmente hay más de sesenta programas de grado fuera de Montevideo), donde, a su vez, estableció programas regionales y profundizó la radicación regional de docentes, al tiempo que desarrolló su estructura edilicia.

La estrategia propuesta por la Comisión Coordinadora del Trabajo en el Interior (CCI) se basó en el Documento de Orientación para el Trabajo en el Interior aprobado por el Consejo Directivo Central (CDC) en agosto del año 2009.

Se basa en tres pilares: Programas Regionales de Enseñanza Terciaria (PRET), Centros Universitarios Regionales (CENUR) y Polos de Desarrollo Universitario (PDU).

Los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria (PRET) propusieron construir, junto a actores locales, agendas regionales con definición de ejes temáticos prioritarios, necesidades educativas de la región y actores capaces de aportar a la satisfacción de las mismas (UdelaR, 2012).

La creación de los Centros Universitarios Regionales (CENUREs) tuvo como objetivo la generación de procesos autónomos a nivel administrativo mediante la posesión de recursos materiales y humanos, junto con una reglamentación que delimite el accionar institucional cogobernado. A partir de mediados de 2008 se gestaron las reglamentaciones para avanzar en la construcción de los CENUREs en las regiones Este, Noreste y Noroeste (UdelaR, 2012). Actualmente, tienen funcionamiento pleno el Centro Universitario de la Región Este (CURE) y el Centro Universitario de la Región Noroeste.

Los Polos de Desarrollo Universitario (PDU) permiten contar con equipos docentes de alta dedicación y nivel académico. Se define un PDU como “(i) un conjunto de ejes temáticos estrechamente interconectados en una misma región; (ii) grupos docentes de alta dedicación cuya colaboración constituirá un punto de apoyo imprescindible para desarrollar enseñanza de grado y posgrado, investigación y extensión; (iii) bases para la creación de nuevas instituciones y programas de enseñanza terciaria en las regiones respectivas” (UdelaR, 2012).

El desarrollo de los Programas Regionales de Enseñanza Terciaria generó avances importantes, si consideramos la oferta educativa que propone la UdelaR en todo el país. En efecto, durante 2014 se pudieron ofertar más de treinta propuestas nuevas.

Considerando carreras completas en los distintos Centros Universitarios se pueden cursar las siguientes opciones:



- » En el Noroeste (Salto y Paysandú): Ingeniero Agrónomo, Doctor en Medicina Veterinaria, Licenciado en Psicología, Licenciado en Ciencias Hídricas Aplicadas, Licenciado en Turismo (binacional), Escribano Público, Doctor en Derecho, Licenciado en Enfermería, Licenciado en Diseño Integrado, Licenciado en Ingeniería Biológica, Licenciado en Archivología, Licenciado en Bibliotecología, Licenciado en Fisioterapia, Licenciado en Imagenología, Licenciado en Psicomotricidad, Licenciado en Instrumentación Quirúrgica, Licenciado en Laboratorio Clínico, Licenciado en Químico Agrícola Medioambiental, Licenciado en Educación Física, Licenciado en Biología Humana, Técnico en Interpretación (Piano, Guitarra, Canto), Técnico en Dirección de Coros, Técnico en Interpretación Isu -Español- Isu 8 , Higienista Odontológico, Técnico en Anatomía Patológica, Técnico en Hemoterapia, Técnico en Podología Médica, Tecnólogo en Salud Ocupacional, Tecnicatura en Promoción de Bienes Culturales (opción Historia Regional y Local).
- » En el Noreste (Rivera y Tacuarembó): Ingeniería Forestal, Licenciado en Gestión de Recursos Naturales, Licenciado en Biología Humana, Técnico Operador de Alimentos, Tecnólogo en Administración y Contabilidad (opciones Comunicación Organizacional y Agroindustrial), Técnico en Interpretación Isu -Español- Isu , Tecnicatura en Promoción de Bienes Culturales (opción Patrimonio), Técnico Promotor en Desarrollo Regional Sustentable.
- » En el Este (Rocha, Maldonado y Treinta y Tres): Licenciatura en Diseño de Paisaje, Licenciatura en Turismo, Licenciatura en Gestión Ambiental, Licenciatura en Lenguajes y Medios Audiovisuales, Licenciatura en Educación Física, Licenciatura en Enfermería, Tecnólogo en Telecomunicaciones, Técnico en Deportes (opciones Voleibol y Atletismo), Tecnicatura en Artes (Artes Plásticas y Visuales),

Tecnólogo Minero, Tecnólogo en Administración y Contabilidad (opción Turismo). (Arocena, 2014:60-61)

Con relación a los Polos Universitarios, se crearon cincuenta y un grupos académicos que implican doscientos diecinueve cargos docentes de alta dedicación que realizan tareas de investigación, enseñanza y extensión (Arocena, 2014).

## La Reforma de la Ley Orgánica

La reformulación de la Ley orgánica de la UdelaR de 1958 insumió mucho tiempo y esfuerzo por parte del *demos* universitario. Se hicieron avances importantes en la confección de un nuevo texto en donde participaron, mediante comisiones de trabajo, todos los órdenes universitarios. El Rector Arocena sostiene que: “Nunca hemos creído que la Universidad no requiera cambios en su marco legal. Al inicio de este período rectoral se esbozó un itinerario para la Reforma Universitaria que incluía la discusión de la Ley Orgánica en 2008”. (Arocena, 2014: 108)

Más allá de estas intenciones reformistas y “aunque en varios puntos se registró un acuerdo respecto a cómo debería ser la nueva Ley Orgánica, no se logró consenso en ciertos asuntos relevantes, como la proporción en que cada orden debe estar representada en los Consejos de Facultad, la integración del Consejo Directivo Central o la gratuidad a todos los niveles de la enseñanza universitaria. Se siguieron haciendo intentos hasta 2012, pero no se logró un acuerdo amplio del *demos* universitario ni, en especial, de los tres órdenes, sin lo cual no cabe presentar una propuesta

de actualización de la Ley Orgánica de la UdelaR. Esto último tampoco fue favorecido por ciertos pronunciamientos de connotados políticos genéricamente contrarios a la autonomía de los entes de enseñanza”. (Arocena, 2014: 111)

De acuerdo a Artigas (2014) la discusión sobre la reformulación de la Ley Orgánica estuvo atravesada por dos aspectos políticos, uno interno, derivado de la consideración de la composición por parte de los órdenes del CDC y otro externo, relacionado con el debate parlamentario al que sería sometido el texto. Esta situación determinó la no aprobación del nuevo articulado y en consecuencia su no presentación al Parlamento Nacional.

Si bien hay otros aspectos muy importantes de la Segunda Reforma, como aquellos vinculados al Plan de Obras a mediano y largo plazo, la comunicación institucional y la modificación de la gestión administrativa, los aspectos detallados con anterioridad son los centrales a la hora de entender el proceso global.

## **La reforma universitaria 2006-2014: análisis de la articulación, tensión y conflicto entre modelos y proyectos de universidad**

En el campo académico de los estudios sobre los sistemas universitarios, y en particular sobre el problema del cambio en las instituciones de Educación Superior, coexisten diferentes abordajes disciplinarios y perspectivas teóricas y ontológicas. Inscribiremos nuestro análisis en la tradición crítica de los estudios sociales de los sistemas universitarios, que abordan el problema de la universidad como inseparable de los procesos culturales, políticos y económicos hegemónicos y contrahegemónicos en el plano nacional e internacional. Al igual que Ordorika y Lloyd (2014) concebimos a las universidades como “instituciones políticas del Estado (...) resaltando su papel en la disputa por la hegemonía cultural en el ámbito global”.

