



ISSN 1990-7451

Programa de Investigación Estratégica en Bolivia

30

Tinkazos

PIEB

# Tinkazos



revista boliviana 30 de ciencias sociales  
diciembre de 2011





## MARCELA MÉRIDA

“Esta mujer —mitad y mitad— no teme ser habitada por presencias ajenas. No se queda en su pintura, va hacia la presencia, presencia que no inventa: la descubre”, señala Luis Mérida, asesor cultural.

Marcela Mérida, artista plástica y ceramista cochabambina, estudió en Argentina, Italia y Estados Unidos. Sus trabajos se encuentran expuestos en importantes colecciones de Bolivia y el exterior. En su trayectoria ha merecido diferentes reconocimientos, entre ellos el Primer Premio en el Concurso de Artes Plásticas Semana de Mayo (1984) y, en 1992, una Mención Honrosa en el Salón Pedro Domingo Murillo. A su aporte en el campo de las artes plásticas se suma su labor de docente, a través de talleres dictados en diferentes regiones del país.

## **Presentación..... 5**

### SECCIÓN I DIÁLOGO ACADÉMICO

#### **Factores económicos e institucionales y su incidencia en el escaso desarrollo nacional y regional**

*Carlos Toranzo..... 9*

#### **¿Realmente la inversión importa? Suficiencia y eficacia de la inversión en Bolivia**

*Rubén Ferrufino G.*

*Iván Velásquez C.*

*Marco Gavincha L..... 25*

#### **La olvidada agenda de la transformación productiva**

*Alfredo Seoane Flores..... 51*

### SECCIÓN II ARTÍCULOS

#### **Las ONG bolivianas: análisis de su evolución y dimensión financiera**

*Daniel Freiherr von Freyberg..... 79*

#### **Dispositivos identitarios, fisuras sociales y movimientos regionales 2005-2010**

*Franz Flores Castro..... 105*

Revista Boliviana de Ciencias Sociales semestral  
del Programa de Investigación Estratégica  
en Bolivia (PIEB)

#### **Comité Directivo del PIEB**

Carlos Toranzo

Silvia Escobar

Susana Seleme

Xavier Albó

Gilberto Pauwels

Fernando Mayorga

Germán Guaygua

#### **Consejo Editorial**

Xavier Albó, antropólogo

Godofredo Sandoval, sociólogo

Carlos Toranzo, economista

#### **Directora**

Ana María Lema

#### **Editora**

Nadia Gutiérrez

#### **Diseño de portada e interiores**

Rudy Alvarado

#### **Pintura de portada**

Marcela Mérida.

*Cuatro estaciones*, 2009.

Esta publicación cuenta con el auspicio de  
la Embajada del Reino de los Países Bajos

Depósito legal: 4-3-722-98

ISSN 1990-7451

Derechos reservados: Fundación PIEB,  
diciembre de 2011

#### **PIEB**

Ed. Fortaleza, p. 6 of. 601. Av. Arce, 2799

Teléfonos: 2432582-2435235

Fax: 2435235

[fundacion@pieb.org](mailto:fundacion@pieb.org)

[www.pieb.org](http://www.pieb.org)

[www.pieb.com.bo](http://www.pieb.com.bo)

Los artículos son de entera responsabilidad de los  
autores. *Tinkazos* no comparte, necesariamente,  
la opinión vertida en los mismos.



**Perspectivas hacia una educación intracultural en el contexto indígena originario campesino**

*Tiina Saaresranta*..... **127**

**Programas inclusivos: el reto de la equidad en el acceso a la educación universitaria en Chile**

*Marcelo Martínez Keim*..... **145**

**SECCIÓN III  
MIRADAS**

***Ciencia y Cultura*, revista de la Universidad Católica Boliviana**..... **169**

**SECCIÓN IV  
RESEÑAS Y COMENTARIOS**

**Mirada múltiple sobre Estado, institucionalidad y ciudadanía**

*Fernando Mayorga*..... **175**

**La quinua y la necesidad de realizar investigación agroambiental**

*Roger Carvajal Saravia*..... **187**

Molina, Fernando

*Guillermo Francovich*

*Vicente Pazos Kanki*

*René Zavaleta. I. La etapa nacionalista.*

***H.C.F. Mansilla***..... **191**

Talavera Simoni, María Luisa

*Formaciones y transformaciones: Educación pública y culturas magisteriales en Bolivia, 1899-2010*

***Raúl Calderón Jemio***..... **193**

Calderón, Fernando

*Los conflictos sociales en América Latina.*

***María Teresa Zegada***..... **195**

Soruco Sologuren, Ximena

*La ciudad de los cholos. Mestizaje y colonialidad en Bolivia, siglos XIX y XX.*

***Cecilia Salazar de la Torre***..... **199**

***T'inkazos virtual***..... **201**

**Datos útiles para escribir en *T'inkazos***..... **202**

# Presentación

Ponemos a su consideración, amable lector, el número 30 de la revista boliviana de ciencias sociales y humanas *T'inkazos*. Esta edición busca, especialmente, aportar a la reflexión sobre la economía boliviana desde perspectivas más teóricas.

En este sentido, en la primera sección de la revista, de **diálogo académico**, difundimos los aportes de seis investigaciones realizadas en el marco de la convocatoria “Factores económicos e institucionales y su incidencia en el escaso desarrollo nacional y regional”, promovida por el PIEB en la gestión 2011. Integra esta sección un coloquio dirigido por el economista Carlos Toranzo, y en el que participan los investigadores Rodney Pereira, Horst Grebe, Gover Barja y Carlos Machicado, coordinadores de cuatro estudios. Los demás investigadores que participaron en esta convocatoria, Alfredo Seoane por un lado, y Ruben Ferrufino, Iván Velásquez, Marcos Gavíncha, por otro lado, también están presentes con los aportes de sus investigaciones en forma de artículos en torno a los apasionantes temas de la transformación productiva y la inversión, respectivamente.

La sección de **artículos** no se aleja de la economía, pues esta ha sido el motor de las movilizaciones sociales que levantaron a los potosinos en el año 2010, como lo muestra Franz Flores en un artículo que analiza los fenómenos sociales que se expresan en regiones que están fuera del “eje”. Otro tema recurrente en las investigaciones recientes del PIEB es el de la educación. Como parte de la convocatoria “Cien años de educación en Bolivia”, tenemos el agrado de presentar el trabajo de Tiina Saaresranta sobre un concepto propuesto por la nueva Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez: el de la intraculturalidad. Los problemas ligados a la educación son compartidos por muchos países. Recientemente, Chile ha sido y sigue siendo el escenario de conflictos y desentendimientos en torno al acceso a la educación, en particular a la educación superior. Este tema es abordado por el artículo de Marcelo Martínez Keim acerca de algunas experiencias de inclusión y programas de equidad en el acceso a la educación superior en este país.

Concluimos la sección de artículos con un balance muy interesante acerca de las ONG bolivianas, de la mano de Daniel Freiherr Von Freyberg que expone, con el soporte de muchos datos, un análisis de la evolución y de la situación financiera de estas instituciones. Excepcionalmente, este artículo está complementado por otro que se difundirá en la versión virtual de la revista.

La sección **Miradas...** tiene por invitada a la revista *Ciencia y Cultura*, de la Universidad Católica de La Paz. Alba María Paz Soldán nos recuerda el recorrido de esta publicación periódica de gran valor para la comunidad académica nacional e internacional.

La sección titulada **Comentarios y reseñas** está enriquecida con un extraordinario aporte de Fernando Mayorga sobre un vasto conjunto de publicaciones del PIEB (alrededor de cincuenta) realizadas en los últimos quince años, que comparten la temática de Estado, instituciones y ciudadanías. Este balance permite tener una visión de conjunto sobre estos temas y constituye una herramienta indispensable de consulta antes de sumergirse en la masa de conocimientos. Otro valioso comentario es el de Roger Carvajal que presenta el conjunto de investigaciones auspiciadas por el PIEB y realizadas tanto en Oruro como en Potosí acerca de la producción de quinua, desde una perspectiva agroambiental.



Las reseñas presentadas en este número se han referido a las obras de autores como Fernando Molina, María Luisa Talavera, Fernando Calderón y Ximena Soruco, y fueron realizadas, respectivamente, por H.C.F. Mansilla, Raúl Calderón, María Teresa Zegada y Cecilia Salazar.

Para ilustrar este número, con una notable participación masculina, hemos abierto las páginas a la obra de Marcela Mérida, una artista cochabambina que lleva varios años dedicada a la pintura así como a la formación y la acción social, que la ha vinculado a grupos de niños y jóvenes.

Como siempre, la producción de esta revista no habría sido posible sin un conjunto de atentos, valiosos y dedicados lectores anónimos que han planteado importantes sugerencias para la publicación de los artículos de sus pares. Deseo, en esta oportunidad, sacar a uno de ellos del anonimato para rendirle homenaje por su intachable carrera académica. Se trata de Don Juan Antonio Morales que, desde su aislamiento, no ha dejado de aconsejar y orientarnos. Agradecemos también a nuestros reseñadores que han compartido con nosotros sus impresiones y percepciones sobre las publicaciones que presentamos en esta edición.

La revista *T'inkazos* se prolonga en Internet en *T'inkazos* virtual. Nuestros amables lectores podrán encontrar dos artículos nuevos en este espacio: “Gestión compartida: el caso del pueblo indígena Leco y el Parque Nacional Madidi” de Simar Muiba, Oscar Loayza, Ángel Durán y Lenny Gonzales, un tema por demás actual después de la crisis surgida en torno al TIPNIS; y “Las ONG bolivianas: Análisis de sus principales características y percepciones” de Daniel Freiherr Von Freyberg, acerca de un tema importante en la vida institucional de nuestro país.

Para finalizar, quiero agradecer al Comité Directivo del PIEB por la confianza depositada en mi persona para dirigir una de las revistas más importantes del país y de la región en el campo de las ciencias sociales y humanas. Lamentablemente, debo alejarme de la dirección de *T'inkazos* por una nueva responsabilidad asumida que me impone otros retos en lo personal y profesional. Gracias también a Nadia y a Rudy, los auténticos artistas y artesanos de *T'inkazos*.

**Ana María Lema**  
**Directora**

---

## **SECCIÓN I**

---

### DIÁLOGO ACADÉMICO





# Coloquio

## Factores económicos e institucionales y su incidencia en el escaso desarrollo nacional y regional

Discussion Forum  
Economic and institutional factors and their influence on  
weak national and regional development

Carlos Toranzo<sup>1</sup>

*T'inkazos*, número 30, 2011, pp. 9-24, ISSN 1990-7451

Fecha de recepción: octubre de 2011

Fecha de aprobación: octubre de 2011

Versión final: noviembre de 2011

Seis investigaciones promovidas por el PIEB aportan con información y datos al conocimiento de los factores económicos e institucionales que incidieron en desarrollo de Bolivia en las últimas dos décadas. Los resultados de estos estudios y sus propuestas de escenarios de políticas son el referente de un diálogo entre especialistas al que se suman dos artículos. Con esta información, *T'inkazos* busca contribuir al análisis y debate sobre un tema estratégico para el país, desde una perspectiva macro e integral.

**Palabras clave:** política económica / crecimiento económico / ciclos económicos / finanzas públicas / descentralización / política fiscal / transformación productiva

Six research studies sponsored by PIEB contribute information and data to enhance knowledge of the economic and institutional factors that have influenced development in Bolivia in the last two decades. The results of these studies and their proposed policy scenarios are the subject of a dialogue between specialists, followed by two additional articles. With this information, *T'inkazos* seeks to contribute to the analysis and debate about an issue that is strategic for the country, from a comprehensive macro perspective.

**Key words:** economic policy / economic growth / economic cycles / public finance / decentralization / fiscal policy / productive transformation

---

1 Economista, Presidente del Comité Directivo del PIEB y miembro del Consejo editorial de la revista *T'inkazos*.



El PIEB tiene una profunda preocupación por los temas económicos, mirados desde una perspectiva macro e integral. Por esa razón, en 2009 lanzó una convocatoria para indagar los temas relativos a la “Generación y uso productivo del excedente en Bolivia”. Con el mismo interés en la economía, a fines de 2010 desafió a los investigadores a que investiguen acerca de “Los factores económicos e institucionales y su incidencia en el escaso desarrollo nacional y regional: Bolivia 1989-2009 (Fuentes, distribución y usos de ingresos)”. El resultado fue un conjunto de seis investigaciones cuyos resultados están en proceso de difusión.

Para hacer un balance acerca de esta temática, se reunió a varios de los investigadores, todos ellos economistas. El diálogo se centró en los temas siguientes: por un lado, los hallazgos de las investigaciones acerca de la identificación de los factores económicos e institucionales que incidieron en el escaso desarrollo constatado en los últimos años en Bolivia y, por otro lado, en torno a la propuesta de escenarios de políticas elaboradas por los investigadores.

Los invitados fueron:

**Rodney Pereira Maldonado**, máster en economía y candidato a doctor en ciencias del desarrollo. Asesor en varios ministerios y consultor en instituciones nacionales e internacionales. Coordinó la investigación “Articulaciones y mecanismos de transmisión económicos e institucionales en la dinámica de las finanzas públicas dentro del desarrollo nacional y regional”.

**Horst Grebe López**, doctor en economía política. Fue Ministro de Desarrollo Económico (2004-2005) y Director Ejecutivo de la Fundación Milenio (1994-1998). Desde 2005 es presidente del Instituto PRISMA. Coordinó la investigación “Los ciclos recientes en la economía boliviana: una aproximación económica e institucional”.

**Carlos Gustavo Machicado Salas**, doctor en economía. Fue analista sectorial en la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas Udape (2000-2003). Actualmente es investigador sénior en el Instituto de Estudios Avanzados del Desarrollo (Inesad). Coordinó la investigación “Análisis de los factores que limitan el crecimiento y desarrollo en Bolivia y evaluación de políticas de alternativas que contribuirían a revertir esta situación a nivel nacional y regional”.

**Gover Barja Daza**, doctor en economía. Profesor e investigador del programa de Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana. Actualmente es Director de la Maestría en Gestión y Políticas Públicas. Coordinó la investigación “Diseño institucional e incentivos implícitos en la descentralización boliviana”.

CARLOS TORANZO

**Les pido por favor identificar los principales hallazgos de sus investigaciones.**

RODNEY PEREIRA

La investigación que realizamos, titulada “Articulaciones y mecanismos de transmisión económicos e institucionales en la dinámica de las finanzas públicas dentro del desarrollo nacional y regional”, tuvo fundamentalmente dos objetivos. El primero se orientó al análisis de la evolución y el comportamiento de las finanzas públicas considerando los aspectos económicos, institucionales y políticos, y el segundo tuvo el propósito de investigar las relaciones entre las finanzas públicas y el desarrollo nacional y regional

El abordaje sobre el comportamiento de las finanzas públicas se hizo en tres periodos fundamentales: el primero referido a la democracia pactada y las reformas estructurales (1989 a 1998); un segundo periodo relacionado con lo que denominamos el agotamiento y crisis de la democracia pactada (1999 a 2005), y un tercer

periodo llamado el post neoliberalismo que va de 2006 al presente.

En el primer periodo, la preocupación central de la política fiscal fue coadyuvar a la estabilidad económica y apoyar las reformas estructurales de corte liberal que fueron posibles gracias a un sistema de coalición entre los principales partidos políticos de ese entonces. Se intentaron cambios institucionales tanto en el campo de las recaudaciones fiscales como en la ejecución del gasto público. Sin embargo los resultados con relación al desarrollo económico y social no fueron destacables. El segundo periodo signado por un elevado clima de conflictividad social y un entorno externo adverso generó un significativo deterioro de las finanzas públicas a la par que se cuestionaron los avances en la institucionalidad y el sistema político de coalición. En este marco la política fiscal estuvo orientada a resolver principalmente los problemas del déficit fiscal. Finalmente, en el tercer periodo del post neoliberalismo, un contexto de elevados precios de nuestras materias primas, de nacionalización de los hidrocarburos y de cambios en su régimen impositivo determinaron elevadas recaudaciones que permitieron aumentos sustanciales de la inversión pública, incrementos en el gasto corriente, la creación de transferencias condicionadas y un superávit fiscal en todo el periodo.

Cabe mencionar que en el periodo analizado, tanto el comportamiento como la política fiscal estuvieron fuertemente influenciados por intereses políticos y condiciones institucionales que modificaron la orientación económica de estas políticas.

#### HORST GREBE

Respecto a nuestra investigación, el enfoque parte del concepto de excedente y trata de verificar qué pasó con el excedente entre 1989 y 2009. Partimos de la hipótesis de que el

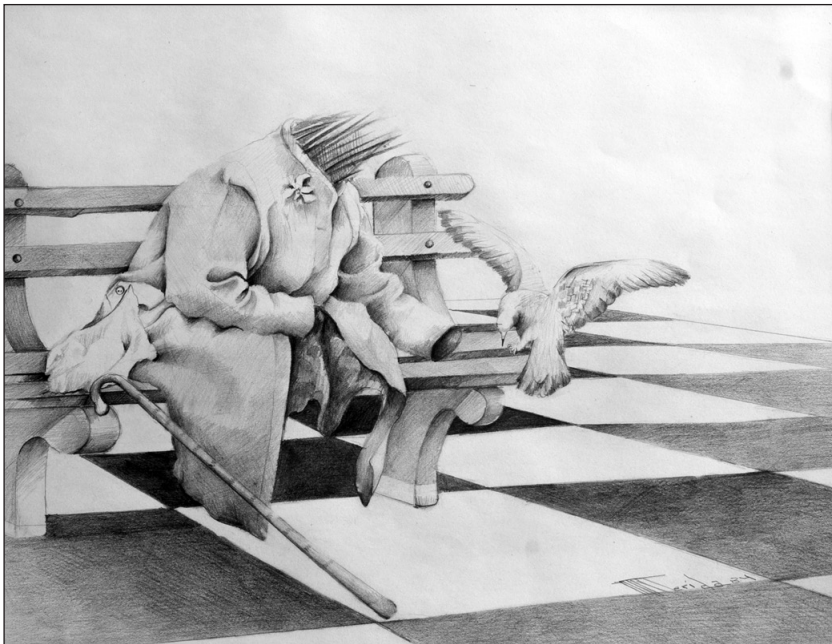
excedente en Bolivia es más bien cíclico, aparece en determinadas circunstancias y después se contrae. Corroboramos que el excedente en Bolivia, fruto de las insuficiencias estructurales y de organización de los factores de la producción, la conducción de la política económica y la acumulación privada, está determinado fundamentalmente por las condiciones externas, de tal manera que el excedente se genera en el ámbito interno, pero se realiza en el mercado externo, con ciertas características que no se han modificado en el tiempo.

Esto quiere decir que en el transcurso de los ciclos de los años 1990, con políticas neoliberales, y de los años 2000, con políticas estatistas, el marco institucional explica muchísimo menos de lo que dice la teoría institucionalista. Más importantes son otras cuatro variables que explican el desempeño de la economía boliviana en términos de crecimiento, generación de empleo, distribución del ingreso y solvencia fiscal. Tales variables son los términos del intercambio, la dimensión de la inversión extranjera directa, las remesas de los trabajadores emigrados y los recursos que proporciona la coca; estas cuatro variables explican el desempeño de Bolivia mucho más que las transformaciones institucionales.