Partiendo de una perspectiva similar a la de Cerych (1987), nos interesa el análisis político del proceso de implementación de reformas. Para dicho autor, este tipo de abordaje implica analizar tanto las políticas propuestas como su proceso de implementación. Importan la formulación de objetivos y la puesta en circulación de contenidos, pero también los juegos de fuerza que se activan en todo proceso

de transformación institucional. Tanto más en instituciones como las universitarias, las cuales, como señala Cerych, contienen ciertas características distintivas: a) una gran complejidad; b) la autonomía relativa de muchos de sus actores; y c) la “difusión” de la autoridad en estructuras de diferente tipo (incluyendo la variable disciplina-facultades y sus lógicas propias).

Cerych señala, a su vez, que el problema se complejiza aún más si se advierte la ambigüedad de metas y funciones de las instituciones de Educación Superior, las que se han ido transformando fuertemente en las últimas décadas, cambiándose y/o agregándose nuevos “encargos institucionales”. Cerych señala que, además del clásico encargo en torno al conocimiento, desde mediados de la década de 1960 a las universidades europeas se le comienza a pedir “nuevos encargos”, como ser agentes para la igualdad social, brindar formación orientada vocacionalmente, servir de polo de desarrollo local, etc. En los casos de reforma de universidades europeas analizados por Cerych, estos nuevos “encargos” son vividos, con frecuencia, como una exterioridad que viene a perturbar la misión “pura” de las universidades en torno al conocimiento concebido como algo prístino, y no como elemento indisociable de las relaciones sociales de producción, circulación, apropiación y uso de conocimiento y cultura, como mucho más tempranamente se concibió en América Latina. En efecto, en nuestro continente, fruto del movimiento de Reforma Universitaria de la primera mitad del siglo XX (que tuvo su hito histórico en la Universidad de Córdoba en 1918), el encargo en torno al “compromiso social” de las universidades fue asumido más tempranamente, pero además fue asumido como parte constitutiva del desarrollo de las tres funciones sustantivas (aunque alcanzara su expresión más clara con el desarrollo de la extensión). Pero volviendo a la propuesta

metodológica de Cerych, es importante destacar la relevancia de la pregunta por los fines y los diferentes tipos de encargos que en las propuestas de reforma, ya sea de modo más o menos explícito o implícito, se ponen en circulación desde las diferentes perspectivas en juego. Junto con ello, y de acuerdo al planteo de Acosta (2014), procuraremos identificar las “ideas” detrás (y delante) de las políticas, dando importancia a los discursos sobre la transformación universitaria que con mayor fuerza se pusieron en juego, y su racionalidad política de pertenencia.

Desde estas referencias teóricas abordaremos el análisis del proceso de reforma de la UdelaR en el período 2006-2014. Como es propio de las grandes universidades públicas latinoamericanas, la UdelaR es una institución de gran tamaño y complejidad, sumamente heterogénea en su interior (a nivel organizacional, político, académico, de tradiciones disciplinarias, etc.), de estructura federada y dirección cogobernada. En este marco, el proceso de transformación impulsado en dicho período constituyó un proceso de gran riqueza y complejidad, que lejos de contener un sentido unívoco, puso en juego una diversidad de discursos y racionalidades académicas y pedagógicas, no exentas de tensiones y ocasionales contradicciones.

Se hace aquí necesario distinguir conceptualmente entre lo que llamaremos “modelo” y lo que llamaremos “proyecto”. Para ello nos valdremos de la definición de Dagnino (2015), quien al analizar las universidades brasileñas distingue entre “estilo”, “modelo” y “proyecto” institucional. Brevemente: el estilo está dado por los modos, formatos y procedimientos organizativos y funcionales que en determinado momento las universidades adoptan para cumplir con sus fines. Cuando dichas estructuras, formatos, mecanismos y procedimientos resultan más o menos exitosos y se consolidan pasan a constituir un “modelo”: es decir, dichos

modos organizativos y funcionales se instituyen, en el sentido descrito por Castoriadis (2007) para los procesos de “institucionalización”, es decir: se “naturalizan” invisibilizando la coyuntura y finalidades que le dieron origen. Por su parte, siempre según Dagnino, un “proyecto” es una propuesta concebida racionalmente para transformar una situación de partida que se considera debe ser cambiada (por mala, insuficiente, inadecuada, ineficiente, anticuada, etc.), en función de determinados objetivos (que condensan ideas sobre lo que sería la situación nueva mejor a lograr), a la luz de determinadas circunstancias (que pueden ayudar u obstaculizar el cambio) y en consideración de determinados recursos disponibles y plazos establecidos. La diversidad de sentidos, discursos y racionalidades político académicas que el proceso de reforma de la UdelaR hizo circular y puso en juego, logró interpelar y alterar en varios aspectos los estilos institucionales y modelos universitarios históricamente consolidados. En dicho proceso, es posible distinguir la presencia de diferentes modelos y proyectos universitarios.

Antes de describirlos, debemos considerar una particularidad de la universidad uruguaya, que configura un punto de partida diferente al que tuvieron otros procesos transformadores. En el caso del Uruguay, no ocurrió íntegramente lo que López Segrera (2008) denomina como una “contrarreforma universitaria” neoliberal destituyente de los principios y elementos constitutivos de las universidades públicas latinoamericanas herederas del proceso de Reforma Universitaria de las primeras décadas del siglo XX. La década de 1990 uruguaya no logró destruir los principios de la gratuidad, libre ingreso y la autonomía; aunque sí afectó fuertemente a la institución, fundamentalmente, a través de una política de postergación presupuestal. Así, el punto de partida del proceso de transformación iniciado en 2006 fue diferente al que se constata en otros países



de la región: el sistema universitario seguía siendo primordialmente público (aunque se evidenciaban tendencias de crecimiento del sector privado) y la universidad autónoma, gratuita, cogobernada y de libre ingreso. En este marco, el punto de partida estuvo dado, más que por los efectos destituyentes de lo público de la contrarreforma neoliberal, por una serie de problemáticas acumuladas fruto del estancamiento presupuestal prolongado y el crecimiento sostenido de la matrícula en las últimas décadas. Esto hizo que, al comenzar el período de reforma, se habían acumulado necesidades de mejoramiento de problemas básicos (de infraestructura edilicia, salariales, condiciones de trabajo y estudio, etc.) y necesidades de medidas de tipo modernizadoras, junto a los desafíos de transformación política y académica que proyectaran a la institución desde un nuevo proyecto universitario.