¿Cuál es la conclusión? El patrón de acumulación tradicional de Bolivia no se ha modificado a pesar de los cambios institucionales. La informalidad es lo que caracteriza al país, y es por eso que las modificaciones institucionales son poco efectivas o poco fecundas frente a los desempeños y las conductas de los actores.

Se puede cambiar las leyes como se quiera, pero nadie las respeta, ni las buenas, las neutras o las malas; es una especie de atmósfera que tenemos encima pero que no explica la conducta de los agentes en términos sustanciales y concretos.

La heterogeneidad estructural de la economía aumentó mucho en los últimos años y eso lleva al tema central.



Marcela Mérida. *La anónima*. Lápiz, 1982.

Para mejorar el desempeño de la economía boliviana, de manera que no acumule rezagos con relación a los cinco países vecinos, es necesario aumentar la productividad de manera espectacular. En ese sentido se llega a la conclusión que no todos los sectores son equivalentes en su potencial de forzar incrementos sostenidos de productividad que es la única manera legítima de ir mejorando las condiciones del país, y adquirir el control interno sobre las variables estratégicas para lo cual se requiere de algo que es difícil en Bolivia: la concertación entre actores.

CARLOS TORANZO

**Según algunos de ustedes los temas de institucionalidad no influyen demasiado en el desarrollo. Ustedes tienen un énfasis, un lente puesto en la institucionalidad y puede ser un tema de debate en lo posterior.**

CARLOS GUSTAVO MACHICADO

Nuestro trabajo tiene básicamente dos partes claramente diferenciadas. La primera es un diagnóstico de donde extraemos ciertos hechos estilizados acerca del crecimiento económico en Bolivia entre 1989 y 2009. La segunda parte presenta recomendaciones de política.

Lo más importante radica en la identificación de ciertos hechos estilizados; partimos de un análisis macro y luego de un análisis regional. En el primero, utilizamos técnicas de contabilidad del crecimiento un tanto más avanzadas que las tradicionales —la “contabilidad de crecimiento superintensiva”— con las que se logra aislar la influencia de los factores de producción sobre la productividad total de factores. El primer hecho estilizado es que el crecimiento económico de Bolivia se explica principalmente por la productividad total de factores. Una vez identificada

esta variable, la pregunta es: ¿qué está detrás de la productividad total de factores?

Lo complejo es que muchas cosas pueden estar detrás de la productividad, porque se la calcula como un residuo. Entonces como primer paso se incorpora lo que denominamos el capital humano, y un elemento interesante que encontramos es que en Bolivia, a partir de la aplicación de la Reforma Educativa, hubo cambios interesantes e importantes en lo que se refiere al capital humano que logran explicar la senda de crecimiento, sobre todo si uno ve que entre 1991 y 1998, Bolivia tuvo un crecimiento interesante aunque insuficiente para poder reducir los índices de pobreza; crecimiento que se explicaría por el capital humano. En este análisis se identificó a 1999 como un año clave para explicar este período, un año de una crisis muy dura que podría explicar los acontecimientos posteriores.

Con relación a los factores institucionales, estos no explican tanto el crecimiento. Para afirmarlo, recurrimos a una descomposición del crecimiento, de acuerdo a dos autores, Daude y Fernández Arias<sup>2</sup> del Banco Interamericano de Desarrollo; de esta manera, encontramos que los factores institucionales no son muy importantes para explicar el crecimiento. Es todo lo que está detrás de la productividad de factores lo que explica el crecimiento económico.

CARLOS TORANZO

**La convocatoria lanzada por el PIEB estaba referida a la identificación de factores que inciden en el escaso desarrollo. Volvamos sobre estos aspectos.**

GOVER BARJA

Algunas presentaciones de los colegas fueron provocadoras al afirmar que los factores

2 Daude, Christian y Fernández-Arias, Eduardo (2010). “On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean”. Banco Interamericano de Desarrollo, manuscrito.



institucionales no tuvieron mucha capacidad de explicación del crecimiento o desarrollo.

Es verdad que los factores externos son altamente determinantes para el crecimiento económico boliviano. Más allá de factores estrictamente económicos externos también se puede pensar en temas geográficos, demográficos y de recursos naturales como determinantes muy importantes del desarrollo económico. Uno puede caer en un pensamiento predeterminístico, es decir estar supeditados a factores que no podemos controlar (predestinados); puede ser verdad aunque no sé cuánto realmente pesa.

A nuestro grupo le interesó analizar lo que se hizo en términos de políticas públicas y a qué se ha apostado en los últimos años. Para nosotros importa analizar las acciones tomadas para romper esquemas determinísticos. En particular, nos dedicamos a estudiar la apuesta que hizo el Estado boliviano por la descentralización durante varios gobiernos consecutivos. ¿Cuál es la institucionalidad que se ha creado sobre esa descentralización? ¿Tuvo algún impacto dicha institucionalidad? ¿Qué hace que funcione mal? El interés era identificar los elementos institucionales que impiden que la descentralización funcione bien.

Nuestras preguntas fueron: ¿Cuáles son los incentivos implícitos en el diseño institucional de la descentralización? ¿Qué comportamientos generaron? ¿Estos comportamientos fueron constructivos o destructivos de la descentralización?

Entre los hallazgos, se encontró que la dependencia de los gobiernos subnacionales a las transferencias fiscales del gobierno central es cada vez mayor y se está desincentivando la generación de impuestos propios, la cultura de pago de impuestos. En cambio, está incentivando a gastar más de lo que se ingresa por esfuerzo propio y sobre todo se está generando alineamiento con los intereses y políticas provenientes del gobierno central antes que con los intereses locales, por dominancia de las transferencias sobre los ingresos propios. Se

han generado superávits por efecto de las transferencias, no por esfuerzo propio, sin embargo la contribución marginal de los ingresos propios a saldos es mayor que de las transferencias. Una vez que esas transferencias no puedan ser posibles y los superávits desaparezcan, entraremos en un conflicto fiscal subnacional, especialmente con los municipios y gobernaciones grandes.

Hay transferencias grandes a nivel de las ex prefecturas que están desincentivando la generación de impuestos del nivel nacional. Por ejemplo, se encontró que a más regalías que reciben los departamentos, se genera menos pago de IVA. También existe desalineamiento con los intereses departamentales por dominancia de las transferencias. También encontramos que el precio del petróleo está determinando el presupuesto de las gobernaciones y los municipios, pues estos fluctúan con la volatilidad del precio del petróleo y la variación del volumen producido.

Entonces hay un conjunto de elementos que ponen en riesgo los avances hechos en la institucionalización de la descentralización que es una apuesta del Estado boliviano al desarrollo económico, rompiendo esquemas determinísticos.

CARLOS TORANZO

**Se rescata en varias intervenciones la importancia de una variable externa como los precios de los hidrocarburos. Pero, respecto de las variables institucionales ¿qué sucede para que la descentralización funcione mal? Hay un punto de contacto entre lo que plantean Horst y Gover, la importancia de una variable externa como es el precio del petróleo. Pero, si las variables institucionales tienen mucho que ver, ¿qué está funcionando mal en la descentralización? En el caso de Horst, lo institucional no explica mucho el desarrollo.**

RODNEY PEREIRA

Considerando que la dimensión institucional involucra aspectos tales como las reglas formales

e informales, las costumbres, la cultura, el peso de la historia, los arreglos políticos, entre sus componentes más importantes, indudablemente en el campo de las finanzas públicas y en el diseño de la política fiscal estos factores juegan un papel determinante.

En tal sentido, no es posible comprender el desempeño fiscal si no se consideran las diferentes leyes y normas que orientaron su desempeño así como los procesos de institucionalización para la ejecución, tales como los roles del Poder Ejecutivo y Legislativo y de los espacios subnacionales. Pero, además, se debe tener en cuenta sus componentes informales expresados en la influencia de los grupos de poder y de los actores directamente involucrados tanto en los procesos de recaudación y asignación de los recursos públicos así como de las mediaciones políticas.

Si bien hubo esfuerzos por mejorar la recaudación y el gasto público así como un “manejo” más responsable de las finanzas públicas, estos esfuerzos, sin embargo, se fueron distorsionando por el peso de los aspectos político institucionales que, bajo una visión de la búsqueda de intereses fraccionados, la permanencia en el poder y de réditos personales, dieron lugar a prácticas clientelares que dejaron de lado las reglas formales. Por ejemplo es el caso, a inicios de la pasada década, de la reforma del Servicio de Impuestos Nacionales y el de la Aduana donde el cuoteo político cuestionó los objetivos de estas reformas.

En otras palabras, los avances institucionales de carácter formal en el campo de las finanzas públicas generaron a su vez reglas y comportamientos no formales que las cuestionaron; esto se dio, por ejemplo, en el proceso presupuestario donde sus metas de gastos y su asignación para cada gestión fueron continuamente modificados, restándole validez como instrumento creíble de programación.

CARLOS TORANZO

**Algunos factores políticos han inhibido la capacidad de tener resultados con las reformas; por ejemplo, los cuoteos políticos en los regímenes de coalición. ¿Cómo se contraponen esto con un presidencialismo tan fuerte desde 2006 hasta hoy? ¿Los resultados son diferentes o son los mismos?**

RODNEY PEREIRA

El cambio que se puede ver en el presente es la desaparición de las coaliciones políticas ya que el único actor es el Movimiento al Socialismo que maneja el Ejecutivo como la mayoría en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Esto hizo que la gestión de las finanzas públicas no implique mayores procesos de negociación, a diferencia de los tiempos de las coaliciones políticas cuando la Ley Financial requería, para su aprobación, llegar a acuerdos tanto en los espacios formales del Congreso como con diferentes grupos corporativos. Hoy en día, dado el peso del único partido en función de gobierno y la falta de peso de los partidos de oposición en la Asamblea, la aprobación del presupuesto es una gestión más ágil.

Otra diferencia tiene que ver con que, ahora, hay una situación de bonanza lo cual determina que, al interior del Ejecutivo, los temas de asignación se refieran a discutir los niveles de incremento y la incorporación de nuevos proyectos y de gasto corriente mientras que en los periodos anteriores, la restricción fiscal imponía fuertes procesos de negociación en la asignación de los recursos. Además, las mejores condiciones fiscales han permitido compensar los efectos de la crisis internacional de 2008 y 2009.

También se debe mencionar una asignación del gasto con una orientación más progresiva: es el caso de la creación de bonos como el Juancito Pinto, el bono Juana Azurduy y la Renta Dignidad, lo que ha permitido, de acuerdo a estudios

realizados sobre su efecto, ciertas mejoras en la distribución de ingreso y en la pobreza. Sobre este aspecto, una de las preocupaciones latentes es la sostenibilidad de estos bonos en el futuro.

Sin embargo, en el periodo actual, en el área de las finanzas públicas, aún se mantienen problemas como la baja ejecución presupuestaria, ineficiencias en el gasto público, elevada evasión tributaria, pesados procesos burocráticos tanto en la administración tributaria como en la gestión del gasto público, principalmente en la inversión.

CARLOS TORANZO

**Se ve que las variables institucionales no cuentan mucho. Por otro lado, se habla de la dependencia de variables externas como los precios a la exportación de minerales y de hidrocarburos, antes y después del boom. Otra cosa son remesas. ¿Cómo pesan estas variables externas?**

HORST GREBE

Hay dos ámbitos diferenciados en la economía: la economía del Estado y la economía de la sociedad. Esta última se fragmenta a su vez en varios campos: aquellos propiamente capitalistas donde hay acumulación —los de mercado donde ocurren todo tipo de transacciones mercantiles pero sin excedente para acumular— y una zona de subsistencia que no pasa por el mercado.

¿De qué discuten los políticos en Bolivia? De la economía de Estado. ¿Dónde se ha reflejado la discusión política a nivel de deliberación institucional y democrática? En el Presupuesto General de la Nación. Cuando había varios partidos políticos en el Parlamento, los parlamentarios discutían las reivindicaciones regionales pero nunca acerca de las transformaciones productivas. La reestructuración de la economía de la sociedad nunca fue objeto de discusión política, salvo con las propuestas neoliberales de la capitalización en las que el mensaje era claro y de una sola vía: la

transferencia a la inversión privada y extranjera, pues no se dio chance a la empresa privada nacional. Lo demás lo resuelve la “mano invisible”.

En el esquema estatista actual, se quiere construir de nuevo empresas públicas dando un retroceso pendular a la economía boliviana de los últimos cien años. La nacionalización y la privatización son los dos ejes en los que se ha montado la economía boliviana desde la construcción de las primeras instituciones estatales —como la nacionalización de los hidrocarburos— pero siempre en torno a las áreas minera e hidrocarbúfera y en alguna medida en los espacios de servicios públicos. Por lo tanto, diría que la mayor ausencia en nuestro marco institucional es la de un espacio donde debatir acerca de nuestras instituciones de desarrollo.

Ningún presupuesto de Bolivia ha sido constituido en función de una estrategia de desarrollo. En los años 1990 y hasta 2005, no había mucho que repartir, sino más bien mucho por recortar. Desde 2006, ya nadie tuvo chance de hablar de políticas, pues llegó Papa Noel a repartir dinero de manera absolutamente prebendal y clientelista y sin una apropiada rendición de cuentas.

Lo que siempre faltó al país es una visión estratégica a largo plazo que incluya la transformación productiva, orientada a mejorar sistemáticamente la productividad sobre la base de una estrategia combinada entre exportaciones y el fortalecimiento de los circuitos y articulaciones del mercado interno.

CARLOS TORANZO

**Volvamos al tema de que los factores institucionales ¿no cuentan? ¿Se puede explicar mejor la crisis de 1998-99?**

CARLOS GUSTAVO MACHICADO

No es que los factores institucionales no cuentan, sino que no son tan importantes como se piensa. Me referiré a la revisión bibliográfica

que hicimos de lo que se ha escrito en Bolivia sobre el crecimiento económico. De todos los trabajos que encontramos, destacamos en 2003 el de Kaufman, Mastruzzi y Zavaleta<sup>3</sup>, quienes ponen énfasis en la institucionalización, a través del relato, real o ficción, de la historia de la familia Calderón López: el padre es un prominente empresario retirado que trabajó en el gobierno; tiene contactos y probablemente pertenece a alguna logia en Santa Cruz. La madre es una socióloga experta en temas históricos; el hijo es heredero de la empresa y la hija trabaja en el sector estatal. Cuando el gobierno quiere hacer algo contra los empresarios, la hija está ahí para salvar los intereses de la empresa. Lo interesante e irónico de este trabajo es que la institucionalidad en Bolivia es endógena o endogámica, que es distorsionante. Lo endógeno surge de la manera en que está estructurada nuestra sociedad. La distorsión aparece en el modo en que están asignados los factores de producción. Eso repercute en que las instituciones sean también endógenas, y por tanto distorsionadas, lo que traba el crecimiento económico.

Lo que hizo la crisis de 1999 fue cuestionar el modelo neoliberal y el cuoteo político. Pero tengo la impresión que todavía existen estas distorsiones. De existir la intención de eliminar el cuoteo, creo que llegamos a lo mismo. En el libro *Barreras al crecimiento*, de Barreras y Scott<sup>4</sup>, se dice que la mayoría de los países están relacionados con grupos de poder: antes eran los empresarios que mandaban una carta al Presidente recomendando quién iba a ser el ministro, ahora son los cocaleros que mandan su carta al Presidente recomendando quién va a ser el ministro.

Hay un problema de endogeneidad en las instituciones debido a la mala asignación de factores lo que, al final, traba el crecimiento.

CARLOS TORANZO

**¿Qué nos dicen las investigaciones acerca de lo positivo que ha tenido la descentralización municipal y departamental?**

GOVER BARJA

Lo que vimos en cuanto a impacto de la descentralización lo vimos en términos del impacto del gasto subnacional, específicamente sobre el tema de la educación. Esta es una de las metas del Milenio, en porcentajes de cobertura primaria y tasa de terminación a octavo de primaria. Esas dos variables están en las metas de los Objetivos del Milenio. Entre otras variables también se estudió el impacto del gasto subnacional sobre la tasa de término de secundaria, tasa de abandono y tasa de reprobación. Sorprenden los resultados parciales positivos en general y de manera significativa en el tema de la cobertura primaria. Basta con ese dato para que uno quede tranquilo. Se está gastando dinero y algo positivo está saliendo de todo eso. Una variable tan crítica como la educación tiene impactos tanto en reducción de la pobreza como en incremento de competitividad. Cuanto más dinero se eroga en gobiernos locales, más logros tenemos, por ejemplo en la cobertura de la educación primaria; entonces ¿la educación es cuestión de dinero?

Pero surge la duda, porque una cosa es lo cuantitativo y otra, lo cualitativo. Con la variable tasa de reprobación, no se comprueba que haya impactos en desarrollo. Queda la duda de que si se toma un examen estándar nacional o

3 Kaufmann, Daniel; Mastruzzi, Massimo y Zavaleta, Diego (2003). *Sustained Macroeconomic Reforms, Tepid Growth: A Governance Puzzle in Bolivia?* Banco Mundial, manuscrito.

4 Parente, Stephen y Prescott, Edward (2002). *Barriers to Riches*. The MIT Press.



internacional, a los escolares de sexto u octavo de primaria no lo aprobarán.

Entonces en términos de calidad educativa, se puede decir que los Objetivos del Milenio están equivocados al exigir metas cuantitativas cuando el verdadero objetivo debería ser cualitativo (calidad de educación): esa fue una conclusión interesante. El dinero estaría incrementado el número de alumnos pero no la calidad de la educación; pero hay que admitir que existe un impacto cuantitativo.

Otro elemento es que los Objetivos del Milenio son políticas emitidas desde afuera; el gobierno las adopta e impone a los gobiernos subnacionales, lo que provoca el desalineamiento del gasto local con sus intereses propios y más bien el alineamiento del gasto local con el gobierno central. Esto llama la atención porque se supone que la descentralización debía lograr objetivos locales y no necesariamente en términos de políticas sociales sino en términos de políticas productivas dirigidas a la competitividad.

CARLOS TORANZO

**Carlos Gustavo Machicado señala que, actualmente, la consanguinidad de las instituciones públicas es igual que en el pasado. Por otro lado, Gover Barja resalta que las políticas subnacionales están alineadas con los objetivos nacionales y éstos, a su vez, a objetivos internacionales como las metas del Milenio. ¿Qué opinan al respecto?**

HORST GREBE

Primero diría que el funcionamiento de una institucionalidad informal en la que el país real y el país legal son totalmente diferentes puede implicar cambios y sustituciones de elite y clase, como ha ocurrido desde 2005.

Sigue existiendo la prebenda, siguen funcionando los vínculos en que prevalecen las

relaciones personales, nexos políticos y afinidades ideológicas, pero en la actualidad, es gente diferente a la del pasado. En el pasado, la “economía compinche” recurría a ciertos apellidos, cierta estirpe y cierta prosapia colonial. Hoy en día, los circuitos de poder se componen de miembros provenientes del campo popular. Han cambiado los personajes y no así las costumbres.

Creo que eso es un dato importante que lleva a considerar que el Estado boliviano nunca fue un Estado en forma. Si hay un lugar en el mundo donde el Estado es una máquina de reproducir el poder, ese es Bolivia. El Estado no es el punto de encuentro, es el instrumento que utiliza el poder político dominante para reproducir poder y eso pasa por el manejo de presupuesto y la creación de riqueza en la política.

En Bolivia, se premia el enriquecimiento pero no al que surge del esfuerzo, de la productividad y de la continuidad empresarial, sino al que se “aviva” y hace buenos contratos y negocios con el Estado. La recaudación es difícil en Bolivia pues habría que gravar a los beneficiarios directos de los favores políticos.

Acá hay un problema serio de la configuración del Estado en Bolivia en relación a una sociedad heterogénea con circuitos de reproducción muy diferentes según las regiones. En lo político, económico y social, La Paz difiere de Santa Cruz o de la emergente Tarija. El Estado debe unificar el proceso de asignación de recursos sobre la base de leyes iguales para todos, en lugar de recurrir a las roscas políticas de los ciclos del siglo XX y los actuales.

En materia de educación, por ejemplo, uno de los objetivos nacionales debería ser unificar la misma educación para todos, y a nadie se le ha ocurrido cambiar el régimen de los colegios privados, incluso hay uno que está fuera de la legislación boliviana al ser solo para ciertos estratos sociales.

CARLOS TORANZO

**Se dice que la economía sigue un rumbo marcado por la Constitución Política del Estado. Pero por otro lado, el presupuesto es anual y no hay una visión a largo plazo que oriente el presupuesto público.**

RODNEY PEREIRA

Aprovecharé mi intervención para referirme a los hallazgos que encontramos sobre las finanzas públicas y el desarrollo, para lo cual hicimos varios ejercicios econométricos. Primero, nos preguntamos: ¿qué relaciones existen al interior de la economía entre los distintos sectores productivos? Segundo, a nivel de cada departamento, también nos preguntamos: ¿cuáles son las interrelaciones sectoriales? y ¿cuáles son las relaciones sectoriales interdepartamentales? Lo que se vio en general es que, en cada departamento, los relacionamientos entre sectores productivos primarios, secundarios o terciarios, son muy disímiles.

Otra interrogante que nos planteamos en este escenario de relaciones tan disímiles estuvo referida al efecto que tiene el gasto público y la inversión pública en el desarrollo. Los resultados muestran que la inversión pública a nivel nacional tiene efectos básicamente sociales, en infraestructura, y reducidos impactos en los sectores productivos. Dichos efectos son diferentes en cada uno de los departamentos; por ejemplo, la inversión pública en sectores productivos en Santa Cruz no tiene efectos de arrastre sino de desplazamiento. Por su parte la inversión social en departamentos como Potosí y Beni tiene mejores efectos relativos, pero no así las inversiones en infraestructura. Como conclusión general, se observó que la inversión tiene mayores efectos en departamentos de menor desarrollo relativo. Con relación al gasto público, los resultados mostraron que tiene un efecto muy reducido sobre el crecimiento, salvo en algunos departamentos con menor desarrollo.

Los anteriores resultados permiten una primera conclusión: la inversión pública debe estar orientada por las condiciones económicas específicas de cada departamento en función de sus capacidades, interrelaciones sectoriales y vinculaciones con otros espacios geográficos, lo cual implica considerar la planificación como principal instrumento para la asignación de los recursos fiscales.

CARLOS TORANZO

**Si por un lado, las políticas subnacionales están alineadas a las políticas nacionales y los Objetivos del Milenio y el gobierno está alineado a políticas internacionales, más allá del discurso sobre la soberanía, ¿eso significa que no hay una visión de largo plazo? ¿Qué pasa entonces con el rumbo señalado por la CPE?**

RODNEY PEREIRA

La Constitución está planteando una visión a largo plazo sobre cómo debería ser la economía boliviana. Asimismo las propuestas gubernamentales como el Plan de Desarrollo dan las pautas de largo plazo sobre los aspectos económicos y sociales. Otra cosa es que estas propuestas se implementan de manera muy parcial o que en la práctica las acciones públicas no se orientan por estos lineamientos, lo cual tiene que ver con un problema de gestión y de la viabilidad de las propuestas.

En este marco, una preocupación que resalta es el reducido énfasis que se tiene sobre los temas productivos en el país; los avances en los últimos cincuenta años no han cambiado sustancialmente la estructura productiva, lo cual implica la necesidad de contar con una visión de lo productivo. En esta perspectiva se enfrentan visiones desarrollistas que enfatizan en amplios procesos de industrialización a la manera occidental donde la productividad es el núcleo de su argumentación y por otro se encuentra

las visiones que consideran la sostenibilidad del desarrollo en un marco intertemporal donde los procesos de industrialización deberán regularse y la productividad es deseable siempre que beneficie a la población y no cuestione su bienestar. En este contexto los componentes del medio ambiente deben ser preservados para no afectar la vida de las futuras generaciones.

Acerca de las metas del Milenio, si bien han orientado la política social y permitido prioridades del gasto público hacia su cumplimiento, sin embargo esta visión ha desplazado considerar los temas productivos y del empleo en la agenda gubernamental.

#### HORST GREBE

Creo que hay que evitar una confusión importante. Una cosa es la arquitectura institucional del Estado y, otra, una visión estratégica del desarrollo. Introducir en la Constitución objetivos estratégicos e incluso el reglamento sobre la composición sectorial de la economía fue uno de los más grandes errores porque la Constitución solo debería proporcionar los principios y valores, pero no la visión cuantitativa, los actores, las herramientas con las que se hace gestión en circunstancias cambiantes mientras que lo permanente es el pacto nacional que se refleja en la Constitución.

Algo que no se ha hecho en Bolivia es el desarrollo institucional de sus aparatos públicos y las instituciones que deben hacer la gestión y rendir cuentas sobre la estrategia y no sobre la Constitución. En esa materia, los economistas y analistas no hicieron una contribución suficientemente esclarecedora para sacar de la confusión a los que participaron en la Asamblea Constituyente de Sucre.

El alineamiento de Bolivia con los objetivos y metas internacionales es pura retórica, al igual que lo fue en su momento hacer planes de desarrollo porque era la manera de llegar a

los organismos de Washington para conseguir recursos. Nunca se hizo la planificación en Bolivia para que de verdad se cumplan los objetivos y metas. Eran textos que se presentaban en su momento a los organismos multilaterales que fueron sistematizados con el Grupo Consultivo al que Bolivia iba a rendir cuentas año tras año.

Esto era un anzuelo de la cooperación internacional que llegó a representar 12% del producto en asistencia oficial al desarrollo, a mediados de los años 1990, es decir casi más que cualquier sector productivo del país. Hoy en día, eso se ha encogido por la bonanza fruto de los precios de exportación, particularmente de los hidrocarburos, por las remesas de los trabajadores emigrados y por los excedentes de coca que circulan en el país.

Actualmente el presupuesto no tuvo que ser soportado por la asistencia externa, cosa que siempre ocurrió en el pasado. Lo primero que tenía que hacer el Ministro de Finanzas era llegar a un acuerdo con la cooperación para ver quién iba a tapar el hueco del déficit. Este gobierno no ha necesitado nada de eso y, por ello, ha desarrollado una retórica ante las Naciones Unidas; pero, en general, hace lo que le da la gana.

#### CARLOS TORANZO

**Carlos, has dejado una cosa en el misterio. Has dicho que la productividad total de factores la determina el desarrollo, pero ¿qué hay detrás de eso?**

#### CARLOS GUSTAVO MACHICADO

Un tema pendiente es la mala asignación de los factores de producción, un tema que ya no abordamos en la investigación pues requiere el uso de datos microeconómicos. Pero hace un par de años, hice una investigación con otro autor sobre el sector manufacturero de Bolivia. Usamos los datos de la encuesta anual de la industria manufacturera, 1988 a 2001, que coincide con

la etapa de las reformas estructurales y la liberalización del mercado. Precisamente lo que encontramos es que existen diferencias muy grandes en las productividades marginales entre las empresas de un mismo sector que explican las distorsiones existentes a nivel de distintos tipos de empresas.

¿Cuáles son estas distorsiones? Los datos no son tan claros al respecto, pero la realidad los va revelando: una de ellas es la empresa pública. Yo estoy en contra de que el Estado deba tener empresas. Cuando aparecen estos experimentos como Emapa (Empresa de Apoyo a Producción de Alimentos), por ejemplo, desaparece el azúcar, precisamente porque se está afectando la productividad marginal; lo que sucede es que, en lugar de ir a las empresas más productivas, los factores de producción están yendo a otras no productivas. Entonces lógicamente, cuando esto ocurre, el crecimiento va a estar limitado por el hecho de no asignar los factores de la mejor manera posible.

Tengo una anécdota relacionada con la investigación: cuando tuvimos el primer coloquio (organizado por el PIEB), muchos ponían énfasis en los temas institucionales. Me pregunté cómo se podrá modelar esto. Encontré un libro en Internet junto con un solucionario; lo compré y luego me llegó una boleta del correo para recoger el libro y me pidieron ir a la Aduana: allí me explican que me pasé de \$us 103: “Esto ya no es correspondencia, usted es un importador, entonces debe entrar al registro de importadores”. No tenía problema en registrarme, pero me pedían el croquis de mi vivienda, papeletas de luz, agua, folder amarillo, etc. Todo un día perdido para traer esos documentos. Al día siguiente me atiende la misma señora y me dice que debo calcular el impuesto pero antes debo pagar más de Bs. 300. Pero ella no sabía qué impuesto cobrar; luego, debía verificar que el monto del impuesto es el correcto y, por tanto, el precio del libro. La veo teclear en Internet y me dice que lo

que compré vale \$us 200 y no 100. Me muestra la página consultada y era la de una librería en Chile cuando en la caja decía en letras grandes “Amazon.com”. Ahí uno reniega pero no es su culpa, si no de la Aduana por no contratar a las personas apropiadas que deben conocer su oficio, que sepan inglés; ella no sabía ya que me dijo “busque usted”.

Uno se da cuenta, en la vida cotidiana, que los factores de producción están mal distribuidos. En el tema de la planificación y la descentralización, el gran problema es que en los municipios grandes, se cuenta con recursos humanos adecuados pero en los pequeños hay una mala asignación de recursos; eso hace que la descentralización no funcione y el modelo de desarrollo basado en la descentralización no avance o lo hace lentamente en relación a los países vecinos. No es que no crecemos: lo hacemos al 4%. Algún año fue interesante pero luego volvemos al típico 4% y no salimos de ahí.

Ahí va la visión de largo plazo que no debería ser solo del Estado sino de todos: ¿Cómo nos insertamos en un mundo globalizado de manera eficiente, haciendo bien las cosas y cumpliendo con una buena asignación de los factores de producción? Eso es muy difícil probar con lo que hacemos en el modelo, porque es un análisis macro y requiere de datos micro, pero la evidencia empírica cotidiana es elocuente: este es un país de locos donde pasan cosas que en otras realidades no suceden.

CARLOS TORANZO

**¿Qué hay acerca de sus propuestas de escenarios y políticas?**

GOVER BARJA

Hay dos niveles de propuestas. La fundamental tiene que ver con qué hacer para corregir el problema del desalineamiento del gasto local o subnacional con los intereses propios. Ese es el



Marcela Mérida. *Hoja sagrada*. Carboncillo, 1985.



problema más conflictivo del estudio. Se supone que el objetivo de la descentralización era despertar los intereses locales en buscar sus propios objetivos, sus propias soluciones a los problemas locales, pero en la práctica no funciona así pues el gobierno central decide el gasto y los subgobiernos simplemente acatan.

Una solución podría ir por la vía de las autonomías, un tema que está incorporado en la Constitución Política del Estado. Los gobiernos subnacionales, al ser autónomos, conectan sus gastos a sus intereses locales. Entonces el tema del desalineamiento se resolvería a través de las autonomías y pasaríamos a discutir porqué las autonomías se están implementando de una u otra forma.

Otra propuesta tiene que ver con que los gobiernos subnacionales y las poblaciones locales deben asumir una mayor responsabilidad sobre la generación de sus propios ingresos. Esa es la fuente de disciplina hacia el control de su propio destino, es lo que genera cultura de pago de impuestos.

Encontramos como propuestas que, cada vez que se realizan las transferencias, estas deben ir acompañadas de transferencia de los costos que implica haber obtenido esos recursos. Los gobiernos subnacionales deberían asumir los costos de generación de los impuestos nacionales que se han transferido, así como los costos de distribución de esos recursos. De esta forma habría una mejor señalización sobre la asignación.

Asimismo, los gobiernos subnacionales deben asumir el costo y resultado del uso de esos recursos. Si estos fueron planificados para un fin u objetivo social, el no cumplimiento con la meta trazada es un costo social que debe ser incorporado al funcionamiento del gobierno sub-nacional.

RODNEY PEREIRA

Con relación al planteamiento de las políticas fiscales orientadas al desarrollo, sugerimos que

la asignación del gasto y, fundamentalmente, la inversión pública, estén relacionadas con las características y dinámicas de cada espacio regional en función a sus interrelaciones, vinculaciones y encadenamientos al interior del departamento como con relación a otros departamentos. Para esto, consideramos que el instrumento más idóneo es trabajar en marcos de planificación de mediano y largo plazo.

Con relación a las mismas finanzas públicas, consideramos que se precisa cambiar la visión enfatizando en su vinculación con el desarrollo en un marco de planificación de mediano y largo plazo, en el papel que debe jugar en la reducción de las desigualdades sociales y regionales y en apoyar la estabilidad económica entendida como estabilidad de precios, aumento en el empleo y la producción.

Respecto a algunas de las recomendaciones específicas proponemos un cambio sustantivo del régimen tributario con un contenido más progresivo, donde se privilegien los impuestos directos al ingreso personal, a las utilidades de las empresas, al patrimonio, a la intermediación financiera y se reduzca la dependencia de los impuestos indirectos. También se proponen acciones para ampliar la base tributaria y diversificar las fuentes de ingresos para alejarse de la dependencia de ingresos no tributarios considerando un marco descentralizado.

Con relación al gasto público, se sugiere mejorar todo el proceso presupuestario en todas sus fases, enfatizar en los aspectos de la calidad del gasto público, establecer ciertas reglas como límites máximos, promover el control social en todos los espacios de la administración de recursos fiscales y principalmente relacionar el gasto y la inversión con la planificación de mediano y largo plazo, lo cual implica la elaboración de presupuestos multianuales.

Finalmente recomendamos una serie de acciones para mejorar la gestión y administración de las recaudaciones y de las erogaciones públicas.

HORST GREBE

Nuestra propuesta parte de algunos escenarios a largo plazo, que son los que proporcionan las metas y objetivos a que deberíamos comprometernos como sociedad. A partir de ahí, se proponen algunas ideas en tres ámbitos: primero, las condiciones macroeconómicas necesarias para el crecimiento, entre las que se destaca la gestión de los precios relativos (tipos de cambio; precio de la energía; salarios y tasa de interés); las políticas anticíclicas y el pacto fiscal. Segundo, las políticas para la reconversión productiva y la generación de empleo decente, en particular las que se refieren al desarrollo de la economía campesina, las cadenas productivas y las zonas económicas especiales. Tercero, los mecanismos para la concertación y el diálogo social, donde juega un papel relevante el Consejo Económico y Social y el establecimiento de dos observatorios: uno para el monitoreo de la calidad institucional y otro para el seguimiento de la economía mundial.

CARLOS GUSTAVO MACHICADO

Los escenarios de propuestas y estrategias de políticas fueron abordados en un contexto de equilibrio general. Mediante un modelo de equilibrio general computable (CGE) se testearon

políticas de corto plazo (antishock) y políticas de mediano y largo plazo. Los resultados son consistentes con la teoría económica; una política de expansión fiscal tiene claramente efectos positivos sobre el crecimiento, especialmente cuando está basada en inversión pública más que en gasto público.

Pero el principal mensaje de esta parte es que, en Bolivia, debemos dejar de pensar que una mayor inversión por sí sola va a solucionar los problemas de crecimiento. Si esta no está acompañada por una mayor productividad vamos a seguir observando las magras tasas de crecimiento de 4%. Por tanto, las políticas que impulse el gobierno deben estar enfocadas a fomentar la productividad tanto a nivel nacional como a nivel regional.

En otras palabras, se debe generar los incentivos para que las empresas trabajen de manera eficiente, asignando óptimamente los factores de producción y permitiendo una diversificación de la producción. En la medida en que persista una burocracia que lo único que hace es trabar cualquier trámite, los incentivos para cambiar e innovar serán prácticamente nulos y eso se verá reflejado, como ahora, en bajos niveles de productividad.

# ¿Realmente la inversión importa? Suficiencia y eficacia de la inversión en Bolivia<sup>1</sup>

## Does investment really matter? Adequacy and effectiveness of investment in Bolivia

Rubén Ferrufino G.<sup>2</sup> - Iván Velásquez C.<sup>3</sup> - Marco Gavincha L.<sup>4</sup>

*T'inkazos*, número 30, 2011, pp. 25-50, ISSN 1990-7451

Fecha de recepción: septiembre de 2011

Fecha de aprobación: octubre de 2011

Versión final: noviembre de 2011

La inversión pública puede incentivar desplazamientos hacia adentro o hacia afuera dependiendo su grado de influencia a nivel sectorial. La presunción del desplazamiento hacia adentro corresponde al caso positivo en donde los aumentos de inversión pública producen incentivos para que también se aumente la inversión privada. Ello ocurrirá en la medida que existan complementariedades entre inversión pública e inversión privada. La investigación ha identificado que ha existido “desencuentro” entre la inversión pública y privada en Bolivia.

**Palabras clave:** macroeconomía / microeconomía / inversión / inversión privada / inversión pública / política de inversión / Bolivia

Public investment can encourage inward or outward displacements, depending on its degree of influence at the sector level. The presumption of inward displacement corresponds to the positive case where increased public investment produces incentives that also lead to an increase in private investment. This will happen when there are complementarities between public investment and private investment. The research has identified that there has been a "disconnect" between public and private investment in Bolivia.

**Key words:** macroeconomics / microeconomics / investment / private investment / public investment / investment policy / Bolivia

- 
- 1 La información contenida en este artículo corresponde a la investigación “Suficiencia y eficacia de la inversión en Bolivia. Análisis macroeconómico y evaluación microeconómica subnacional (1989-2009)” desarrollada en 2011 en el marco de la convocatoria del PIEB “Factores económicos e institucionales y su incidencia en el escaso desarrollo nacional y regional: Bolivia 1989-2009 (Fuentes, distribución y uso de ingresos)”. El equipo de investigación agradece al PIEB por la iniciativa.
  - 2 Economista de formación con maestría en la Universidad del Estado de Arizona, Estados Unidos. Exsubsecretario y Viceministro en las áreas de Pensiones y Presupuesto Público. Investigador, docente y consultor internacional. Correo electrónico: rubenferrufino@hotmail.com
  - 3 Economista. Obtuvo su doctorado (Ph.D.) en la Georg-August Universität Göttingen en Alemania. Investigador senior del Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) dependiente de la Friedrich-Wilhelms Universität Bonn en Alemania. En la actualidad es Coordinador de Programa para Bolivia de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Correo electrónico: velasquezivanomar@yahoo.com
  - 4 Economista, investigador de la Fundación Milenio. Correo electrónico: marcogavincha\_77@yahoo.com

## INTRODUCCIÓN

A nivel internacional, más administraciones gubernamentales reconocen que sus políticas públicas y actuación son decisivas para configurar el clima para la inversión en sus sociedades. En este contexto, China e India son los ejemplos más elocuentes: las mejoras en el clima para la inversión en estos países han impulsado el crecimiento y las reducciones de la pobreza más extraordinarias de la década pasada. Sin embargo, los progresos en el ámbito de la inversión siguen siendo lentos y desiguales; América Latina es una muestra de ello.