Desde dicho punto de partida, entonces, se inició el proceso de reforma. Partiendo de las nociones ya mencionadas con Dagnino (2015), entonces, distinguimos cuatro grandes proyectos y modelos universitarios entre los que, pensamos, se fueron articulando las transformaciones del período, en procesos que lejos de ser unívocos o lineales, fueron multifacéticos, dinámicos y contradictorios. Así, abordaremos brevemente: 1) el proyecto de “la universidad para el desarrollo”; 2) el proyecto de “la extensión crítica” (y sus referencias a modelos de “universidad popular”); 3) los procesos preexistentes de modernización institucional curricular; y 4) el heterogéneo agrupamiento que converge en las fuerzas de resistencia al cambio, conformado principalmente por el modelo profesionalista hegemónico, su viejo academicismo y sus lógicas inerciales, junto a un nuevo academicismo conservador. Por cierto que la abstracción que hacemos de estas cuatro grandes agrupaciones tiene fines meramente analíticos, ya que en los procesos universitarios concretos

lo que se constata es la ocasional condensación de contenidos y sentidos pertenecientes a varios de ellos, en configuraciones dinámicas que en determinados momentos favorecieron o bloquearon cambios.

1- Una primer fuente de ideas y propuestas lo encontramos en el proyecto de la “universidad para el desarrollo” formulado por el rector Arocena. Las ideas y orientaciones programáticas de dicho proyecto fueron las de mayor influencia y alcance en el campo de debate y disputa académica que se abrió con el proceso de reforma. Lo definimos como un “proyecto” porque, como fue visto en los capítulos precedentes, sus contenidos teóricos y sus orientaciones políticas se expresaron en un diagnóstico y un programa de transformación de la UdelaR.

Bajo la formulación “universidad para el desarrollo” suelen coexistir diversas propuestas de política universitaria (a veces contradictorias entre sí). En la perspectiva de Arocena, este proyecto parte de una concepción de “desarrollo” vinculada a la planteada por Amartya Sen, concebida como “desarrollo integral” que involucra múltiples dimensiones además de la económica. En la propuesta de Sen: “la expansión de las libertades y las capacidades individuales y colectivas de la gente, vista como un conjunto no de pacientes sino de agentes, establece los fines normativos del desarrollo y constituye también su principal herramienta, la clave orientadora de las políticas en tanto medios para tales fines”. Se plantea, a su vez, una relación de pertenencia y continuidad con el legado de la Universidad Latinoamericana, procurando “actualizar” el programa reformista de acuerdo a los desafíos que la “sociedad del conocimiento” y sus brechas de desigualdad plantean a la búsqueda de la soberanía política y la independencia económica de los países del continente. Podríamos sintetizar las ideas principales de este proyecto en cinco grandes ejes político-programáticos. a)

Búsqueda de la “democratización del conocimiento” a partir de expandir la matrícula universitaria y terciaria, reconciliando los objetivos de cobertura con los de calidad como parámetros indisociables en la evaluación del desempeño de las universidades, partiendo de una preocupación por la “inclusión social” en el acceso, permanencia y egreso de la universidad. b) Como su nombre lo indica, se plantea la necesidad de vincular a la universidad con “los problemas del desarrollo” propios de América Latina y del Uruguay en particular, dialogando con la tradición desarrollista latinoamericana. En este marco, en la actual coyuntura de capitalismo globalizado, se plantea que la universidad debe responder a los desafíos de lo que se caracteriza como “la sociedad del conocimiento”, promoviendo el desarrollo de la investigación y su vinculación con proyectos de innovación capaces de contribuir a la incorporación de conocimiento a la producción, transformando, diversificando y enriqueciendo la matriz productiva de nuestro país. Los puntos “a” y “b” se unen en la respuesta al desafío de transformar nuestras sociedades en “sociedades de aprendizaje”, donde las universidades cumplirían el papel de formar a los jóvenes promoviendo su formación permanente, aportando la mejora de la democracia y la sociedad, además del antedicho papel vinculado a la diversificación productiva para mejorar la inserción internacional del país. c) Se plantea la necesidad de expandir y diversificar el sistema de Educación Superior del Uruguay, promoviendo la descentralización y diversificación de la propia UdelaR tanto como la generación de nuevas instituciones terciarias, planteando medidas de coordinación de autonomías y resguardo de la calidad. d) Rechaza la mera adaptación a las necesidades circunstanciales del mercado, tanto como su propia mercantilización institucional, y reclama al Estado tanto los recursos adecuados para el funcionamiento de las universidades, así como

un proyecto de desarrollo social y productivo con el cual comprometerse, reactivando el modelo del “triángulo de Sábato”. e) A su vez, el proyecto de la “universidad para el desarrollo”, en el planteo de Arocena, asume también como parte de su misión la atención a las problemáticas sociales más acuciantes que involucran a los sectores postergados de la sociedad, principalmente desde una concepción de “inclusión social”, desarrollando líneas de investigación específicas, y promoviendo el “emprendedurismo social” (en la perspectiva de Kliksberg) y el “servicio civil universitario”.

2- Un segundo grupo de ideas, sentidos y orientaciones político-académicas que se puso en juego durante el proceso de reforma, tuvo que ver con una concepción que podríamos vincular con modelos (en plural) de “universidad popular” o “alternativa” o “emancipadora”. La dificultad en la denominación radica en que esta tendencia no se organizó desde una formulación de referencia a un modelo de universidad, como sí lo hizo la perspectiva de “universidad para el desarrollo”. Sí lo hizo, en cambio, en relación al área de actuación específica donde se concentró en lo fundamental (la extensión universitaria), donde se organizó a partir de los significantes “extensión crítica” e “integralidad”. Así, el “proyecto de la extensión crítica y la integralidad” fue la formulación que condensó tanto la crítica a la extensión difusionista y transferencista tradicional (fuertemente reproductora y disociada de los procesos de formación e investigación) como la búsqueda de alternativas expresadas en las políticas comentadas en los capítulos precedentes. En este sentido, también corresponde aquí hablar de un proyecto, en tanto logró poner en circulación (en lo que hace a la extensión) un diagnóstico y una estrategia de transformación de una situación de partida determinada, movilizándolo ideas, sujetos de los cambios, generando nuevos programas, dinamizando contradicciones, etc. No obstante, el hecho

señalado de que el desarrollo académico y programático de este grupo estuvo circunscrito, en lo principal, al área de la política extensionista, desde allí interpeló al conjunto del quehacer institucional. Dicha interpelación se expresó tanto en ideas y concepciones planteadas en documentos, así como en determinadas políticas programáticas que, desde la extensión, interpelaron a los modos hegemónicos de la enseñanza y la investigación. De allí, que hablemos de un segundo grupo de ideas y propuestas que es posible distinguir como concepción específica que intervino en el proceso de reforma de la UdelaR. Estas se expresaron en un proyecto de transformación de la extensión, al tiempo que participaron también del debate universitario general a partir de ideas y referencias conceptuales provenientes de diferentes concepciones sobre la “universidad popular latinoamericana”, como ser las provenientes de algunos marxismos, el pensamiento crítico latinoamericano, o la teoría decolonial.

Este proyecto también se asume como parte de la tradición reformista de la Universidad Latinoamericana, y busca proyectar en los desafíos del presente varios de los sentidos políticos “fuertes” de aquel movimiento: el compromiso con los sectores populares de la sociedad, la atención a los grandes problemas nacionales desde un horizonte de transformación social sistémica, la democratización universitaria en su doble dimensión (interna y externa) como parte de un proceso de democratización social general, y la concepción de los procesos universitarios como parte de los procesos de hegemonía y contrahegemonía en el nivel político y cultural general de la sociedad. En este sentido, desde este proyecto se critican ciertas concepciones del desarrollo cuando no cuestionan los límites sistémicos de las formaciones capitalistas de los países latinoamericanos, en su doble condición de periféricos en relación a la mundialización capitalista y su estratificación clasista interna. Se plantea que la

universidad pueda jugar un papel activo de transformación social en una dirección de “aceleración evolutiva” y no de “modernización refleja” de nuestras sociedades, de acuerdo al desafío universitario planteado en su momento por Ribeiro (1968) al calor de la teoría de la dependencia.