Los gobiernos todavía imponen costos innecesarios a empresas y empresarios, generan un elevado grado de incertidumbre y considerables riesgos, y levantan barreras injustificadas a la competencia.

Una de las variables más estudiadas y monitoreadas por las autoridades económicas es el Producto Interno Bruto (PIB), aunque no mide directamente el bienestar de la población, toda vez que es un indicador de la producción de bienes y servicios al interior de un país, y podría eventualmente estar asociado con el bienestar general de la población. En esa perspectiva, una de las metas de la política económica es incrementar su tasa de crecimiento. Así extensos estudios se han planteado la pregunta: ¿qué factores permiten a los países aumentar sus tasas de crecimiento económico?

La literatura al respecto indica que entre otros determinantes está la variable inversión de la economía. Se asume que la inversión aporta al crecimiento económico en primer lugar, debido a que un mayor nivel de inversión puede aumentar en proporción el nivel de crecimiento de un país y permite una mayor acumulación de capital, el cual posteriormente es utilizado para aumentar el nivel de producción de bienes y servicios del país y, por lo tanto, del PIB; en segundo lugar, mientras mayor sea el stock de capital

físico, otro tipo de inversiones como la inversión en capital humano (educación) pueden ser más rentables al existir más capital físico donde pueden aprovecharse.

Consecuentemente, en los últimos años, una de las áreas de mayor interés en el campo de la macroeconomía ha sido la del crecimiento económico, principalmente asociado al reconocimiento de la idea que a mayor producción (vía inversión) se genera un aumento en el nivel de vida y bienestar de la sociedad en su conjunto.

### 1. MARCO TEÓRICO: INVERSIÓN Y SU APOORTE AL CRECIMIENTO

Amplia literatura ha establecido la relación positiva que existe entre la inversión y el crecimiento económico, pues la primera impulsa, promueve y estimula la expansión del crecimiento. La evidencia empírica ha cuantificado esta relación positiva y también se ha centrado en medir la causalidad entre estas variables: un crecimiento mayor puede estimular a una mayor inversión y viceversa.

La estimación y medición del crecimiento económico de largo plazo es un área de investigación que ha llevado al desarrollo de los modelos de crecimiento económico tales como: el modelo de acelerador fijo de la inversión asociado a los aportes de Harrod (1939) y Domar (1946), Solow (1956) y los Modelos de Crecimiento Endógeno (MCE), donde los factores relevantes de una función de producción siempre le dan gran relevancia al factor capital y su dinámica, entre otros (Barro *et al.*, 1997).

La inversión, dentro de esos modelos y en el marco de las cuentas nacionales, se define como la adición a la masa física de capital de una economía, es decir, como la formación bruta de capital, que incluye la fabricación de maquinaria, la construcción de fábricas y viviendas y la variación de existencias. En este sentido, el capital es un factor productivo y, por tanto, a mayor

crecimiento del capital, es decir a mayor inversión, necesariamente habrá un mayor crecimiento del producto. De esta manera, el crecimiento del capital está determinando por las perspectivas del crecimiento económico. Por estas razones, se espera que se observe una alta correlación entre el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y el crecimiento del stock de capital.

Sin embargo, lo anterior no implica que la Formación Bruta de Capital (FBK) sea un determinante de la tasa de crecimiento del producto a mediano y largo plazo. Esto sugeriría la existencia de externalidades y sinergias, en virtud de las cuales el país con más capital tendería a crecer más. Así, en esta perspectiva es posible que el stock de capital no tenga un efecto duradero sobre la tasa de crecimiento de la economía y que, por el contrario, sea el crecimiento económico el que determine la tasa de crecimiento de la inversión y el capital. Sin embargo, si se incrementa el stock de capital aumentará el nivel del producto<sup>5</sup>.

Este aumento puede significar incrementos relativamente prolongados en la tasa de crecimiento de la economía, dependiendo de cuanto demore el capital en llegar a su nivel óptimo y cuánto demore el aumento de capital en transformarse en aumentos del producto. En otras palabras, si bien el efecto de mayores tasas de inversión sobre el crecimiento de largo plazo puede ser mínimo, el efecto sobre el producto puede traducirse en tasas de crecimiento mayores por un período importante.

Por otro lado, si bien a largo plazo la relación entre el crecimiento económico y la inversión está explicada por la dinámica del trabajo, del capital y de la productividad global de estos factores, en períodos no tan extensos de tiempo esta relación de largo plazo experimenta desviaciones que son explicadas por choques coyunturales nominales o

reales, impulsados o no por políticas económicas de manejo macroeconómico coyuntural.

Otro aspecto importante de destacar es que la relación entre la inversión y el crecimiento económico pueden estar más o menos correlacionados de acuerdo al nivel de la tasa de inversión, debido a que a mayor stock de capital la tasa de reemplazo (depreciación) requerida es mayor, por lo que la contribución de la inversión al crecimiento económico no debería ser mayor que en el caso de una economía con un stock de capital más bajo.

A nivel internacional la evidencia empírica ha demostrado una alta correlación entre inversión y crecimiento; estudios de Kuznets (1973), Madison (1983), Levine y Renelt (1992) mostraron que tasas elevadas de crecimiento van en general acompañadas de altas tasas de inversión en capital fijo.

Los estudios mencionados demostraron la existencia de una correlación de mediano y largo plazo entre crecimiento del PIB e inversión, ya que uno de los insumos importantes para la producción es el capital físico; a su vez el capital y la inversión dependen del nivel del producto deseado. Considerando la productividad de los factores y los otros factores productivos, se evidencia que mientras mayor es el producto deseado, mayor es el capital necesario y los agentes económicos querrán invertir más.

Sin embargo, no todo es consenso ya que todavía existen discrepancias sobre el papel que desempeñan la inversión y el ahorro en el proceso de crecimiento, pese a que los resultados econométricos son distintos para diferentes grupos de países. En esa perspectiva, se ha llegado a varios consensos en torno a los resultados econométricos obtenidos sobre la temática y es así que varios investigadores demostraron que:

---

5 Se debe considerar que el producto ( $y$ ) puede expresarse como una función  $y = f(K, L, Ptf)$ . Donde:  $K$  = Stock de capital;  $L$  = Trabajo;  $Ptf$  = Productividad total de los factores.



Tabla 1  
Revisión breve de literatura sobre inversión y crecimiento

Principal conclusión	Autor(es)
La inversión ha sido el principal factor que incide en el crecimiento económico.	Young (1994).
Se destaca de manera primordial el papel de determinados tipos de inversiones y las diferentes funciones de la inversión privada y pública.	De Long y Summers (1991) y (1993); Kahn y Kumar (1997); Kahn y Reinhart (1990); Servén y Solimano (1992a) y (1992b), y Greene y Villanueva (1991).
Estimaciones econométricas y evaluaciones empíricas han reconocido el importante papel de la inversión fija, pero han señalado que la productividad es el factor determinante del ritmo de crecimiento.	Blomstrom, Lipsey y Zejan (1996); Harberger (1996) y (1998); Klenow y Rodríguez-Clare (1997b); Elías (1992); Solimano y Soto (2004).

Fuente: Elaboración propia.

De manera general, la teoría económica clásica postula que el capital, tanto para la economía como un todo como a nivel desagregado, tiene rendimientos decrecientes. En otras palabras, si se mantiene el resto de los factores constantes (*ceteris paribus*), cada unidad de capital contribuye a la producción en forma positiva, pero en menor magnitud que las unidades anteriores. Implica que la acumulación de capital se verá reflejada en tasas cada vez menores de crecimiento.

Pese a lo mencionado anteriormente, si bien los incrementos de la tasa de inversión y del stock de capital no tendrían efectos sobre la tasa de crecimiento de la economía en el largo plazo, sí tienen implicancias para el nivel del producto. Este cambio en el nivel del producto puede verse reflejado en tasas de crecimiento significativas para períodos relativamente prolongados.

Bajo esas consideraciones teóricas Young (1995) documenta el rol primordial que jugó la acumulación de factores, en particular la acumulación de capital expresado en las significativas tasas de crecimiento que mostraron economías

como Hong Kong, Singapur, Corea y Taiwán tras la segunda guerra mundial.

Teorías alternativas sobre el crecimiento económico postulan que si bien los agentes privados observan rendimientos decrecientes para su capital, a escala del total de la economía se producen sinergias que podrían mantener estos retornos elevados en forma permanente y a largo plazo. De ser este el caso, un incremento de la tasa de inversión tendría efectos duraderos sobre la tasa de crecimiento de la economía.

De Long y Summers (1991) presentan evidencia de que la inversión en maquinaria y equipos induce incrementos en la tasa de crecimiento de la productividad. Estos autores sugieren que si bien el retorno privado de este tipo de inversión es similar al retorno de otros activos, el retorno social, en economías de mercado que funcionan bien, es de aproximadamente 30%, evidenciando importantes externalidades y efectos distributivos.

La divergencia teórica sobre el rol de la inversión en el crecimiento a lo largo del tiempo en términos de mediano y largo plazo da lugar a que

la evidencia empírica juegue un papel importante a la luz de las interpretaciones para grupos de países o regiones económicas. En este sentido, la evidencia empírica existente, ya sea casual o basada en métodos estadísticos más sofisticados, tiende a favorecer la visión de que el crecimiento de mediano y largo plazo aumenta como respuesta a políticas que no están necesariamente dirigidas directamente a incrementar la inversión.

Sin embargo, como efecto de mayores tasas de crecimiento, la tasa de inversión también se incrementa. En otras palabras, inversión y crecimiento estarían determinados conjuntamente en el largo plazo; estudios de Barro (1991), Blömmstrom *et al.* (1993) y Barro y Sala-i-Martin (1995) corroboran esa relación positiva entre ambas variables. De hecho, en general, los estudios internacionales más recientes que analizan el impacto de distintas políticas o características de las economías sobre las tasas de crecimiento de mediano y largo plazo no incluyen la inversión como variable explicativa. Esto es coherente con argumentar que la fuente más importante de crecimiento de mediano y largo plazo es la productividad total de factores.

#### EL ROL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL CRECIMIENTO

Extensa literatura ha demostrado que si bien se han hecho progresos significativos en términos de crecimiento económico y se ha mejorado el comportamiento de diversas variables macroeconómicas, la calidad de vida<sup>6</sup> de la población no ha mejorado significativamente.

En muchos países, las políticas han favorecido los intereses creados de las elites y por lo tanto no han promovido inversiones adecuadas

en capital humano y capital natural, que son esenciales para un crecimiento de amplia base. La calidad de los factores que contribuyen al crecimiento exige una atención fundamental para poder reducir la pobreza y lograr una mejor calidad de vida para todos.

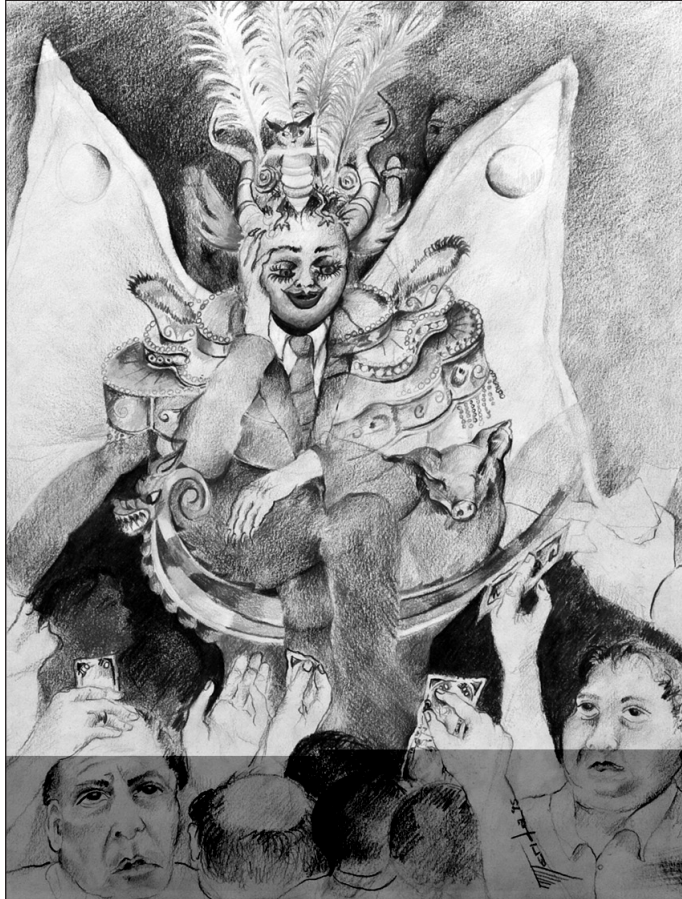
Sin duda, una mejor calidad de vida para la gente pobre exige que los países generen mayores ingresos, esto a su vez requiere de políticas públicas adecuadas e instituciones sólidas encaminadas a alcanzar un crecimiento sostenido. Alcanzar ingresos más altos y una mejor calidad de vida también exige mucho más. Desde la óptica de James D. Wolfensohn (2002) es vital:

1. Oportunidades mejoradas y más justas en cuanto a educación y empleos,
2. Mejorar la salud y la nutrición,
3. Un ambiente natural más limpio y más sostenible,
4. Un sistema judicial y jurídico más imparcial,
5. Mayores libertades políticas y civiles,
6. Instituciones dignas de confianza y transparentes,
7. Así como la libertad necesaria para tener acceso a una vida cultural enriquecedora y variada.

La inversión en general y la inversión pública en particular juegan un rol muy importante como factores de crecimiento en una economía. Dos requisitos son esenciales: su volumen y su rentabilidad.

Barro y Sala-i-Martin (1995) determinaron que una expansión del gasto y la inversión pública pueden aumentar la tasa de crecimiento de la economía, si el aumento de gasto e inversión pública tiene un efecto positivo sobre la

6 Calidad de vida: bienestar general de la población. La calidad de vida es difícil de medir (sea para un individuo, un grupo o una nación) porque, además del bienestar material, incluye componentes intangibles como la calidad del medio ambiente, la seguridad nacional, la seguridad personal y las libertades políticas y económicas (Banco Mundial, 2004).



Marcela Mérida. *El narco*. Lápiz de color, 1988.

productividad de las empresas privadas. Según los autores, el efecto estimado se produce si la inversión pública está orientada a infraestructura en carreteras o en instituciones que aseguren el derecho de propiedad privado y que, por lo tanto, tienda a asegurar y mejorar la rentabilidad de las inversiones del sector privado. Similares resultados pueden presentarse con inversión pública en salud y educación, que mejoran la calidad de la oferta laboral y aumentan la productividad del sector privado.

La transmisión de la inversión pública hacia el crecimiento económico se puede dar en varios ámbitos. Primero, la mayor inversión pública es un mecanismo para aumentar el capital (físico) del sector público, y este último puede ser considerado en algunos casos como insumo de producción para el sector privado. Ejemplo de ello es el caso de inversión pública en instituciones como la Policía, Fuerzas Armadas y tribunales de justicia; es decir, instituciones que ayudan al establecimiento del orden público y seguridad, y permiten un escenario estable y adecuado para los negocios, lo que genera una externalidad positiva para el sector privado. Segundo, la inversión pública puede contribuir a disminuir los costos de las empresas privadas. Por ejemplo, la inversión en infraestructura que facilita la operación del sector privado tiende a disminuir sus costos de operación y transporte e incentivar la entrada de nuevas empresas. Como resultado de ello la inversión pública tiende a aportar al crecimiento económico.

Los resultados encontrados en la revisión de la literatura presentan efectos positivos de la inversión pública en el producto pero para algunos países los resultados son ambiguos y mixtos

aunque orientados a un efecto positivo sobre el PIB y su crecimiento per cápita. La tabla 2 muestra una relación de los principales estudios sobre la temática.

En general, la inversión pública y/o stock de capital público interviene como insumo en la función de producción privada y se orienta a disminuir costos en el sector privado. Otros estudios como el de Cerda (2009) demostró que el gasto fiscal tendría un efecto positivo adicional durante periodos de crisis, que serviría como atenuador de las caídas del PIB durante estos periodos.

Es importante considerar que los efectos positivos del gasto e inversión pública no sólo ocurren por medio de efectos positivos de productividad y/o disminución de costos en el sector privado, sino que además incrementan la disposición de los privados a realizar mayor inversión sectorial. En la literatura económica se conoce como el efecto *crowding-in*<sup>7</sup>. Sin embargo, su efecto contrario y hasta negativo se conoce como *crowding-out*<sup>8</sup>, que implica que la inversión privada es desplazada por la existencia de inversión pública.

#### SINERGIAS DE LA INVERSIÓN PRIVADA Y PÚBLICA

La presencia de un ambiente macro y microeconómico apropiado es un elemento clave para la toma de decisiones sobre inversión en el sector privado. Las condiciones adversas en materia de sistemas financieros, derechos de propiedad, tasas e impuestos, trabas burocráticas, códigos de comercio e intervención del Estado en la economía, entre otros factores, ahuyentan las corrientes de inversión hacia los países lo cual

7 *Crowding*: Desplazamiento. *Crowding-in*: Desplazamiento hacia adentro o al interior.

8 *Crowding-out*: Desplazamiento hacia afuera o al exterior.

en el largo plazo hace que los países se vuelvan menos competitivos<sup>9</sup>.

En este sentido, el desafío para cualquier país es atraer la Inversión Extranjera Directa (IED) de calidad la cual no solo exige objetivos claros de desarrollo nacional y una actividad de fomento

a la iniciativa privada, sino que además requiere una institucionalidad y una cultura propicias para el establecimiento y buen desempeño de las actividades productivas que se instalen en el país, tanto las llevadas a cabo por inversionistas nacionales como por extranjeros.

Tabla 2  
Efectos de la inversión pública en el PIB - Revisión de la literatura

Autor(es)	País de estudio	Periodo	Principal resultado encontrado
Aschauer (1989a)	Estados Unidos	1949-1985	Efecto positivo de la inversión pública en PIB.
Aschauer (1989b)	Grupo de los siete (G-7)	1966-1985	Efecto positivo de la inversión pública en PIB
Merriman (1990)	Japón	1954-1963	Efecto positivo de la inversión pública en PIB
Bajo-Rubio y Sosvilla-Rivero (1993)	España	1964-1988	Efecto positivo de la inversión pública en PIB.
Calderón y Servén (2003)	101 países	1960-1997	Efecto positivo de componentes en infraestructura en PIB por trabajador.
Berndt y Hansson (1991)	Suecia	1960-1988	Reducción de costos para el sector privado.
Lynde y Richmond (1993)	Reino Unido	1960-1990	Reducción de costos para el sector privado.
Morrison y Schwartz (1996)	Estados Unidos	1970-1987	Infraestructura reduce costos para el sector privado.
La Ferrara y Marcellino (2000)	Italia	1970-1994	Efecto insignificante en costos.
Barro (1991)	76 países	1960-1985	No hay efecto de inversión pública en el crecimiento de PIB per cápita.
Easterly y Rebelo (1993)	100 países	1970-1988	Efecto insignificante de la inversión pública sobre el crecimiento per cápita; importante en comunicaciones y transporte.
Khan y Kumar (1997)	95 países	1970-1990	Efecto positivo de inversión pública sobre crecimiento per cápita.

Fuente: Elaboración en base a Torche *et al.* (2010).

9 Existen diversas definiciones de competitividad; para este caso la competitividad se refiere esencialmente a las condiciones institucionales, legales, políticas, económicas y sociales que ofrece un país o una región para el establecimiento de nuevos negocios. Así, un país será más competitivo en la medida en que cuente con instituciones más sólidas, que faciliten la actividad empresarial.

La teoría económica establece que la inversión pública puede incentivar desplazamientos hacia adentro (*crowding-in*) o hacia afuera (*crowding-out*) dependiendo de su grado de influencia a nivel sectorial, la presunción del desplazamiento hacia adentro (*crowding-in*) corresponde al caso en donde los aumentos de inversión pública producen incentivos para que también se aumente la inversión privada. Ello ocurrirá en la medida que existan complementariedades entre inversión pública e inversión privada.

Por el contrario, el desplazamiento hacia afuera (*crowding-out*) sostiene que la inversión pública desplaza y desalienta a la inversión privada. Ello se basa en primer lugar, en la posibilidad de competencia por fondos o recursos en el mercado financiero entre el sector público y el sector privado. En ese caso, la expansión del sector público deja menos espacios al sector privado para financiarse lo cual en el mediano plazo disminuye la inversión de este sector.

Asimismo, un incremento de la inversión pública es equivalente a un aumento en la demanda total por bienes y servicios en la economía, lo que produce un desequilibrio entre oferta y demanda de bienes, el cual debe ser restablecido por medio de aumentos en la tasa de interés que depriman la demanda de los privados por bienes y servicios, y en particular, deprime la inversión realizada por el sector privado.

Es así que un aumento de la inversión pública podría aumentar la inversión total, y afectar de manera positiva el crecimiento económico, en la medida que el efecto *crowding-out* no fuese demasiado grande.

En particular, es de esperar que el efecto desplazamiento *crowding-out* fuera tal que por cada boliviano de inversión pública, se desplazara menos de un boliviano de inversión privada. Se destaca que el análisis anterior parte de la base de un presupuesto público predeterminado con anterioridad, en el cual ya se extrajeron recursos del

sector privado y por lo tanto, el financiamiento de la inversión pública compite básicamente con otros tipos de gasto fiscal.

La tabla 3 presenta una revisión de la literatura y los principales resultados encontrados de los efectos *crowding-in* y *out*; se advierte que los resultados son robustos respecto del efecto de *crowding-in* de la inversión pública en infraestructura. Para el resto, los estudios concluyeron con respuestas de carácter mixto.

## 2. EVIDENCIA EMPÍRICA: BOLIVIA

Durante los pasados 20 años, Bolivia ha realizado multiplicidad de esfuerzos e implementado una variedad de instrumentos de política pública para impulsar su desarrollo. Lamentablemente, la evidencia empírica muestra que no se ha alcanzado los objetivos deseados. Frente a problemas estructurales irresueltos, es pertinente preguntarse: ¿por qué durante los últimos 20 años no se pudo avanzar más en generar bienestar y reducir la pobreza?, ¿por qué a pesar de la relativa estabilidad política y ciertos equilibrios básicos en la macroeconomía, no se logró mayor desarrollo?

Sin duda, hoy, uno queda tentado de calificar al pasado por su escaso progreso. Sin embargo, una adecuada valoración implica revisar de dónde se venía antes de 1989 y cuál ha sido el proceso que ha acompañado la multiplicidad de transformaciones políticas y económicas que han impactado débilmente al bienestar y al desarrollo del país.

### LA VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO

El crecimiento de los años 1990 en Bolivia, según el Banco Mundial, redujo la pobreza y mejoró los indicadores sociales especialmente los de salud y educación. Los avances en la estabilidad económica a principios de los noventa, favorecieron la mayor afluencia de inversión extranjera directa y el mayor acceso al financiamiento externo.



Tabla 3  
Literatura sobre los efectos *crowding in* y *crowding out* de la inversión pública

Autor(es)	Países de estudio	Resultados encontrados
Ahmed y Miller (2000)	39 países en desarrollo + OECD	La inversión pública efectúa <i>crowding-out</i> de inversión privada salvo en el caso de transportes y comunicaciones en el que se produce un <i>crowding-in</i> .
Blejer y Khan (1984)	24 países en desarrollo (Latinoamérica y Asia)	La inversión pública en infraestructura hace <i>crowding-in</i> de inversión privada. La inversión pública en otras áreas hace <i>crowding-out</i> de inversión privada.
Easterly y Rebelo (1993)	Más de 100 países + OECD	<i>Crowding-out</i> con inversión pública total.
Everhart y Sumlinski (2000)	63 países en desarrollo	Evidencia de <i>crowding-out</i> .
Ghura y Goodwin (2000)	31 países en desarrollo	Inversión pública hace <i>crowding-in</i> en África, pero hace <i>crowding-out</i> en Asia y Latinoamérica.
Greene y Villanueva (1991)	23 países en desarrollo	<i>Crowding-in</i> .
Hadjimichael y Ghura (1995)	41 países africanos	<i>Crowding-in</i> .
Mallik (2001)	India	<i>Crowding-in</i> .
Odedokun (1997)	48 países en desarrollo	Inversión pública en infraestructura produce <i>crowding-in</i> pero inversión pública en otras áreas produce <i>crowding-out</i> .
Ramírez (1996, 1998, 2000)	Chile y México (1996), México (1998), Latinoamérica (2000)	<i>Crowding-in</i> .
Serven (1996)	India	En el corto plazo inversión pública produce <i>crowding-out</i> . En el largo plazo inversión pública en infraestructura produce <i>crowding-in</i> .
Sundarajan y Thakur (1980)	India y Corea	<i>Crowding-in</i> .
Belloc y Vertova (2004)	7 países en desarrollo	<i>Crowding-in</i> .

Fuente: Elaboración en base a Torche *et al.* (2010).

Desde 1985, las reformas económicas implementadas en el país han tenido resultados positivos en materia de estabilidad macroeconómica,

avances a nivel institucional y logros en la inserción del país en la economía global. Sin embargo, a 2009 persisten algunos problemas centrales: las

reformas han tenido un lento impacto en el crecimiento de la economía y en el sector productivo la inversión privada es insuficiente. Persiste la vulnerabilidad del país a los shocks externos de precios, la dependencia de las exportaciones continúa basada en materias primas, el difícil acceso a los mercados internacionales de capital, el desempleo y los altos niveles de pobreza.

Durante el periodo 1989-2009, el crecimiento del PIB ha sido positivo pero volátil, con una marcada dependencia con el ciclo económico expresado en la variabilidad de los precios y la demanda de materias primas exportadas. El pico más alto de crecimiento está alrededor de 50% que excepcionalmente fue sobrepasado en tres oportunidades (1991, 1998 y 2008); dos en los años 1990 y una en la década pasada. En promedio, el crecimiento entre 1989-2009 fue 3,8%, cifra que muestra la modesta expansión económica alcanzada. A continuación se reporta el crecimiento promedio agrupado en subperiodos de cinco años y para el último intervalo se consideran seis, para completar los 20 periodos incluidos en este análisis (ver cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Tasa de crecimiento del PIB, 1989-2009**

Periodo	Promedio (En porcentajes)
1989-1993	3,92
1994-1998	4,74
1999-2003	1,96
2004-2009	4,58
2006-2009	4,72
<b>1989-2009</b>	<b>3,80</b>

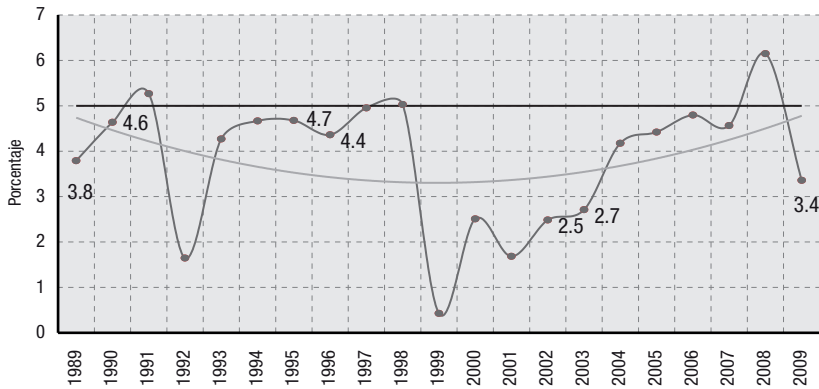
Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE).

El subperíodo de menor crecimiento fue entre 1999 y 2003, el cual puede estar asociado a inestabilidad política y conflictividad. El de mayor expansión es el período 1994-1998 debido a la Inversión Extranjera Directa (IED) que aportó con capital y tecnología al producto. El excepcional contexto internacional hasta el primer semestre de 2008, con precios atípicamente altos en materias primas, permitió alcanzar un crecimiento promedio de 4,72% entre 2006 y 2009 cifra ligeramente inferior a lo obtenido entre 1994 y 1998.

Lo señalado responde particularmente a factores externos que se desataron con la crisis internacional y en particular la caída de la demanda mundial de materias primas junto con la baja del precio del petróleo, cuyo impacto es muy importante en el precio del gas que Bolivia exporta. En el gráfico 1, se aprecia el límite superior de crecimiento de 5% y la mayor parte de los datos correspondientes a la tasa de expansión del producto se encuentran por debajo de ella. La línea inferior corresponde a un ajuste de tendencia polinomial que refleja lo ocurrido; una desaceleración particularmente clara en 1999, que también coincide con el contexto externo, debido a un menor desempeño en países vecinos como Brasil, la ruptura de la paridad en Argentina y otras dificultades que llegaron producto de la crisis internacional desde México.

La desaceleración que tocó fondo en 1999 alcanzó un mayor dinamismo nueve años después, llegando al máximo en 2008 para luego volver a perder impulso en 2009 con la crisis reciente. Se partió en 1989 con un nivel de crecimiento de 3,79%, moderadamente bajo de acuerdo a los estándares de la región. Luego se bajó hasta un mínimo en 1999 para recuperarse hasta llegar en 2008 a una situación bastante similar a la que se tuvo al inicio del periodo.

Gráfico 1  
Tasa de crecimiento del PIB, 1985-2009



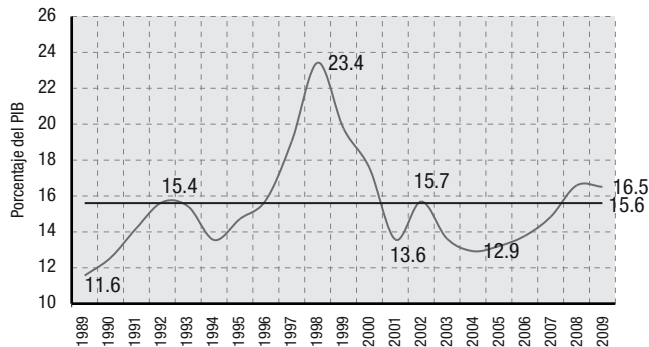
Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE).

#### LA TENDENCIA DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL (FBC)

En el gráfico 2 se muestra el coeficiente de FBC respecto al PIB y se aprecia otra frontera significativa.

Con excepción del período 1997 al 2000, la economía recibió inversiones menores a 16% con un promedio de 15,6 para todo el periodo. De hecho, si se hace el ejercicio de recálculo sin tomar los años mencionados, el promedio baja a 14,4%.

Gráfico 2  
Participación de la formación bruta de capital fijo, 1989-2009



Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE).

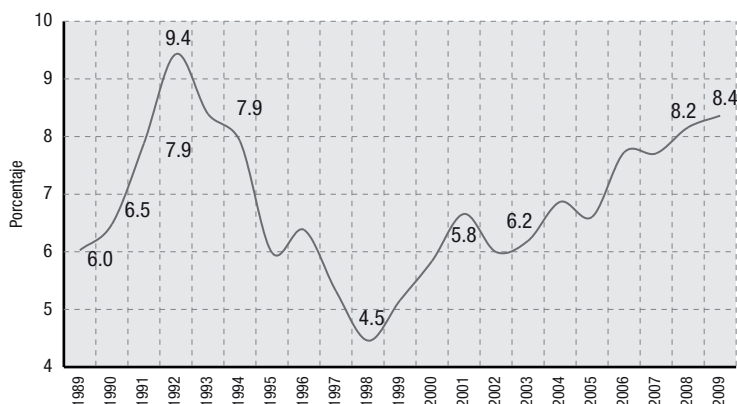
En síntesis, se observa que la proporción de la inversión con respecto al producto en la economía ha estado cerca de 15% y que este nivel ha

sido la barrera superior excepcionalmente rebasada durante cinco años en la década de 1990 y los dos últimos periodos analizados (2008-2009).

En 1990, punto de partida del análisis, se ubica en 12,5 % y 19 años después, en 2009 alcanzó 16,5%; es decir, solamente cuatro puntos porcentuales más, cifra que no revela un cambio suficiente ni tampoco significativo en la tendencia. En lo que respecta a la inversión pública, cabe señalar que luego de un sendero descendente entre 1990 y 1998, se retomó un año después un comportamiento ascendente y más dinámico que

permitió llegar a 8,4 % del PIB, cifra un punto porcentual menor a la máxima del período registrada en 1992. Pero quizás igual de importante es que esto permitió suplir la deficiencia en la inversión privada. Los crecientes ingresos fiscales asociados a la renta del gas tienen relación con la subida a partir de 2005 y permitieron que parte de la bonanza fiscal sirviera de factor de impulso al crecimiento (ver gráfico 3).

Gráfico 3  
Inversión pública ejecutada en porcentaje del PIB, 1989-2009

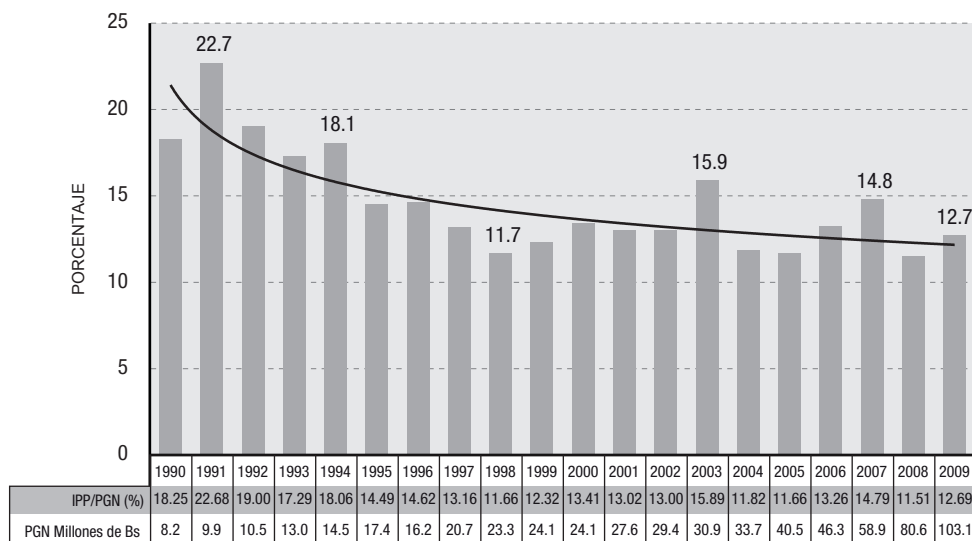


Fuente: Elaboración propia en base a cifras de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (Udape).

En el gráfico 4, se presenta la relación entre la inversión pública y el total del Presupuesto General de la Nación (PGN). El gráfico permite medir el esfuerzo real que significó para el sector público la asignación de recursos para gastos de capital; en la medida que este ratio es alto, implica que una mayor parte de los ingresos y financiamiento se dedicaron a gastos de capital. En contraste, un ratio bajo implica que una parte más relevante se destinó a otros componentes de gasto como el corriente.

En este caso, se aprecia que la tendencia durante el periodo de análisis ha sido hacia la baja. Si se comparan las cifras más recientes contra las del inicio del periodo evaluado (1990-1994) se concluye que, independientemente de los niveles en valor absoluto, el esfuerzo de asignar mayores recursos a la inversión pública ha bajado. Este dato es importante pues refleja implícitamente que el gasto corriente ha venido ganando espacio; las holguras fiscales que se dedicaron al gasto de capital al inicio de los años noventa se han venido cerrando pese a la bonanza fiscal.

Gráfico 4  
Inversión pública programada respecto al Presupuesto General de la Nación, 1990-2009



Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).

Nota: Inversión Pública Programada (IPP), Presupuesto General de la Nación (PGN).

### EL “DESENCUENTRO” ENTRE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

Uno de los aspectos centrales del análisis es la evolución de la inversión privada que incluye tanto a la doméstica como la externa. El gráfico 5 refleja la evolución de la inversión pública y privada, ambas como porcentaje del PIB. Se empleó un gráfico con escala dual a efectos de poder contrastar las direcciones en la evolución de las dos variables de manera más explícita. Se aprecia la subida de la inversión privada total durante la década de los años 1990, partiendo en 3,4 para llegar a 18,1% del PIB. Luego de llegar a ese pico, la tendencia se revirtió y esta variable comenzó a disminuir en la década de 2000 para estancarse en 2006 en 7% del PIB.

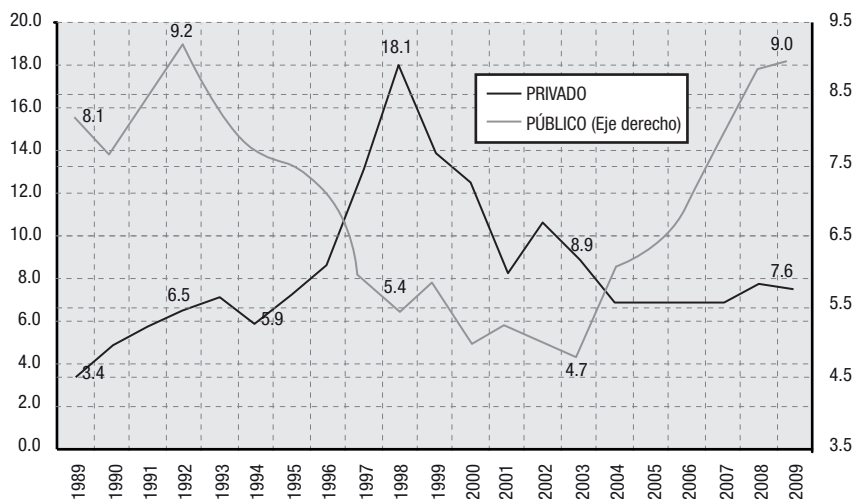
En el gráfico se tiene además la evolución de la inversión pública que permite nuevamente apelar al concepto de “desencuentro”. En los años

1990, la inversión privada subía, mientras la inversión pública se contraía. En la siguiente década pasó exactamente lo contrario. En consecuencia, no hubo en estos 20 años un periodo en el que ambas inversiones hubieran crecido juntas y contribuido de manera concurrente al crecimiento económico y la mejora de otros indicadores sociales. Al contrario, entre 1999 y 2003, ambas variables tuvieron la misma pendiente pero hacia la disminución; se acompañaron una a la otra en la bajada y no se complementaron en la subida.