Estos dos primeros grupos de ideas que hemos caracterizado brevemente no son comparables en cuanto a su nivel de incidencia en el proceso de reforma universitaria. Como fue dicho, el modelo de “la universidad para el desarrollo” fue el que formuló e impulsó un proyecto de transformación integral de la universidad, cuyos sentidos, ideas y propuestas fueron las dominantes. El segundo grupo de ideas, en cambio, no constituyó en el período un proyecto general y articulado de transformación de la universidad en su conjunto. Sí conformó e impulsó, como fue dicho, un proyecto de transformación de la extensión, con capacidad de interpelar al conjunto de la institución, activando niveles de crítica en relación a diferentes áreas, y en ocasiones con capacidad de elaboración programática en algunas de ellas (sobre todo, en lo que respecta a la enseñanza). En el caso de la reforma universitaria que analizamos, la mayoría de las veces las ideas y propuestas de este proyecto se articularon con las del proyecto de “la universidad para el desarrollo”, posibilitando interesantes propuestas de síntesis. Sin embargo, en algunos casos, existieron tensiones entre ambos proyectos, lo que se expresó en debates, e implicó, en algunos casos, la opción de una propuesta por sobre otra, la generación de suertes de “formaciones de compromiso” (en el sentido psicoanalítico) entre diferentes ideas, o el desarrollo de proyectos en ámbitos diferentes al que le hubieran correspondido o al que estaban originalmente planteados. La suspensión de la idea del “servicio civil universitario” (al que se le antepuso la idea de la extensión generalizada a nivel curricular, idea por cierto también impulsada con

entusiasmo por el rectorado), o la instalación del “Centro de Extensionismo Industrial” fuera del SCEAM, son dos ejemplos que ilustran lo antedicho.

3- Una tercera vertiente de ideas, sentidos y propuestas de cambio universitario que tuvo influencia en el período 2006-2014 estuvo dada por los procesos preexistentes de modernización institucional curricular, expresados principalmente en iniciativas de modernización de planes de estudio, estructuras y procedimientos curriculares, tal como fueron descritos en los capítulos precedentes. No estamos aquí ante un proyecto que refiera explícitamente a un modelo universitario determinado, sino más bien a un conjunto de iniciativas de tipo técnico, fundamentadas desde criterios instrumentales orientados a la modernización de las viejas estructuras profesionalistas propias de la “federación de facultades”. En este sentido, se plantea la necesidad de una mayor homogeneización de los formatos y criterios de organización y acreditación curricular entre las diferentes facultades, de modo de favorecer el tránsito de estudiantes al interior de la UdelaR. Orientadas al mismo fin, se plantean otras iniciativas como la generación de ciclos iniciales comunes entre servicios de áreas disciplinares familiares, entre otras iniciativas. El establecimiento de criterios curriculares homogéneos al interior de la UdelaR, por su parte, se plantea contemplando también los criterios adoptados por las universidades de la región, de modo de favorecer los tránsitos de estudiantes a través de redes universitarias regionales. Este conjunto de ideas e iniciativas venían siendo elaboradas y formuladas desde el período rectoral anterior, no obstante fueron asumidas e impulsadas con fuerza en el programa de transformación del período 2006-2014, consagrándose varias de estas iniciativas en la “Ordenanza de grado” ya analizada en el capítulo anterior. Como fue dicho, provocaron críticas y

debates provenientes de algunos actores universitarios que plantearon el peligro de que una homogeneización excesiva pudiera barrer con una diversidad de tradiciones educativas que hacen a la riqueza institucional, al tiempo que criticaron la falta de argumentos y orientaciones de tipo pedagógico de una serie de medidas que aparecían como excesivamente técnicas e instrumentales.

4- Finalmente, un cuarto grupo de ideas que identificamos con significativa influencia en el período que analizamos está dado por una convergencia de fuerzas que oficiaron como resistencia al cambio. Es posible distinguir aquí la fuerte presencia del modelo universitario profesionalista tradicional, en base al cual se erigió la UdelaR en su proceso histórico desde comienzos del siglo XX. Nuestro *ethos* universitario está en gran medida conformado por el modelo de la universidad “fábrica de profesionales” (como alguna vez la definió Pablo Carlevaro reseñando la crítica reformista de 1918), que imprime sus inercias, estructuras, normas, procedimientos, criterios de validez, encargos, diseños curriculares, concepciones de la evaluación, tipos de contratación y criterios de evaluación docente, etcétera. La actividad cotidiana de docentes y estudiantes está fuertemente diagramada por el “estilo” (en el sentido descrito por Dagnino 2015) de la universidad profesionalista. Generar movimientos de transformación de dicho modelo en el sentido de una universidad en la que la extensión y la investigación convivan en la formación curricular cotidiana de los estudiantes y el trabajo de los docentes activó, no podía ser de otro modo, fuertes resistencias al cambio.

Junto a la fuerza conservadora inercial del modelo profesionalista, convergió también la fuerza creciente de un academicismo de nuevo cuño, que se ha comenzado a consolidar al calor de las tendencias hegemónicas en el desarrollo de la academia contemporánea a nivel global. Dichas



tendencias, cuya influencia en la vida universitaria en el caso del Uruguay es relativamente reciente y aún insuficientemente estudiada, van consolidando un nuevo “deber ser” del docente, con alteraciones en el “encargo” y el quehacer académico en el sentido de una disociación creciente entre el investigador y el docente “enseñante” (con estímulos económicos dirigidos a tal disociación), valorando crecientemente la investigación por sobre la enseñanza, reduciendo la investigación al productivismo académico de “papers”, y marginando a la extensión como actividad no académica, o bien como mero “derrame” natural de la actividad investigativa. Este nuevo academicismo se articula bien con el modelo profesionalista en tanto, a través de la creciente división del trabajo docente, le permite progresivamente dedicarse a la formación de posgrados y la investigación-producción académica, dejando a un cuerpo docente de algún modo “proletarizado” la atención a la enseñanza masiva de estudiantes. Esto que acabamos de describir es un fenómeno que se puede percibir en varias universidades del continente, y que aún no se expresa con todos estos rasgos en el caso de la UdelaR. Pero sí se expresa ya como tendencia, y de allí provino también parte importante de la fuerza de la resistencia al cambio. No obstante, los importantes alcances que tuvo el proceso transformador, la acción de este cuarto grupo fue lo suficientemente fuerte como para ganar la elección del rector que sucedió a Arocena. Se abrió así una etapa de freno al proceso reformista, que ha llegado al punto de procurar el desmantelamiento abierto en el caso de la política extensionista y varios de sus programas.