Con la información presentada hasta aquí se puede plantear un primer argumento en relación a la suficiencia de la inversión:

- Durante los años 1990, hubo un importante flujo de inversión privada (en su mayoría extranjera) con una limitación grande en la inversión pública, proveniente de un problema de ingresos fiscales que en el fondo no está aún resuelto.

Gráfico 5  
Formación bruta de capital fijo público y privado (como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE).

- En franco contraste, en la década de 2000 pasó lo opuesto, se produjo un aumento importante en la inversión pública y se contrajo la inversión privada. Sobre este último punto se ha escrito bastante en el país en relación a temas de clima para la inversión y variables como la incertidumbre, falta de seguridad jurídica, ausencia de apoyo al sector privado y otros factores que desincentivaron la inversión privada.

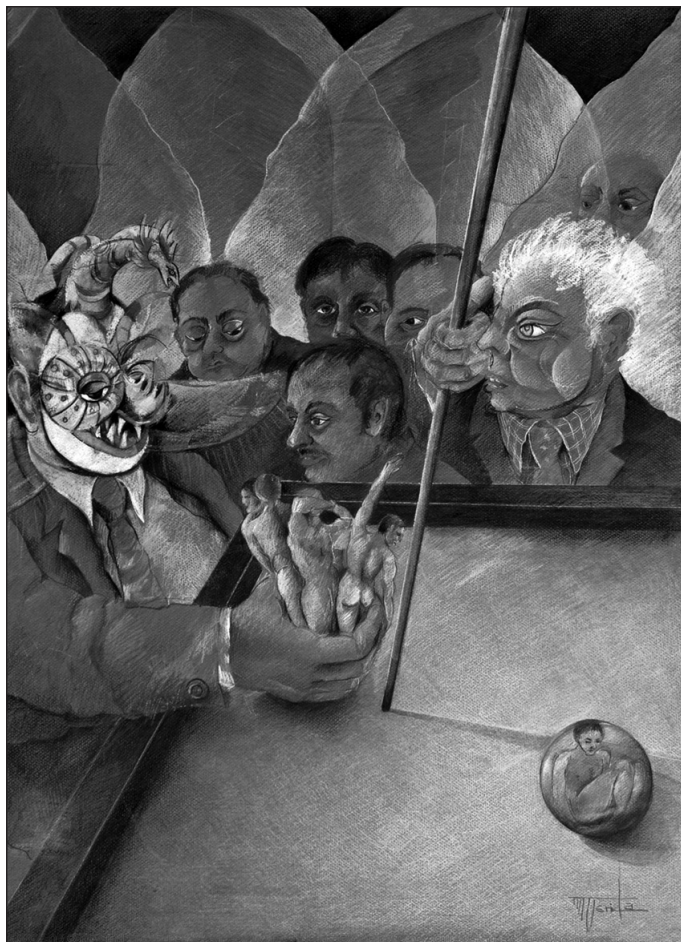
La teoría y extensa evidencia empírica ha demostrado que debe darse una complementariedad entre la inversión pública y privada. En ese marco, lo explicado párrafos arriba configura el concepto de “desencuentro” entre las inversiones, donde no hubo ocasión en que ambas, inversión pública y privada, se movieran juntas y con tendencia positiva. Hubo un momento que se movieron juntas, pero fue únicamente para la contracción.

## INVERSIÓN Y PIB DEPARTAMENTALES

La expresión asimetría y/o disparidad regional es utilizada para distinguir las inequidades de bienestar o desarrollo entre regiones, especialmente a nivel subnacional. Es decir se dan asimetrías o disparidades cuando existe un problema de asignación inequitativa de recursos, en el que indicadores económicos conocidos como el PIB departamental/regional, la inversión subnacional, la tasa de escolaridad, la tasa de mortalidad infantil, la tasa de desempleo sectorial o departamental, el grado de contaminación, el costo de vida, el ingreso per cápita entre otros, variables que se encuentran frecuentemente interrelacionadas, muestran avances o retrocesos en función a su asignación.

Las asimetrías e inequidades son una realidad en Bolivia y a nivel regional se evidencia disparidad en la contribución de los departamentos en el agregado nacional. Específicamente las diferencias estructurales, sectoriales y productivas





Marcela Mérida. *Juego de poder*. Lápiz de color, 1988.

muestran ese aporte diferenciado al producto y el menor desarrollo relativo de ciudades intermedias y departamentos que no tienen las condiciones de los departamentos del eje. Igual resultado se tiene en cuanto a la asignación de recursos para la inversión pública regional.

Barro (1995) demuestra que elevados niveles de desigualdad frenan el crecimiento de los países a nivel agregado; sin embargo ello también podría aplicarse al ámbito subnacional (local y departamental para el caso de Bolivia). Es decir, el acelerado crecimiento de los departamentos o municipios más productivos como Santa Cruz también podría verse acompañado de un menor ritmo de crecimiento de los departamentos más pobres como Pando. Además, se advierte la mala ejecución de los recursos, gastos corrientes muy elevados y proyectos de inversión sin impacto regional. No ha sido novedad que desde la implementación de la Ley de Participación Popular, el problema financiero más recurrente ha sido el de la ejecución presupuestaria.

El cuadro 2 refleja la asignación de inversión en dólares corrientes para cada departamento durante todo el periodo de análisis. Para el conjunto se tiene \$us 13.500 millones invertidos en los 20 años considerados y del total acumulado entre 1989-2009, Santa Cruz (19,47%), La Paz (18,13%) y Cochabamba (14,45%) recibieron más de la mitad de los recursos de la inversión pública total acumulada del periodo (52,05%). Pando (2,14%) y Beni (4,99%) son los departamentos que recibieron en total bajos niveles de inversión, probablemente por su baja densidad poblacional. Sin embargo, no se debe olvidar que son departamentos con potencial productivo. Adicionalmente, departamentos que aportan al PIB minero como Oruro (6,24%) y Potosí (8,78%) no recibieron apoyo en términos de la inversión pública. Tarija (11,03%) llama la atención con un importante flujo de recursos de inversión en el periodo de estudio; sin embargo, no refleja en correspondencia desarrollo a nivel regional.

En suma, los datos en valores nominales reflejan a primera vista una concentración de recursos en los departamentos del eje central del país. Sin embargo, incorporando las dimensiones de población y producto, se podrían establecer diferentes resultados tal como se apreciará más adelante.

El cuadro 3 refleja la contribución de cada región al producto total y los cambios durante el periodo de análisis. Unas regiones disminuyeron su contribución mientras que otras la incrementaron. La Paz y Cochabamba son dos casos de reducción importante; si se suma Chuquisaca, Oruro y Beni, se tiene cinco departamentos que redujeron relativamente su aporte, mientras que Santa Cruz y Tarija lo subieron de manera significativa por el crecimiento en el PIB regional por hidrocarburos de manera general y los aportes de la agroindustria cruceña en el agregado, de manera particular.

El cuadro 4 presenta el PIB per cápita departamental en bolivianos corrientes, mismo que es totalmente relevante para fines comparativos.

Tarija es el departamento con el mayor ingreso per cápita debido a su reducida población y elevados ingresos. También reporta el más acelerado crecimiento en el periodo. En el otro extremo está Beni con el menor ingreso al cierre de 1989 y el más lento crecimiento entre todas las regiones. La diferencia entre el caso de más alto ingreso y el más bajo es de 237%, cifra que refleja disparidades y asimetrías regionales más pronunciadas en 2009. Comparativamente, en 1989 la asimetría más amplia en lo que corresponde al aporte al producto se registró entre Santa Cruz y Potosí, llegando a 120%. En 1989, cinco departamentos se situaron por encima del promedio del país mientras que en 2009 esta cifra se redujo a cuatro. Asimismo, las encuestas de hogares reflejan que a nivel departamental, si bien el PIB per cápita se ha incrementado en algunos departamentos, los niveles de desigualdad de los ingresos son elevados comparados con relación a estándares regionales.

Cuadro 2  
Inversión pública ejecutada por departamento, 1989-2009

Departamentos	Inversión en miles de dólares americanos		Inversión acumulada
	1989	2009	1989-2009
Pando	909	23,784	289,211
Chuquisaca	26,557	119,737	987,661
Cochabamba	39,346	142,755	1,950,496
Beni	16,603	72,984	673,748
Potosí	7,610	182,082	1,185,682
La Paz	47,405	315,679	2,447,423
Tarija	26,377	154,974	1,489,307
Oruro	6,955	108,990	843,011
Santa Cruz	74,187	278,877	2,623,054
Nacional y otros	88,050	39,541	1,004,884
<b>Total</b>	<b>333,998</b>	<b>1,439,402</b>	<b>13,500,478</b>

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).

Cuadro 3  
Participación de la inversión departamental en el producto interno bruto, 1989-2009  
(en porcentajes)

Descripción	1989	1990	1995	2000	2005	2009(p)
<b>Bolivia</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Chuquisaca	6.5	6.8	5.2	5.3	4.4	4.5
La Paz	27.6	27.0	29.5	25.7	24.5	25.2
Cochabamba	18.0	17.6	18.1	18.7	16.9	15.2
Oruro	6.0	5.5	5.8	5.7	4.9	5.6
Potosí	6.4	6.0	4.9	4.8	4.5	6.9
Tarija	4.8	5.2	4.4	5.3	11.2	11.6
Santa Cruz	25.9	26.8	27.5	30.0	29.5	27.2
Beni	4.0	4.2	3.9	3.7	3.1	3.0
Pando	0.7	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística - (p): preliminar.

Cuadro 4  
Producto interno bruto per cápita a precios de mercado, según departamento  
(en bolivianos)

Descripción	1989	1990	1995	2000	2005	2009(p)
<b>Bolivia</b>	<b>1,947</b>	<b>2,316</b>	<b>4,309</b>	<b>6,162</b>	<b>8,170</b>	<b>11,902</b>
Tarija	2,101	2,692	4,070	6,867	18,868	27,717
Oruro	2,109	2,299	4,785	7,115	8,747	15,265
Pando	2,107	2,703	5,027	8,956	10,821	13,892
Santa Cruz	2,571	3,108	5,428	7,774	9,526	12,235
La Paz	1,786	2,084	4,333	5,523	7,177	10,943
Potosí	1,168	1,332	2,178	3,334	4,555	10,625
Cochabamba	1,982	2,310	4,415	6,531	7,762	10,167
Chquisaca	1,781	2,235	3,304	4,999	5,633	8,531
Beni	1,888	2,360	3,931	5,286	5,774	8,215

Fuente: Instituto Nacional de Estadística - (p): preliminar.

### 3. EVIDENCIA ECONÓMICA

#### INDICADORES DE EFICACIA DE LA INVERSIÓN PARA EXPANDIR EL PRODUCTO

En la presente sección se discute la eficacia de la inversión para lograr crecimiento económico y se parte del concepto que la inversión permite la creación de valor agregado y esa es su contribución al crecimiento del producto. Sin embargo, existen dos aspectos que vale la pena estudiar.

El primero se relaciona con el peso que tiene cada uno de los componentes de inversión en el total invertido. Es decir, cuánto es privada y cuánto es pública y si existen diferencias en esta composición en función del grado de desarrollo de los países.

Segundo, importa saber cuál de las dos categorías de inversión es más efectiva en impulsar crecimiento del PIB y cuales las razones para uno u otro resultado. La evidencia empírica sobre las elasticidades o, como hemos llamado en este trabajo, “eficacia” de la inversión es limitada en general o inexistente para el contexto nacional.

Sin embargo, en lo internacional un reducido número de estudios han concluido que el impacto de la inversión privada suele ser mayor a la pública, particularmente en países con algún grado de avance en su desarrollo. Al contrario, en países con bajo desarrollo la inversión pública suele ser el actor central. Khan y Kumar (1997) concluyen que la inversión privada ha tenido un impacto positivo y mayor que el correspondiente a la inversión pública en el crecimiento. Es decir, la inversión privada ha sido más *eficaz* en promover expansión del producto.

En la misma línea están los estudios de Khan y Reinhart (1990), Coutinho y Gallo (1991), Servén y Solimano (1990). Sin embargo, una parte importante de estos estudios ha usado muestras relativamente pequeñas y más aún, para determinados subperiodos, han encontrado que los impactos entre inversión pública y privada son casi comparables, lo que cuestiona la robustez de los resultados a favor de la inversión privada. Puestos en el análisis los conceptos previos, vale la pena pasar a discutir el modelo consolidado que se usa para estimar la eficacia de los dos componentes de la inversión.

El objetivo en esta parte fue la valoración de los coeficientes correspondientes a inversión pública y privada para examinar el nivel de impacto en cada caso (eficacia) respecto al crecimiento del producto. La estrategia econométrica implica primero realizar el Test de Cointegración para verificar la existencia de una relación de largo plazo entre el crecimiento y las dos categorías de inversión (pública y privada). Este procedimiento da lugar a determinar los coeficientes de largo plazo de esta relación. Complementariamente, se estimó un modelo de corto plazo en diferencias con el propósito de evaluar los coeficientes y el grado de impacto (eficacia) de cada uno. Finalmente, se verifica la estabilidad del modelo de corto plazo como requisito para examinar la estabilidad de los coeficientes y así aplicar el filtro de Kalman para valorar la posibilidad de cortes estructurales que pudieran mostrar que los coeficientes cambian a lo largo del tiempo (por ejemplo, por rendimientos decrecientes).

El cuadro 5 presenta los resultados de cointegración donde se verifica que en efecto existe la relación de largo plazo entre las variables analizadas.

El análisis también permite identificar los coeficientes de largo plazo, mismos que se reflejan en el cuadro 6.

En consecuencia, en el largo plazo, el impacto de la inversión privada resulta mayor (0,4) que el correspondiente a la inversión pública (0,27) aspecto que es consistente con los resultados comentados previamente. El concepto de largo plazo empleado aquí hace referencia al equilibrio al que llegarían las variables, luego de llegar a ser estacionarias.

El vector de largo plazo fue estimado mediante la técnica de Cointegración de Johansen cuyos rezagos fueron determinados de tal manera que como mínimo los residuos con corrección de error sean ruido blanco.

**Cuadro 5**  
Test de cointegración Johansen Juselius entre el PIB, inversión pública e inversión privada 1992Q2 - 2009Q4

Relaciones de cointegración estadístico traza	Estadístico	Valor crítico 0.05	Probabilidad
$r=0$	30.10	29.80	0.0461
$r \leq 1$	8.15	15.49	0.449
$r \leq 2$	2.13	3.84	0.1441
Relaciones de cointegración autovalor máximo	Estadístico	Valor crítico 0.05	Probabilidad
$r=0$	21.95	21.13	0.0383
$r \leq 1$	6.02	14.26	0.6105
$r \leq 2$	2.13	3.84	0.1441

Nota:  $r=0$  es la hipótesis nula que propone que no existe ningún vector de cointegración.

**Cuadro 6**  
Coeficientes de largo plazo bajo el test Johansen Juselius 1992Q2-2009Q4

Variable	Coeficiente	Error standard
Log(PIB)	1.00	
Log(inversión privada)	0.41	0.05
Log(inversión pública)	0.27	0.13

Nota: los coeficiente originalmente fueron negativos, pero la interpretación correcta de ellos implica que se lean con el signo positivo.

Con el vector de largo plazo (previo) se estimó un modelo de corrección de error para evaluar la dinámica de corto plazo del crecimiento del PIB en función de ambas inversiones.

Se especificó un modelo donde nuevamente el interés central es el valor de los coeficientes de la inversión pública y privada. Se especificó un

modelo de corrección de errores y se fue simplificando hasta llegar a la expresión que se desarrolla en el cuadro 7:

Cuadro 7  
Inversión pública y privada, como determinantes de corto plazo del PIB "eficacia" 1991Q3 - 2009Q4

Variable*	Coefficiente	Error standard	T estadístico	Probabilidad
Constante	-0.120	0.06	-1.99	0.0506
Inversión pública,(2)	0.033	0.01	4.53	0.0000
Inversión privada (-1)	0.028	0.01	2.44	0.0177
Inversión privada (-3)	0.019	0.01	1.72	0.0905
PIB (-1)	-0.428	0.11	-3.93	0.0002
PIB (-2)	-0.357	0.01	-3.38	0.0012
PIB (-3)	-0.441	0.09	-5.04	0.0000
PIB ((-4),2)	0.095	0.06	1.72	0.0896
ECM_PIB (-1)	0.030	0.01	2.19	0.0325
R cuadrado	0.97			
Durbin Watson	2.21			

*Nota:* \* Las variables PIB, inversión pública e inversión privada están en diferencias de logatimos. ECM es un factor de corrección de errores que garantiza residuos estables. Se utilizó una variable para controlar la estacionalidad del PIB real. El numeral entre paréntesis al lado derecho de la expresión de rezago muestra si la variable está expresada en niveles, primera o segunda diferencia.

El modelo tiene todas las propiedades deseadas para los residuos (ruido blanco, homocedasticidad<sup>10</sup> y normalidad). La elasticidad impacto de corto plazo del crecimiento a la inversión pública real es de 0,033 en tanto que la correspondiente a la inversión privada es de 0,028. Así, se tendría que para el periodo estudiado, el impacto inmediato de la inversión pública es mayor al privado. Sin embargo, en el corto plazo, luego de tres rezagos, se produce un segundo efecto de parte de la inversión privada, de modo que al final (en el lapso de un año), la suma de los efectos privados (0,047) excede al efecto de la inversión pública (0,033).

Finalmente, importa verificar si en el caso boliviano también existe el comportamiento de rendimientos decrecientes en la inversión pública. Para ello, se realizó la prueba de Filtro de Kalman que muestra la estabilidad de los coeficientes público y privado en el tiempo.

Se esperaría encontrar en el pasado un valor de coeficientes públicos mayores a los más recientes o al promedio del periodo. Los gráficos 10 y 11, que se presentan en la página siguiente, muestran los resultados de la aplicación del filtro para la inversión pública y privada, respectivamente.

10 La homocedasticidad se manifiesta en un modelo cuando los errores presentan en todas las observaciones de la variable endógena la misma varianza. Dado que hablamos de varianza, la homocedasticidad es un concepto estadístico. Un modelo estadístico relaciona el valor de una variable a predecir con el de otras.