Recapitulando: como fue dicho, la abstracción que hacemos de estas cuatro grandes agrupaciones tiene fines meramente analíticos, ya que en los procesos universitarios concretos lo que se constata es la ocasional condensación de contenidos y sentidos pertenecientes a varios de ellos,

en configuraciones dinámicas que en determinados momentos favorecieron o bloquearon cambios. Así, en la combinación, tensión, articulación y conflicto entre elementos propios de estos cuatro grandes proyectos, modelos y tendencias, se fue conformando el proceso de reforma universitaria del período 2006-2014.

## Consideraciones finales

Volviendo al planteo de Cerych (1987), dicho autor distingue tres dimensiones en las que es posible analizar las reformas universitarias: 1) según su profundidad (definida por el grado en el que una nueva política logra desviar los valores y reglas preexistentes); 2) su amplitud (en referencia al número de áreas en las que la política pretende introducir modificaciones en mayor o menor profundidad, por ejemplo las políticas de acceso, contratación de los docentes, estructuras internas, etc.); y 3) el nivel (en referencia a los objetivos de la reforma, si abarca un nivel general o parcial, un sistema universitario, una institución, una unidad dentro de la institución, etc.). Tomando como marco ordenador dicho esquema de Cerych, y desarrollándolo en orden inverso, podemos realizar algunos breves comentarios de síntesis del análisis planteado.

- 1- Nivel. La reforma universitaria del período 2006-2014 (también conocida como “Segunda reforma” en alusión a su relación de familiaridad respecto a la Reforma de Córdoba), fue en lo sustancial una reforma en

el nivel de la UdelaR. No obstante, sus consecuencias se extienden al conjunto del sistema educativo terciario y superior a razón de dos factores principales: a) el peso preponderante de la UdelaR en el sistema universitario, en tanto institución que congrega más del 80% de la matrícula del sector, contiene a la inmensa mayoría de investigadores y produce la gran mayoría de investigaciones del país, etc.). b) Varias de las políticas impulsadas en el período estuvieron dirigidas directamente a la diversificación institucional del nivel terciario y universitario público, a la mejor articulación entre instituciones y sus interfaces, o a la generación de iniciativas de promoción del acceso y permanencia de los estudiantes en la propia UdelaR vinculándose para ello con la enseñanza media. De este modo, analizando sus políticas de acceso y vinculación con el sistema educativo en su conjunto, así como su política de descentralización, es posible caracterizar a la reforma universitaria 2006-2014 como un relevante movimiento de democratización del acceso a la Educación Superior pública.

- 2- Amplitud. Como fue dicho, el proceso de reforma abarcó prácticamente todas las áreas de la institución. Se impulsaron lineamientos programáticos novedosos tanto en lo que refiere a las políticas de investigación, enseñanza y extensión, así como en relación a la carrera docente, que venía acumulando problemas (muchos de ellos aún sin resolver) debido al estancamiento presupuestal prolongado y el crecimiento sostenido de la matrícula. Se realizaron transformaciones normativas en relación a la regulación de la enseñanza de grado, la carrera docente, los reglamentos de concurso, etcétera. Se formuló y se puso en circulación un discurso de transformación universitaria,

basado, fundamentalmente, en los mencionados ejes del proyecto de “la universidad para el desarrollo”, que permitieron poner al demos universitario en una situación de debate sobre los diagnósticos de partida y las transformaciones propuestas y en curso. El contexto de crecimiento presupuestal operado durante el primer período de gobierno del Frente Amplio permitió contar con fondos para impulsar varias de las líneas programáticas, y al mismo tiempo distribuir el crecimiento de modo que no alterara sustancialmente las distribuciones históricas entre las diferentes áreas universitarias. El segundo gobierno progresista tuvo el crecimiento presupuestal de la UdelAR, con excepción de un aumento condicionado dirigido exclusivamente a las políticas de descentralización, lo cual afectó el desarrollo de varios de los programas de desarrollo académico de la institución. Con el actual gobierno se ha planteado una situación de incertidumbre al plantearse un presupuesto por dos años.

- 3- Profundidad. En cuanto al grado en que la reforma logró transformar y “desviar los valores y las normas preexistentes” (Cerych, 1987), aún es muy pronto para extraer conclusiones al respecto. No obstante, es posible realizar algunas valoraciones de tipo interpretativo sobre el proceso de reforma y algunos de sus principales efectos.

De acuerdo al análisis que hemos venido desplegando, pensamos que el proceso de reforma se basó fundamentalmente en un proyecto de “universidad para el desarrollo” (con las características mencionadas), que fue acompañado, complementado, articulado y a veces tensionado por el proyecto de “extensión crítica” y su vocación de “ir más allá” respecto a algunas transformaciones, y que fue de algún

modo enfrentado –explícita o implícitamente– por diferentes fuerzas de resistencia al cambio, entre ellas la inercia institucional de la universidad profesionalista, y los academicismos de viejo y de nuevo cuño. Desde esta lectura que proponemos como posible clave de análisis e interpretación, es posible extraer algunas valoraciones preliminares, y dejar abiertos algunos problemas que reclaman un examen en mayor profundidad.

El proyecto de “universidad para el desarrollo” logró importantes avances y transformaciones, cuya profundidad pensamos se torna irreversible en algunos temas relevantes (como algunas medidas de modernización institucional, el inédito desarrollo dado a la universidad en el interior del país, así como algunos programas de investigación y extensión de orientación fuertemente democratizadora del conocimiento). También a nivel del discurso y las ideas que la reforma puso en circulación, el proyecto de la “universidad para el desarrollo” aún proporciona las referencias principales desde las que se discuten los desafíos universitarios.

No obstante, de algún modo –además de enfrentar las fuerzas de resistencia al cambio ya mencionadas– la perspectiva de “universidad para el desarrollo” alcanzó una suerte de “techo” dado, principalmente, por dos factores externos: 1) la interrupción por parte del gobierno del proceso de recuperación de niveles necesarios de inversión educativa, manteniendo una situación de rezago presupuestal evidente en las comparaciones con los países de la región. 2) Un aspecto que ha sido señalado con insistencia por Arocena y Sutz: “la débil demanda solvente de conocimiento avanzado que se dirige a la oferta nacional de conocimiento en el mundo del subdesarrollo (Rodrik, 2007; Cimoli, Ferraz y Primi, 2009; Arocena y Sutz, 2010)” (Arocena, 2014). Este aspecto, que ha sido abordado por casi toda la literatura del desarrollo, y sus críticos, en América Latina. ¿Hasta dónde

es posible transformar este rasgo de nuestras economías periféricas sin trastocar las bases estructurales del capitalismo dependiente? ¿Qué lugar le compete a las Universidades, ya sea en el intento neodesarrollista por vincular conocimiento avanzado con demanda solvente, ya sea en el intento por aportar conocimientos dirigidos a una transformación estructural de la sociedad?