Gráfico 10  
Evolución del coeficiente de la inversión pública  
(Test de la inversión pública)

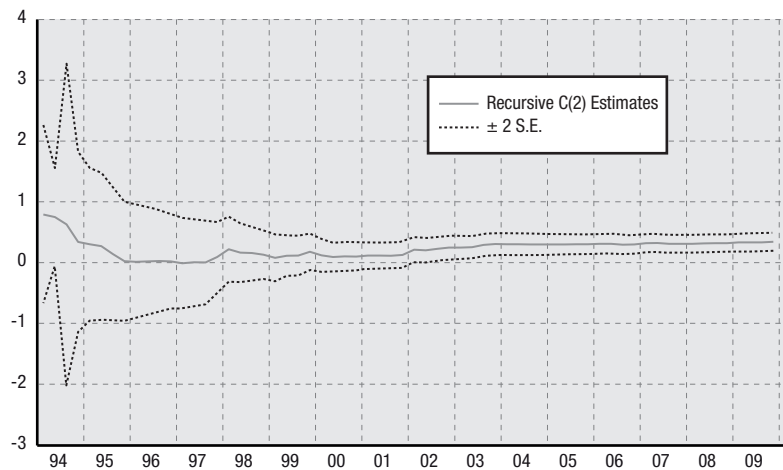
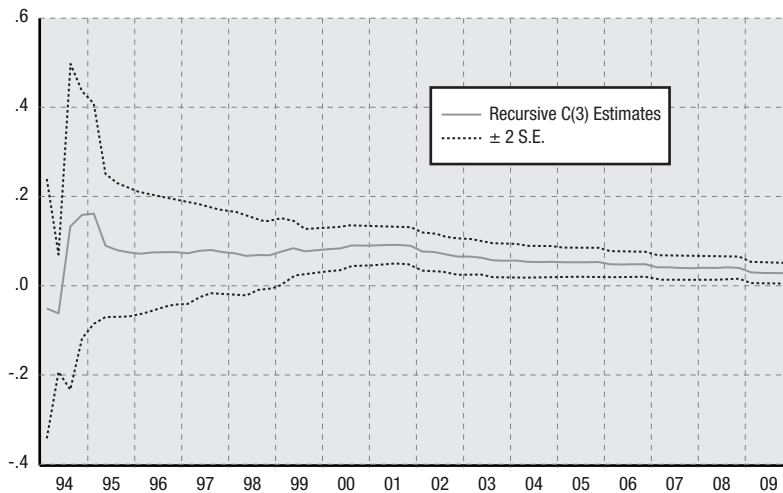


Gráfico 11  
Evolución del coeficiente de la inversión privada  
(Test de la inversión privada)



Mediante Filtro de Kalman, se observa que en el tiempo la elasticidad impacto de la inversión pública refleja un rendimiento decreciente. En cambio en el caso de la inversión privada, se observa una estabilización del coeficiente tras un fuerte aumento en el periodo de capitalización. Los gráficos de la evolución de los coeficientes muestran que el correspondiente a la inversión pública fue mayor en el pasado. ¿Cuál sería la explicación para este comportamiento?

La respuesta pasa por el análisis del punto de partida. En economías con importantes déficit de infraestructura vial, de apoyo a la producción e inclusive con rezagos fuertes en el campo social y de inversión en capital humano, el impacto de la inversión pública puede ser fuerte.

Para entender lo que se plantea, valga imaginar el efecto económico que ha tenido la carretera asfaltada Cochabamba-Santa Cruz y la puesta en escena de una región con potencial económico formidable como el Chapare. Aparte de lo relativo a la coca, esta región tuvo un desempeño importante en la producción de frutas, turismo, producción gourmet con las varias industrias de palmito enlatado, jugos, además de la ganadería y la producción de pollos. A eso, corresponde sumar el beneficio en cuanto a transporte de insumos, productos finales y pasajeros. En consecuencia, la inversión pública en la carretera ha tenido un impacto muy grande debido a la precariedad previa de la carretera antigua.

En materia de vialidad, se puede pensar en algo similar con la carretera Patacamaya-Tambo Quemado (frontera con Chile) que complementa el corredor interoceánico al Brasil o la carretera a la frontera con Perú (La Paz-Desaguadero) o la carretera que une Santa Cruz con Yacuiba (frontera con Argentina).

Todas estas son vías asfaltadas que no existían al inicio del periodo analizado. Otro ejemplo es la vía asfaltada Oruro-Potosí y de allí a Sucre. Igualmente los avances en la carretera asfaltada

hacia Corumbá (Brasil). Todos los proyectos mencionados se realizaron entre 1990 y 2009. En otro frente, cabe recordar que el gasoducto al Brasil es una obra de inversión pública que fue inaugurada en 1999. El impacto económico de esta obra y su efecto en el producto son absolutamente indiscutibles. Lo propio es válido para los componentes de inversión en agua y saneamiento básico e inclusive la social que es menos visible pero igualmente importante.

Con base en lo anterior, se puede señalar que lo natural a esperar, en la medida que la inversión pública vaya cubriendo lo esencial y carente, que su impacto en el producto baje tal como ha sucedido. Por su parte, lo contrario debería acontecer con el coeficiente de inversión privada y este debería en algún momento rebasar el valor del público, tal como en los hechos ha sucedido.

En consecuencia, queda claro que a futuro se debería esperar no solo un mayor peso de parte de la inversión privada sino también una mejora en su eficacia medida como impacto en el producto.

## CONCLUSIONES

- Después de una extensa revisión de literatura se ha verificado los efectos positivos de la inversión en el crecimiento de manera general y de manera particular la complementariedad que debe existir entre la inversión pública y privada.
- Para el caso boliviano se ha verificado el “desencuentro” entre la inversión privada y pública lo que significa que no ha habido complementariedad entre ellas y ambas se han movido separadas generándose una brecha negativa para el desenvolvimiento de la economía.
- Se elaboró un diagnóstico respecto al desarrollo logrado durante el periodo 1989 - 2009 considerando los ámbitos económico y social. Frente al criterio inicial que afirma que el desarrollo fue escaso o estuvo ausente, se ha

mostrado que lo logrado en estos años ha sido importante pero insuficiente.

- A nivel regional, resalta que los ingresos a nivel departamental y municipal aún son muy dependientes de las rentas que dejan las exportaciones de materias primas. Por su parte el gasto de los gobiernos subnacionales ha tenido como variable importante la inversión en infraestructura.
- El análisis econométrico examinó la relación de corto y largo plazo entre inversión pública y privada. El más importante resultado es que no existe vínculo entre estas variables. En consecuencia, estadísticamente se verificó que hubo **desencuentro** entre ambas variables. Además, la inversión privada no responde a variables como las tasas de interés y oferta de fondos prestables. Entonces, el problema de la escasa inversión privada no está vinculado a insuficiencia de ahorro o acceso al financiamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

Antelo, Eduardo y Valverde, Freddy  
1992 *Determinantes de la inversión privada en Bolivia*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.

Aschauer, David Alan  
1989a "Is Public Expenditure Productive?". En: *Journal of Monetary Economics*, Elsevier, vol. 23/2, pp.177-200.  
1989b "Back of the G-7 Pack: Public Investment and Productivity growth in the Group of Seven". En: *Working Paper Series, Macroeconomic Issues* 89-13, Federal Reserve Bank of Chicago.

Bahl, Roy  
2007 *The Pillars of Fiscal Decentralization*. Manuscrito inédito. Corporación Andina de Fomento y Georgia State University.

Bajo-Rubio, O. y Sosvilla-Rivero, S.  
1993 "Does Public Capital Affect Private Sector Performance? An Analysis of the Spanish Case, 1964-1988". En: *Economic Modelling*, 10/3, pp. 179-185.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
2010 "La alternativa local". En: De la Cruz, Rafael; Pineda, Carlos y Pöschl, Caroline (eds.). *Descentralización y desarrollo económico*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Banco Mundial  
2006 *Crece beneficiando a los más pobres. Evaluación de la pobreza en Bolivia*. La Paz: Plural editores.

Barro, Robert, J. y Sala-i-Martin, X.  
1995 *Economic Growth*. New York: McGraw Hill.

Barro, R., et al.  
1997 *Macroeconomía Teoría y Política*. McGraw-Hill / Interamericana de España, S.A.

Belloc Marianna y Pietro, Vertova  
2004 "How Does Public Investment Affect Economic Growth in HIPC? An Empirical Assessment". Department of Economics University of Siena No 416, Department of Economics, University of Siena.

Berndt, Ernst R. y Hansson, Bengt  
1991 "Measuring the Contribution of Public Infrastructure Capital in Sweden". En: *NBER Working Paper*, 3842, pp. 1-42.

Blejer, Mi. y Kan, M.S.  
1984a "Private Investment in Developing Countries". En: *Finance and Development* (Washington), vol. 21, pp.26-29.  
1984b "Government Policy and Private Investment in Developing Countries". En: *IMF Staff Papers*, vol. 31/2, pp 379-403.

Blomstrom, M.; Lipsey, R. y Zejan, M.  
1996 "Is Fixed Investment the Key to Economic Growth?". En: *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 111/1.

Calderon, Cesar A. y Servén, Luis  
2004 "The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution (September 2004)". En: *World Bank Policy Research Working Paper*, 3400. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=625277>. New York. Banco Mundial

Cerda, R.  
2009 *The Impact of Fiscal Expenditure on the Duration and the Intensity of Economic Crises: Latin America 1900-2000*. Santiago de Chile: Banco Central de Chile.

Coronado, Patricia y Aguayo, Eva  
2002 "Inversión pública y privada en Bolivia". En: *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*. La Paz: Euro-American Association.

De long, B. y Summers, L.  
1993 "How Strongly do Developing Economies Benefit from Equipment Investment?". En: *Journal of Monetary Economics*, 32.  
1991 "Equipment Investment and Economic Growth". En: *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106/2.

- Domar, E.  
1946 "Capital Expansion, Rate of Growth and Employment". En: *Econometrika*, Vol. 14/2, pp. 137-147. The Econometric Society. <http://www.jstor.org/stable/1905364>
- Easterly, William y Rebelo, Sergio  
1993 "Marginal Income tax Rates and Economic Growth in Developing Countries". En: *European Economic Review*, Elsevier, vol. 37/2-3, pp. 409-417.
- Elías, V.  
1992 *Sources of Growth: A Study of Seven Latin American Economies*. San Francisco: ICS Press.
- Everhart, Stephen y Sumlinski, Mariusz  
2003 "Trends in Private Investment in Developing Countries. Statistics for 1970-2000." En: *IFC Discussion Paper*, 44.
- Ferrufino, Rubén  
1991 *Ahorro e inversión en Bolivia en el periodo post estabilización*. Documento de trabajo 01-91. La Paz: Instituto de Investigaciones Socio Económicas.
- Ghura, Dhaneshwar y Goodwin, B.  
2000 Determinants of Private Investment: A Cross Regional Empirical Investigation". En: *Applied Economics*, 32, pp. 1819-1829.
- Greene, J. y Villanueva, D.  
1991 "Private Investment in Developing Countries". En: *IMF Staff Papers*, vol. 38/1, pp.33-54.
- Habib, Ahmed y Miller, Stephen M.  
1999 "The Level of Development and the Determinants of Productivity Growth". En: *Working papers*, 1999/03. University of Connecticut, Department of Economics.
- Harberger, A.  
1996 "Reflections on Economic Growth in Asia and the Pacific". En: *Journal of Asian Economics*, vol. 7/3.  
1998 "A view of the Growth Process". En: *American Economic Review*, vol.32/1.
- Harrod, R. F.  
1939 "An Essay in Dynamic Theory". En: *The Economic Journal*, vol. 49/193, pp. 14-33. Blackwell Publishing for the Royal Economic Society. <http://www.jstor.org/stable/2225181>
- Khan, M. y Kumar, M.  
1997 "Public and Private Investment and the Growth Process in Developing Countries". En: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 59/1.
- Khan, M. y Reinhart, C.  
1990 "Private Investment and Economic Growth in Developing Countries". En: *World Development*, 18.
- Klenow, P. y Rodríguez-Clare, A.  
1997 "The Neoclassical Revival in Growth Economics: has it gone too far?". En: *INBER Macroeconomics Annual*. University of Chicago Press.
- Kuznets, Simon  
1973 "Modern Economic Growth: Findings and Reflections". En: *American Economic Review, American Economic Association*, vol. 63/3, pp.247-258.
- Levine, R. y Renelt, D.  
1992 "A Sensitivity Analysis of Cross-country Growth Regressions". En: *American Economic Review*, 82, pp. 942-963.
- Lynde, Catherine y Richmond, John  
1993 "Public Capital and Total Factor Productivity". En: *International Economic Review*, vol. 34, pp. 401-14.
- Maddison, A.  
1983 *Phases of Capitalist Development*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Merriman, D.  
1990 "Public Capital and Regional Output: Another Look at some Japanese and American Data". En: *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 20, pp. 437-58.
- Morrison, Catherine J. y Schwartz, Amy Ellen  
1996 "State Infrastructure and Productive Performance". En: *American Economic Review, American Economic Association*, vol. 86/5, pp. 1095-1111.
- Nazmi, N. y Ramirez, M.D.  
1997 "Public and Private Investment and Economic Growth in Mexico". En: *Contemporary Economic Policy*, 1997, pp. 65-75.
- Odedokun, M. O.  
1997 "Relative Effects of Public Versus Private Investment Spending on Economic Efficiency and Growth in Developing Countries". En: *Applied Economics*, N° 50, pp. 1325-1336.
- Ramirez, M. D.  
2000 "The Impact of Public Investment on Private Investment Spending in Latin America: 1980-95". En: *Atlantic Economic Journal*, Vol. 54/1, pp. 210-225.  
1998 "Does Public Investment Enhance Productivity Growth in Mexico? A Cointegration Analysis". En: *Eastern Economic Journal*, Vol. 24/1, pp. 63-82.  
1994 "Public and Private Investment in Mexico, 1950-90: An Empirical Analysis". En: *Southern Economic Journal*, Vol. 61/1, pp. 1-17, ISSN: 0038-4038.

- Rebelo, Sergio  
1991 "Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth". En: *The Journal of Political Economy*, vol. 99/3. University of Chicago Press.
- Romer, Paul  
1990 "Endogenous Technological Change". En: *The Journal of Political Economy*, vol. 98/5.
- Serven, L.  
1998 "Macroeconomic Uncertainty and Private Investment in LDCs: An Empirical Investigation". Washington: World Bank mimeo.
- Servén, L. y Solimano, A.  
1992a "Private Investment and Macroeconomic Adjustment: a Survey". En: *The World Bank Research Observer*, vol. 7/1.  
1992b *Striving for Growth after Adjustment: The Role of Capital Formation*. Washington, D.C.: Banco Mundial. World Bank Regional and Sectorial Studies.
- Solimano, A. y Soto, R.  
2006 "Economic Growth in Latin America in the Late Twentieth Century: Evidence and Interpretation". En: Solimano, A. (ed.). *Vanishing Growth in Latin America: The Late Twentieth Century Experience*. Edward Elgar Publishing.
- Solow, Robert M.  
1956 "A Contribution to the Theory of Economic Growth". En: *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70/1, pp. 65-94. Oxford University Press. <http://www.jstor.org/stable/1884513>
- Sundararajan, V. y Thakur, S.  
1980 "Public Investment, Crowding Out, and Growth: A Dynamic Model Applied to India and Korea". En: *IMF Staff Papers*, pp. 814-855
- Sushanta K., Mallick  
2001 "Dynamics Of Macroeconomic Adjustment With Growth: Some Simulation Results". En: *International Economic Journal*, Korean International Economic Association, vol. 15/1, pp. 115-139.
- Torche, A.; Cerda, R.; Edwards, G. y Valenzuela, A.  
2010 *La inversión pública: su impacto en crecimiento y en bienestar*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile. Serie: Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile.
- Velásquez-Castellanos, Iván y Dips, Luis  
2010 "Evaluación de la descentralización en Bolivia, 1994-2010". En: Konrad Adenauer Stiftung (KAS) (eds.). *Bolivia en la senda de la implementación de la ley marco de autonomías y descentralización. Avances retrocesos y perspectivas*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.
- Velásquez-Castellanos, Iván y Molina, Germán  
2009 "Exportaciones, pobreza y crecimiento en Bolivia". En: Konrad Adenauer Stiftung (KAS) (eds.). *Comercio y política exterior boliviana. Evaluación de su desempeño y desafíos para el futuro*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 49-96. [www.kas.de/wf/doc/kas\\_18245-544-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_18245-544-4-30.pdf)
- Velasquez, Ivan  
2007 *Extreme Poverty: Vulnerability and Coping Strategies Among Indigenous people in Rural Areas of Bolivia*. Cuvillier Verlag Goettingen.
- Wolfensohn, J.  
2002 Prólogo de Thomas, Vinod et al. *The Quality of Growth*. Nueva York: Oxford University Press - World Bank. Publicación científica y técnica 584.
- Yeager, Tim. J.  
1999 *Institutions, Transition Economies and Economic Development*. New York: Westview Press
- Young, Alwyn  
1995 "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Experience". En: *Quarterly Journal of Economics*, 111/3, pp. 641-680.  
1994 "Lessons from the east Asian NICs: a Contrarian View". En: *European Economic Review*, vol.38/3-4.

# La olvidada agenda de la transformación productiva

## The forgotten agenda of productive transformation

Alfredo Seoane Flores<sup>1</sup>

*T'inkazos*, número 30, 2011, pp. 51-75, ISSN 1990-7451

Fecha de recepción: octubre de 2011

Fecha de aprobación: octubre de 2011

Versión final: noviembre de 2011

Bolivia pudo registrar un crecimiento mayor en los últimos 20 años debido al importante ahorro nacional respecto a la inversión. ¿Por qué no se dio este crecimiento? Por baja inversión, productividad estancada, diversificación en retroceso e inserción extractivista. Se requiere una agenda que densifique eslabonamientos, desmonte barreras, disminuya costos de transacción, promueva aprendizaje e innovación, atienda oportunidades del mercado y desarrolle entornos favorables al emprendimiento.

**Palabras clave:** transformación productiva / ahorro / inversión / industrialización / competitividad / equidad / política económica

Bolivia could have recorded higher growth rates in the last 20 years due to the significant increase in national savings in comparison to investment. Why did this growth not take place? The reasons are low investment, stagnant productivity, diversification in retreat and the preponderance of the extractive industries. What is needed is an agenda to intensify clustering, remove barriers, reduce transaction costs, promote learning and innovation, respond to market opportunities and develop a favourable environment for enterprise.

**Key words:** productive transformation / savings / investment / industrialization / competitiveness / equity / economic policy

---

<sup>1</sup> Economista de la Universidad Autónoma de Puebla, México; master en Economía y Política Internacional del CIDE-México D.F. y candidato a doctor en Ciencias del Desarrollo del CIDES-UMSA, La Paz-Bolivia. Docente-investigador del CIDES-UMSA. Correo electrónico: aseane\_2000@yahoo.com

## INTRODUCCIÓN

Hasta unos años atrás, el caso de la política económica aplicada en Bolivia era motivo de estudio y presentada como ejemplo por la manera cómo se logró superar la hiperinflación e implementar un Programa de Ajuste Estructural (PAE) consistente con los lineamientos ortodoxos. Pero los resultados no fueron los esperados. A fines de los años 1990, varios de los indicadores de estabilidad se deterioraron —como el déficit fiscal que llegó a 9% del Producto Interno Bruto (PIB)—, shocks externos afectaron a las exportaciones y la economía disminuyó su crecimiento, amplificándose el desempleo y la precarización del trabajo.