Este tema es abordado desde una perspectiva crítica por Dagnino (2015), quien analiza el problema para el caso de la universidad brasileña. Dagnino plantea que la universidad brasileña atraviesa actualmente una crisis fruto de su “doble disfuncionalidad”: no responde a las necesidades de los sectores subalternos (que en gran medida siguen sin poder acceder a ella) y al mismo tiempo ya no responde a las necesidades de los sectores dominantes (que son esencialmente compradores o importadores de tecnología, y además en Brasil apuestan fuertemente a la educación privada). Sostiene Dagnino que el modelo hegemónico desde el cual se reconstruyó la universidad brasileña pos-dictadura se estableció desde una cierta concepción de investigación, formulada desde los intereses del capital y desde la racionalidad de las ciencias naturales, que “reconfiguró” de arriba abajo a las funciones de enseñanza y extensión de acuerdo a su racionalidad tecno-productiva. Luego de analizar los límites estructurales de dicho modelo, así como sus efectos nocivos sobre el quehacer educativo universitario, Dagnino sostiene que el “proyecto alternativo” deberá partir de la extensión y desde allí reformular a las demás funciones. En su concepción, la extensión debería no solo reutilizar a la “tecnociencia” existente, sino sobre todo re-fundarla sobre nuevas bases, de acuerdo al diálogo de saberes con los sectores populares y en respuesta a las necesidades de los sectores subalternos. En dicho camino, plantea la necesidad de la vinculación estratégica de la universidad con la economía

solidaria. Mencionamos el análisis de Dagnino porque pensamos que aporta a describir de qué modo las concepciones y situaciones en torno al desarrollo en América Latina atraviesan a nuestras universidades, y las referencias desde las cuales se plantea la necesidad de pensar alternativas. Por cierto que la situación de la universidad y la sociedad brasileña no son las mismas que las del Uruguay. Pero a grandes rasgos ayuda a situar marcos para pensar algunos de los problemas que atraviesan tanto las perspectivas de “universidad para el desarrollo” como los proyectos que buscan generar otras alternativas.

El análisis de Dagnino nos brinda también un marco propicio para abordar el examen del nivel de la “profundidad” en cuanto al proyecto de “la extensión crítica” durante el período 2006-2014. Como fue dicho, este proyecto logró importantes transformaciones en la política extensionista, que avanzaron en la integración de la extensión al currículo en todas las áreas de conocimiento, interpelando y ayudando a transformar los modelos pedagógicos dominantes en el nivel universitario. A su vez, también se generaron o desarrollaron con mayor intensidad programas que profundizaron el vínculo de la universidad con los sectores populares, generando un mayor vínculo entre la investigación universitaria y las demandas de organizaciones sociales, sindicales y cooperativas, en procesos con vocación transformadora desde un vínculo dialógico y participativo. Ahora bien, como ya hemos señalado, no obstante todos estos avances este proyecto no logró, en el período estudiado, formular y poner en circulación un proyecto de transformación integral de la universidad, en el sentido orgánico y de totalidad. Esto es, por lo demás, algo esperable, dado que un proyecto con dichas características es algo que aún debe ser formulado por el pensamiento crítico latinoamericano. En tal sentido, pensamos que el proceso de transformación



universitaria realizado en el período 2006-2014, con todas sus contradicciones, tensiones y vaivenes, constituye una experiencia sumamente enriquecedora en el camino de las búsquedas de alternativas para la transformación de la Universidad pública latinoamericana en un sentido popular, democrático y democratizador. Es decir: pensamos que el diálogo y el debate permanente entre el proyecto de la “universidad para el desarrollo” (al menos en la versión que hemos reseñado), y las perspectivas con vocación superadora de los límites sistémicos a partir de una mayor vinculación de la universidad con los sectores populares y sus necesidades, constituyen un camino tan complejo como fértil para buscar alternativas a la cada vez mayor concentración y mercantilización del conocimiento y la cultura por el capitalismo globalizado.

Rescapitulando: como señala Cerych en su estudio de las universidades europeas, las reformas universitarias siempre son una mixtura de metas logradas, parcialmente logradas y otras no alcanzadas; de efectos deseados y otros no previstos; de resultados positivos y negativos. También lo fue en el caso que analizamos. Una mirada de conjunto evidencia la consecución de importantes logros, transformaciones relevantes, junto a otros objetivos que no pudieron ser alcanzados, como el cambio de la ley orgánica que rige a la institución. Aún así, es posible verificar la existencia de transformaciones relevantes en prácticamente todas las áreas y funciones de la institución, así como la puesta en circulación de un conjunto de ideas y propuestas programáticas que han reactivado el debate universitario, y permanecen aún alimentando las discusiones de la etapa actual. En dicho conjunto de ideas y propuestas se condensan la heterogeneidad de perspectivas y concepciones descritas al inicio de este apartado, evidenciando a la política universitaria como un campo abierto de disputa

político-académica. Aquí hemos intentado una primera aproximación al conocimiento e interpretación de las principales tendencias, contenidos e implicaciones del proceso de transformación universitaria vivido por la UdelaR en el período 2006-2014. Restan aún investigaciones de mayor profundidad que puedan aportar nuevos elementos y mayor conocimiento sobre el tema.

## Bibliografía

- Acosta, A. (2014). "Ideas, políticas y decisiones en la Educación Superior universitaria". En *Historias paralelas II: 15 años después*. Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Arocena, R. (2014). "Trabajando por la Segunda Reforma Universitaria: La Universidad para el Desarrollo". En *Memorias del Rectorado 2006-2014*. Montevideo, Udelar.
- (2013). "Las Políticas de Educación Superior en la Democratización del Conocimiento". En *Horizontes Latino Americanos. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales del MERCOSUR Educativo*, Vol.1, nº 1, página 10.
- (2014). "La investigación universitaria en la democratización del conocimiento". En *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS*, Vol. 9, nº 27, septiembre de 2014, 85-102.
- (2004). "Las reformas de la Educación Superior y los problemas del desarrollo en América Latina". En *Educação & Sociedade* Vol. 25, nº 88, 915-936.
- Arocena, R., Bortagaray, I., Sutz, J. (2008). *Reforma universitaria y desarrollo*. Montevideo, Proyecto Unidev.
- Arocena, R., Sutz, J. (2000). *La Universidad Latinoamericana del Futuro. Tendencias, escenarios, alternativas*. México D.F., UDUAL.
- Artigas, S. (2014). "La Reforma Universitaria (2007-2010): ejes temáticos, actores e influencias". Tesis del Programa de Especialización y Maestría en Enseñanza Universitaria, Udelar. Disponible en: <[http://posgrados.cse.edu.uy/tesis\\_monografias](http://posgrados.cse.edu.uy/tesis_monografias)>

- Carlevaro, P. (2010). "Intersecciones y uniones de la universidad con la ética". En *Reencuentro* n° 57, 8-17. Xochimilco, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Castoriadis, C. (2007). *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires, Tusquets.
- Cerych, L. (1987). "The policy perspective" en: Clark, B. *Perspectives on higher education. Eight disciplinary and comparative views*. Berkeley, University of California Press.
- Consejo Directivo Central (2007). Sesión extraordinaria del 15 de abril.
- (2013). Resolución del 11 de junio.
- (2010). Sesión del 8 de junio.
- (2011). Resolución n° 4 del 30 de agosto. "Ordenanza de estudios de grado y otros programas de formación terciaria".
- (2009). Documento aprobado en sesión ordinaria del 27 de octubre.
- Comisión Sectorial de Investigación Científica, Bases del llamado a proyectos de investigación y desarrollo en el marco de las Primeras Jornadas PIT-CNT-UdelaR 2013. <<http://www.csic.edu.uy/renderpage/index/pageid/1100#headingslistfor2144>> Consultado el 1-11- 2015.
- Dagnino, R. (2015). "Como é a universidade que o Brasil precisa?". En *Avaliação*, Vol. 20, n° 2, 293-333. Campinas, Sorocaba.
- Dirección General de Planeamiento de la Universidad de la República (2013). "Informe del VII Censo de Estudiantes Universitarios de Grado. Principales características de los estudiantes de grado de la Universidad de la República en 2012".
- López Segrera, F. (2008). "Tendencias de la Educación Superior en el mundo y en América Latina y el Caribe". En *Avaliação*, Vol. 13, 267-291.
- Ordorika, I., Lloyd, M. (2014). "Teorías críticas del Estado y la disputa por la Educación Superior en la era de la globalización". En *Perfiles Educativos*, Vol. XXXVI, 136. México D.F., IISUE-UNAM.
- Ribeiro, D. (1968). *La Universidad Latinoamericana*. Montevideo: Departamento de Publicaciones de la Universidad de la República.
- Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (2014). "Reorganización de la Unidad Académica Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio". Informe al Consejo Directivo Central.

- (2010). "Aportes al proceso de evaluación de la Extensión y las Actividades en el Medio en la Universidad de la República", noviembre 2006-agosto 2010. SCEAM, Universidad de la República.
- Tommasino, H., Cano, A. (2015). "Extensión crítica, Integralidad, neo-difusionismo: tendencias y controversias en las políticas extensionistas de las universidades latinoamericanas en el siglo XXI". En *Revista Universidades* (en prensa). México D.F., UDUAL.
- (2015). "Extensión o difusionismo: encrucijada para la Universidad Latinoamericana". *Segundo Congreso de Extensión Universitaria de AUGM*, Campinas, Brasil.
- UdelaR (2012). "Balance y perspectivas de algunas políticas de impulso a la investigación en la Universidad 2007-2011. Hacia la Reforma Universitaria", Fascículo 13, Universidad de la República.
- (2012). *Universidad de la República. Memoria 2012*. Montevideo, Universidad de la República.
- (2012). "La Política de Regionalización y descentralización de la UdelaR, 2007-2011". En *Hacia la Reforma Universitaria*. Montevideo, Rectorado UdelaR.



## **Reflexiones finales**

---

*Mirtha Lischetti e Ivanna Petz*





Las dificultades y los logros que podamos encontrar en esta publicación conjunta realizada por cuatro equipos de investigadores de cada uno de los países, formados no solo en las ciencias sociales, sino también, en el caso de alguno de ellos, de formación en las ciencias duras, van a tener todas que ver con el grado de conocimiento científico, político e ideológico que pudimos alcanzar después de haber compartido el desarrollo conjunto de cuatro Proyectos PPUA, de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación de nuestro país, Argentina.

Hemos decidido dejar que las modalidades de escritura y los énfasis con los que cada equipo presente los temas y las problemáticas que se analizan, se expresen libremente dando a cada equipo la posibilidad de mostrar su particularidad, particularidad que se funda en trayectorias históricas diferentes, luchas de emancipación también distintas, tanto como lo son las estructuras socio-económicas y las características culturales de cada formación social; las coyunturas históricas que se están viviendo, insertas en una historia más amplia que las significa y las valora; y las

formaciones académicas de cada equipo, no solo en las temáticas, sino también en las maneras de entender a la región y al mundo.

Encontramos entonces que en esta publicación conjunta, Argentina y Uruguay se atienen prácticamente a dos partes en su desarrollo, las que indican las características de la década en cada uno de sus respectivos países y la segunda parte, la que caracteriza a las transformaciones de sus sistemas universitarios. Ya que el nivel de transformaciones realizadas en sus formaciones sociales han tenido una profundidad determinada.

La magnitud de las transformaciones que se dieron en Bolivia y en Venezuela excede la posibilidad de que los equipos respectivos puedan cumplimentarla consigna. El equipo boliviano necesita más de cuatro capítulos para dar cuenta de lo acontecido: las transformaciones económicas: el pasar a tener el control sobre las riquezas de su subsuelo, y de su producción, en general; las transformaciones demográficas: que la mayor parte de la población, colonizada y estigmatizada a través de procesos de colonialismo interno durante siglos, se haya hecho cargo de los destinos y de la administración de sus propias políticas; las transformaciones culturales: los desafíos a pensar en el derecho que cabe a la existencia de todas las distintas formas de vida de las poblaciones de los pueblos originarios que habitan su territorio, la decisión política de nominar a su formación social como Estado Plurinacional y a reformular democráticamente la Constitución que enmarca las nuevas normas que regulan la vida en ese territorio por primera vez propio. Estos hechos llevaron a la producción de un material muy bien sistematizado, que historiza procesos y compara realidades socio económicas. Nos enorgullece pensar que la realidad de esta Investigación conjunta haya posibilitado el desarrollo de esos materiales producidos por el equipo

boliviano, que van a ser objeto de una publicación a cargo de la Universidad Mayor de San Andrés y de la editorial de la Vicepresidencia del País hermano de Bolivia.

En Venezuela, las transformaciones operadas permitieron la inclusión de prácticamente la totalidad de la población. El equipo venezolano da cabal cuenta de lo acontecido en el campo de la educación en general, y de la educación superior, en especial, caracterizando a las así llamadas “Misiones” y a la creación de la Universidad Bolivariana.

Cuando formulamos el proyecto de investigación que dio como resultado esta publicación conjunta, planteábamos como hipótesis la existencia de una correlación entre las transformaciones político-económicas y socio-culturales que tuvieron lugar durante la década pasada en nuestros países, y las políticas de promoción y financiamiento para la innovación en educación superior estrechamente relacionadas a la vinculación territorial e integración socioeducativa. No nos equivocábamos. En efecto, es lo que se expresa en los diferentes capítulos acerca de las transformaciones en los sistemas de educación superior en los cuatro países.

Transformaciones sobre una universidad atravesada por los programas de reformas de los años '90, llevados adelante en simultaneidad en toda la región, donde la aplicación de estándares de calidad, y el comprender las problemáticas educativas desde un asunto técnico, más que político, sin considerar las particularidades de las instituciones y sin la participación de la comunidad académica, fue la tendencia hegemónica (Llomovate et al., 2013).

En el proyecto también escribíamos que el carácter de aquellas transformaciones tuvo como objetivo la inclusión de mayores sectores de población a las universidades públicas. Estas innovaciones, estos procesos, de distinta raigambre y aceptación crítica en cada país cumplieron su objetivo fundamental: la excelencia universitaria, caracterizando a la

misma, no desde los parámetros de las elites, sino desde el criterio de llegar con la educación superior a mayor cantidad de población, respetando la calidad de la enseñanza, y una determinada orientación ideológico-política de la misma. Tampoco nos equivocábamos, en la sistematización de cada país se da cuenta de tal carácter. Es que el concepto de calidad, "... es una construcción social que varía según los intereses de los grupos de dentro y fuera de la institución educativa [en nuestro caso de las instituciones de la educación superior] que refleja las características de la sociedad que se desea para hoy y que se proyecta para el futuro. No es un concepto unívoco y fijo sino que debe ser construido a través de consensos y negociaciones de los actores" (Dias Sobrinho, 1995:76, citado en Llomovate et al, 2013:36).

En su conjunto, las innovaciones desarrolladas desafían la mirada de la eficacia neoliberal. De aquí que uno de los retos que se nos presenta a los Complejos de Educación Superior latinoamericanos es generar un nuevo sistema de evaluación de la calidad de la educación superior para proyectar su función social y pública creando nuevos tópicos de referencia hacia la sociedad (Llomovate, 2013).

Pero también, siguiendo a Zemelman (2013) se nos imponen las preguntas que nos plantea el contexto actual a nuestras universidades: ¿Qué significa desarrollar un país o una nación? ¿Qué significa hablar de plurinación?, ¿qué significa hablar de actores sociales?, ¿qué significa desarrollo técnico científico? Cuestiones aparentemente elementales pero que suponen una respuesta situada "en función de las exigencias del momento histórico de cada país" (2013:51). Resulta fundamental que nuestras universidades se interroguen respecto de esto que trata de la relación entre conocimiento, pensamiento y contexto histórico, solo a partir de ese interrogatorio, sigue Zemelman, "estamos frente a la posibilidad de generar un saber para la transformación".

Y este es, pues, uno de los aportes fundamentales que cada complejo de educación superior pueda otorgar a su pueblo.

Quizás sea América Latina el lugar donde se ha desarrollado una educación superadora de la herencia que nos haya dejado las universidades de Salamanca y Bolonia, tensionadas por la influencia del liberalismo francés. La reforma del '18 puso de manifiesto que nuestras universidades tenían preocupaciones que no fueron significativas en igual grado a las universidades europeas, dando cuenta de la utopía de una modernidad propia (Marengo y Giordano, 2013). A lo largo del siglo XX el derrotero de la educación superior latinoamericana estuvo permeado por dos modelos de universidad enfrentados, uno excluyente y otro inclusivo, al decir de Zaffaroni (2015). En esta trayectoria debemos situar lo que se ha expresado en todos los capítulos vinculados a la educación superior en el presente volumen: la combinación de soluciones a los problemas heredados de décadas pasadas signados por una matriz universitaria fuertemente elitista y de la profundización de una política educativa democrática popular. Solo comprendiendo esta combinación, en el marco de aquella genealogía, se desnaturaliza la cristalización de lo que hoy se nos presenta como derecho, al tiempo que advierte respecto de la responsabilidad popular de defenderlo (Friedemann y González, 2015).



## Bibliografía

- Friedemann, S., González, C. (2015). "Historia del derecho a la educación superior". En <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-286552-2015-11-20.html>>
- Llomovate, S., Juarros, F., Kantarovich, G. (2013). "Pensando en una Universidad descolonizada y nuevamente Latinoamericana". En Llomovate, S., Juarros, F., Kantarovich, G. (Comp.) *Reflexiones prospectivas sobre la Universidad Pública*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Marengo, R., Giordano, C. (2013). "De riquezas, abandonos y oportunidades urgentes. Educación superior en la Argentina contemporánea". En Llomovate, S., Juarros, F., Kantarovich, G. (comps.), *Reflexiones prospectivas sobre la Universidad Pública*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Marquina, M., Chiroleu, A., (2015). "¿Hacia un nuevo mapa universitario? La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina". En *Propuesta Educativa* n° 43, año 24 Vol.1, 7-16.
- Zaffaroni, R. (2015). "Universidades". En línea: <http://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-285422-2015-11-05.html>
- Zemelman, H. (2013) "El lugar del pensamiento y la tendencia a la burocratización del intelecto en la universidad". En Llomovate, S., Juarros, F., Kantarovich, G. (comps.), *Reflexiones prospectivas sobre la Universidad Pública*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.





## Los autores

### Agustín Cano

Docente del Programa Integral Metropolitano de la Universidad de la República (Uruguay). Licenciado en Psicología (UdelaR). Máster en Proyectos Sociales (LUMSA-Università de Roma). Actualmente, cursa un Doctorado en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

### Daniel Hernando López Fernández

Asistente del Instituto de Investigaciones Sociológicas IDIS-UMSA. Estudiante de la Carrera de Sociología. Coordinador y participante de investigaciones del IDIS gestión 2014-2015. Actualmente, elabora su tesis "Re-estructuración del Municipio de El Alto a partir de lógicas de ocupación y apropiación territorial multiresidencial". Fue coordinador en elaboración, gestión e implementación de proyectos sociales de la YMCA de La Paz, Bolivia.

### Naira Cecilia Mamani López

Egresada de la Carrera de Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), donde realiza su Tesis sobre "Organizaciones juveniles

y reivindicaciones políticas en la ciudad de La Paz”. Fue auxiliar de docencia de Metodología de Investigación y Desarrollo del Capitalismo. Es estudiante de tercer año de la carrera de Ciencias de la Comunicación Social en la UMSA. Becada de las Fundaciones Jubileo y Seidel para el Diplomado “Liderazgo, Gestión Pública y Desarrollo Local”.

### **Eduardo Paz Rada**

Licenciado en Sociología por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), Magíster en Ciencias Sociales con Especialidad en Ciencia Política en la FLACSO de México y Diplomado en Educación Superior en la UMSA. Fue Director de la Carrera de Sociología de la UMSA y, actualmente, es Docente Emérito e investigador en la misma universidad. Invitado en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en la Cátedra Para la Integración Latinoamericana en la Universidad de Cuyo (Argentina) y en la Universidad de Valparaíso (Chile).

### **René Pereira Morató**

Licenciado en Sociología por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) y Magíster en Estudios Sociales de la Población en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Realizó el Posgrado en Población y Desarrollo en el Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana, en 1982, y un Posgrado en Educación Superior en la UMSA conjuntamente con la Universidad de La Habana en 2002. Es Docente Emérito en la UMSA.

### **Marcelo Pérez Sánchez**

Licenciado en Ciencia política, Máster en Estudios de Políticas Aplicadas, Magíster en Estudios contemporáneos de América latina, doctorando en Estudios urbanos (Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina). Profesor adjunto del Programa integral metropolitano y de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Uruguay.

## **Tania Quilali Erazo**

Licenciada en Sociología por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Fue estudiante de intercambio mediante la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) en la Universidad de Buenos Aires. Fue auxiliar de docencia en varias asignaturas de la Carrera de Sociología de esa Universidad. Fue reconocida por la UMSA con el diploma de Excelencia. Actualmente, es estudiante de la Maestría en Estudios Críticos del Desarrollo del CIDES-UMSA. Y trabaja como Coordinadora Departamental del Programa de Desarrollo Inicial dependiente del Servicio Departamental de Gestión Social de Bolivia.

## **Martín Sanguinetti Pardo**

Licenciado en Economía por la Universidad de la República (UdelaR). Maestrando en Manejo Costero Integrado por la misma institución. Profesor Ayudante de la Unidad de Estudios Cooperativos del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (UdelaR).

## **Humberto Tommasino**

Doctor en Medio Ambiente y Desarrollo por la Universidad Federal de Paraná (Brasil), Magíster en Extensión Rural por la Universidad Federal de Santa María (Brasil) y Doctor en Veterinaria por la Facultad de Veterinaria de la Universidad de la República (Uruguay). Actualmente, es Profesor del área de Extensión de la Facultad de Veterinaria y Coordinador de la Maestría en Educación y Extensión Rural (UdelaR).