En este contexto económico, el descontento social con el modelo neoliberal cobró fuerza y se produjo una incontenible pérdida de legitimidad del PAE y del sistema político tradicional, clamando las masas por cambios sociales, políticos y económicos.

El advenimiento de una era postneoliberal tuvo respaldo popular y expectativa e interés externo. Una situación propicia de la economía boliviana la sostuvo: exportaciones que crecen, holgura fiscal concomitante, incremento del consumo y ahorro expandido, además de condonación sustancial de la deuda externa, entre otros. Sin embargo, sin restricción externa, sin restricción fiscal y con ingresos y ahorro incrementados, los resultados son mediocres: crecimiento similar al promedio del periodo neoliberal cercano a 4%, tasa de inversión de 17% inferior al mejor momento del neoliberalismo, crecimiento real del ingreso per cápita insuficiente para imaginar su duplicación en menos

de 40 años. Tampoco hay cambios significativos en la formalización del empleo y la expansión de la cobertura de la seguridad social.

La pregunta que surge es: ¿Por qué no se pudo aprovechar la situación de bonanza para inducir crecimiento real y transformación productiva en Bolivia? Este artículo<sup>2</sup> pretende dar una explicación/respuesta a partir de la siguiente hipótesis: En Bolivia se observa la ausencia de una agenda de política pública coherente para impulsar la transformación productiva y la generación de empleos de calidad en los dos modelos de desarrollo que sucesivamente han predominado en el país —aunque por diferentes razones—, lo que explica el lento crecimiento y la persistencia de atraso, pobreza y fragilidad económica, política y social, tanto en el periodo neoliberal como en el nacionalista-estatista.

El despegue posible de la economía boliviana pasa por articular y aplicar una agenda de transformación productiva (TP) adecuada a nuestra realidad ya que estamos en un momento de oportunidades que no ha sido aprovechado porque tanto desde el PAE neoliberal como el modelo nacionalista-estatista actual, no se cuenta con una estrategia y agenda de transformación productiva con equidad.

El artículo se organiza de la siguiente manera: una primera parte presenta el marco teórico y conceptual de la TP, recogiendo el debate sobre desarrollo con industrialización tardía y la propuesta neo-estructuralista de la TP con equidad. La siguiente parte revisa los resultados reales de 20 años de desempeño económico en Bolivia, priorizando el análisis de la brecha ahorro-inversión y los desempeños en términos de productividad y competitividad. Una

---

2 Este artículo difunde información de la investigación “La brecha ahorro-inversión y la olvidada agenda de transformación productiva con equidad” realizada por el autor y Fernanda Wanderley el año 2011, en el marco de la convocatoria “Factores económicos e institucionales y su incidencia en el escaso desarrollo nacional y regional: Bolivia 1989-2009 (Fuentes, distribución y uso de ingresos)” promovida por el PIEB.



tercera complementa la anterior al analizar las orientaciones y aplicación de los cursos de política económica que se adoptaron en el periodo, contrastando las que siguen un esquema neoliberal y las de orientación estatista y nacionalista. El artículo concluye con algunas propuestas de política económica para adoptar una agenda de transformación productiva con equidad.

## 1. PLANTEAMIENTO TEÓRICO- CONCEPTUAL DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

Las teorías del crecimiento han privilegiado el criterio de que las dotaciones y acumulación de factores de la producción, capital y trabajo, son los elementos principales que explican el crecimiento económico y permiten incrementar la producción, bajo la hipótesis usual de tecnología dada.

El concepto de frontera de posibilidades de producción alude al nivel potencial máximo de producción que se puede alcanzar si se utilizan plena y eficientemente el capital y el trabajo disponibles. Ampliar esta frontera requiere una cantidad adicional de factores o avances tecnológicos que los hagan más productivos. Si la producción se encuentra por debajo de dicha frontera, implica que los factores productivos no se usan óptimamente, que algunos están desocupados o subocupados y que, por tanto, es posible incrementar la producción usando mejor los recursos existentes.

Con factores dados, el crecimiento es resultado de los incrementos de la productividad, que se asocian a capacidades proveídas por el capital fijo o “tecnología dura” (maquinaria, equipos, herramientas e infraestructura), y elementos de “tecnología blanda” (mejores métodos de organización, aplicación del conocimiento científico y tecnológico al quehacer laboral), logrando mayores rendimientos del trabajo y capital.

Es fundamental la consideración del crecimiento del PIB real per cápita como el indicador

de crecimiento más idóneo. El concepto de “crecimiento estacionario” se define como el que se alcanza con un crecimiento del PIB igual al crecimiento de la población, produciéndose también un incremento simétrico del capital y el trabajo, de modo que el ingreso per cápita real no se incrementa.

Pero no solo se trata de capital físico, sino que el concepto debe incorporar el trabajo que adquiere conocimiento y habilidad tecnológica como un capital, que también se plasma en mayor productividad: el capital humano.

### FORMALIZACIÓN DE LA TEORÍA DEL CRECIMIENTO

Se parte de la siguiente función de producción:

$$\Delta Y/Y = (1-\alpha) \Delta L/L + \alpha \Delta K/K,$$

donde el crecimiento del producto ( $\Delta Y/Y$ ) es una función del crecimiento del empleo ( $\Delta L/L$ ) y/o del crecimiento del acervo de capital ( $\Delta K/K$ ), suponiendo tecnología dada.

Trabajando estas relaciones con econometría, surge la situación de que una parte del resultado no se explica solamente por el comportamiento de las dos variables y aparece un residuo no explicado. A ese residuo se le llama “residuo Solow”. Solow (1957) sostiene que la innovación tecnológica contrarresta los rendimientos decrecientes de los factores de la producción y permite obtener más producción, aún con la misma cantidad de *capital* y *trabajo*. Por ello propuso añadir a la función de producción los efectos del aumento de la productividad que emergen del perfeccionamiento del conocimiento tecnológico, de la siguiente manera:

$$\Delta Y/Y = (1-\alpha) \Delta L/L + \alpha \Delta K/K + \Delta A/A,$$

donde  $\Delta A/A$  representa los cambios en la productividad total de los factores y, en especial,



Marcela Mérida. Pleitecía. Lápiz de color, 2000

en la habilidad del trabajo por asimilación del progreso tecnológico en la producción. En las mediciones del aporte de estos elementos a la producción (contabilidad del crecimiento), que se realizan para diferentes casos y países, se comprueba que el elemento fundamental para la explicación del crecimiento es el aporte que hace la productividad de los factores ( $\Delta A/A$ ), que se nombra como Productividad Total de los Factores (PTF).

En el modelo Solow, suponiendo inicialmente una economía sin sector público y sin progreso técnico, se tiene que el aumento en el stock de capital, o la inversión neta, es el necesario para generar la inversión que reponga el capital consumido y provea el equipamiento a las nuevas generaciones que engrosan la PEA.

Superar el estado estacionario y lograr crecimiento real tiene relación con el progreso técnico y el aumento de la productividad de los factores. De esa manera se puede decir que en el modelo de Solow el elemento fundamental para el crecimiento es el progreso técnico, que implica un crecimiento de la productividad.

#### CRÍTICAS A LA TEORÍA DEL CRECIMIENTO

Autores como Hirschman (1961), North (1993), Pipitone (1996) y Furtado (2007) critican el enfoque tradicional del crecimiento y su aplicación a la realidad del subdesarrollo, refiriendo que esas acumulaciones o precondiciones que explican el crecimiento, como una importante acumulación de capital físico y humano, una infraestructura adecuada, una buena oferta de trabajo calificado, etc., son un resultado del desarrollo y no es lógico ponerlos como factores desencadenantes o prerrequisitos que, de cumplirlos, un país subdesarrollado no sería tal.

Albert Hirschman explica que las condiciones son diferentes en las regiones subdesarrolladas,

pues las relaciones funcionales supuestas no son aplicables en una economía en la que

... las decisiones de ahorro son en gran parte interdependientes (pues) el ahorro adicional depende más de la apertura de oportunidades de inversión y de la eliminación de cierto número de obstáculos a la actividad inversionista que de un aumento del ingreso (Hirschman, 1961: 42).

Sostiene que, eliminando puntos de estrangulamiento a la actividad económica, es posible provocar un aumento de la productividad del capital ya invertido y, con este estímulo, alentar la aparición de ahorro latente.

Para Hirschman, se necesita de un factor desencadenante más importante que el gasto público u otros remedios keynesianos, que movilice y atraiga los recursos subocupados y potencialmente movilizables. Así, las carencias relativas de ahorro o capital tienden a superarse porque “la oferta de capital es notablemente elástica en relación con el mejoramiento de las expectativas de ganancias” (*Ibid.*:15).

Dirá que el *primum mobile* del desarrollo se encuentra en el proceso político y social y tiene que ver con la capacidad de movilizar a la sociedad y sostener un esfuerzo que permita desplegar las energías latentes, superar las restricciones y dinamizar los factores de la producción que se encuentran subocupados, dando lugar a un proceso que se retroalimenta.

Ugo Pipitone se refiere también al *primum mobile* del desarrollo identificándole con las energías sociales que en un momento histórico determinado surgen, expresando una voluntad para el objetivo del desarrollo. La pregunta de Pipitone es:

¿De dónde surgen las energías sociales que de pronto se desatan en la vida colectiva de

un pueblo y generan riquezas (...) modificando pautas de comportamiento y valores asentados? (Pipitone, 1997: 8).

Cada experiencia tendrá variantes en cuanto a la forma en que se articulan diversos campos, diferentes aspectos, particularidades institucionales, maneras de encarar políticas específicas, pero en esa disponibilidad social se puede encontrar la explicación de esa energía desplegada.

La explicación de North sobre el atraso persistente se deduce de su afirmación de que el atraso es causado por “instituciones ineficientes”. La persistencia de las mismas se explica por la reproducción o institucionalización de situaciones de exclusión, reflejadas en derechos de propiedad y privilegios económicos retrógrados. Estas situaciones surgidas en momentos fundacionales tienden a reproducirse y transmitirse intergeneracionalmente hasta que se produce un cambio que lleva al cambio institucional. Aquí el cambio es resultado de una acción colectiva (política) y el acento debe ponerse en la propuesta que capte las necesidades y dinámicas que afectan al desempeño de las instituciones y organizaciones para lograr una economía capaz de crear riqueza y favorecer a los grupos sociales (North, 1993: 69).

Al recibir el Premio Nobel de Economía, en 1993, North aclara que “las instituciones forman la estructura de incentivos de una sociedad y, por tanto, las instituciones políticas y económicas son las determinantes fundamentales del desempeño económico” (North, 1993), pero es la interacción entre instituciones (reglas del juego) y organizaciones (jugadores) la que da forma a la evolución institucional de una economía:

Si el marco institucional premia a la piratería, surgirán entonces organizaciones pirata; y si el marco institucional premia a

las actividades productivas, surgirán organizaciones que se dediquen a actividades productivas (*Ibid.*).

En el mismo sentido Celso Furtado decía:

El desarrollo se caracteriza por su proyecto social subyacente. El disponer de recursos para invertir está lejos de ser condición suficiente para preparar un futuro mejor para la mayoría de la población. Pero cuando el proyecto social da prioridad a la efectiva mejoría de las condiciones de vida de esa población, el crecimiento sufre una metamorfosis y se convierte en desarrollo (...). Esta metamorfosis no se da espontáneamente. Ella es fruto de la realización de un proyecto, expresión de una voluntad política (Furtado, 2007: 24).

De lo anterior extraemos la conclusión de que el desarrollo requiere de una energía desencadenante o *primum mobile* que se presenta como voluntad social compartida con capacidad de concretar el despliegue de energías sociales que requieren para plasmarse de una visión y un liderazgo. Sin un planteamiento de futuro que movilice a la sociedad y tenga la capacidad de aplicarse como política pública y desatar un proceso institucional consistente, la energía social corre el peligro de dispersarse y desperdiciarse.

#### EL PROBLEMA DEL CRECIMIENTO EN LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS

En países subdesarrollados como Bolivia, existe desempleo disfrazado que se manifiesta como subempleo o empleo de baja productividad, producto de insuficiencia de capital más que de demanda efectiva. Esto no se supera con políticas fiscales o monetarias expansivas de la demanda, como en el caso keynesiano, aunque el

caso clásico que supone el pleno empleo, tampoco refleja la realidad de subempleo y escasez de capital<sup>3</sup>.

Aquí es característica estructural la presencia de fallas de mercado y deficiencias de asignación de recursos así como restricciones para el emprendimiento de proyectos que se manifiestan como “cuellos de botella” que dificultan la asignación eficiente de los recursos. Las fallas de información y coordinación limitan la inversión e innovación. Por ello es que se requiere solucionar los problemas de asignación de recursos y potenciar las capacidades productivas y de emprendimiento y comportamientos sinérgicos de los espacios macro, meso y microeconómicos.

#### SINERGIAS DE LA MACROECONOMÍA CON LA MESO Y MICROECONOMÍA

Para la transformación productiva se requiere un enfoque de macroeconomía para el desarrollo que consiste en el manejo coordinado de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de mercado de capitales, persiguiendo el propósito de promover e impulsar la inversión, la innovación y la creación de empleo de calidad. En ese sentido, se define a la macroeconomía bien comportada como aquella que junto con la estabilidad macroeconómica, soporta e impulsa una productividad media en alza y soluciones a los problemas de oferta.

Los determinantes de la macroeconomía hacen relación con los precios líderes (tipo de cambio, tasa de interés, aranceles) y el clima de incertidumbre imperante. Estos alientan o desalientan la formación de capital, el empleo y la productividad. Asimismo, el nivel de la demanda agregada,

el comportamiento del ahorro y la evolución de los precios fundamentales de la economía son elementos que definen comportamientos de los inversionistas, los innovadores y los productores, con consecuencias microeconómicas.

El nivel mesoeconómico incorpora los eslabonamientos entre empresas que cooperan e intercambian productos. Unidades productivas aisladas no pueden ser la fuente de innovación y cambio tecnológico. Estos son generados desde una compleja estructura institucional, con interacciones y vinculaciones de diverso tipo, entre organizaciones que conforman un complejo industrial.

De esa manera, se conecta estrechamente la macroeconomía con la microeconomía. Las situaciones más específicas referidas a la normativa sectorial, las características de los factores productivos, los costos de transacción y las instituciones que gestionan y orientan la asignación de recursos, son elementos del espacio mesoeconómico que tienen un rol destacado en esa interdependencia.

#### POLÍTICAS NEUTRALES Y POLÍTICAS SELECTIVAS

Las políticas neutrales se aplican con una visión general para afectar (beneficiar) a todos los sectores de la economía, sin selectividad ni discriminación. Tienen por objetivo mejorar el ambiente de funcionamiento de la economía en general. La idea es la provisión de bienes públicos, dejando que el mercado apunte los sectores con fortalezas y potencialidades.

Las políticas sectoriales o selectivas están orientadas a resolver fallas de mercado y también a promover la innovación y el incremento

---

3 La tradición clásica supondrá que la economía tiende a estar cerca del pleno empleo de los factores productivos, situación que se caracterizará con una oferta agregada vertical, donde incrementos exógenos de la demanda solo elevan los precios. En cambio, el caso de la curva de oferta horizontal asociado a la propuesta keynesiana contempla (como una de las situaciones probables) la existencia de desempleo de los factores y capacidad instalada ociosa, producto de una insuficiencia de demanda, situación que requiere estímulos exógenos para incrementar la ocupación de los factores, sin producir inflación.

de productividad de sectores o subsectores específicos. Como resulta difícil focalizar sectores amplios y estos presentan una heterogeneidad significativa, los complejos productivos se convierten en objetivos más precisos y específicos de estas políticas. El punto de partida de las políticas verticales o sectoriales es la selección de cadenas/*clusters* con potencialidad.

Se señala al neoliberalismo como el enfoque que plantea políticas neutrales y al estructuralismo como el que plantea políticas selectivas. El neoestructuralismo plantea la necesaria complementariedad de los dos tipos de políticas, ya que en determinadas circunstancias las políticas neutrales pueden ser muy efectivas para desarrollar competitividad sistémica, aunque tiende a fortalecerse un patrón de especialización basado en ventajas comparativas estáticas. El proceso más dinámico de creación de nuevas ventajas competitivas requiere de estímulos e intervenciones propiciantes específicas, es decir políticas sectoriales.

La competitividad sustentada en el conocimiento y creciente productividad definirá una nueva agenda de actuación complementaria entre empresa, instituciones públicas y sistema educativo. Incorporará la orientación estratégica de que mucho de lo que hay que hacer para desarrollar competitividad requiere de intervenciones para superar las barreras estructurales de la economía como un todo (neutralidad) y además intervenciones que permitan obtener avances específicos en cadenas o *clusters*, de intervenciones sectoriales (selectividad).

## PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD

Se considera que promover procesos de innovación y aprendizaje tecnológico en todos los sectores económicos da lugar a elevar la productividad. Los incrementos de la productividad constituyen la base principal para el crecimiento económico sostenido. William Lewis (2004)

apoya esta percepción desde sus investigaciones que muestran que las diferencias de PIB per cápita entre países están estrechamente relacionadas con las diferencias de productividad.

La realidad latinoamericana muestra dos rasgos en cuanto a la productividad: a) atraso respecto a los niveles que han alcanzado las economías industrializadas con velocidad de avance más lenta, de manera que la brecha de productividad tiende a expandirse, y b) heterogeneidad al interior de cada país entre sectores, e incluso dentro de los mismos sectores, con muy diferente productividad (CEPAL, 2010).

La creciente informalidad y el estancamiento de la evolución de la productividad por los efectos de la crisis de los años 1980 y las políticas que desatendieron el desarrollo productivo caracterizan a la región. Asimismo, el atraso del área rural constituye un lastre que impide el avance de la productividad promedio.

Para elevar la productividad en Latinoamérica, se buscó fomentar el desarrollo industrial que empieza a manifestarse desde inicios del siglo XX como un hecho espontáneo. Las prescripciones acerca de una política industrial vendrán más tarde con la propuesta de Raúl Prebisch en 1949, desde la CEPAL, del proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI). Después Prebisch (1964) reconoció que la ISI se estancaba debido a la tendencia al desequilibrio externo y que era necesario superarla mediante la industrialización que se dirige a la exportación de manufacturas.

El agotamiento de la ISI sin la reorientación recomendada por Prebisch se manifestó en los años 1980 con una grave estanflación. Sin crédito internacional y elevadas tasas de interés, además de la caída de los términos de intercambio, se agudizó el desequilibrio externo de la ISI y produjo su agotamiento. Así, se hizo ineludible un ajuste que conllevó el cambio de modelo de desarrollo.

Con orientaciones predominantemente monetaristas, el programa de ajuste adoptado en los países de América Latina asumió características recesivas y no contó con un planteamiento de transformación productiva o política industrial. Aunque inscribía el objetivo de incrementar exportaciones, privilegió la macroeconomía equilibrada y el libre juego de las fuerzas de mercado, dejando de lado los instrumentos arancelarios, crediticios, cambiarios e impositivos —además de las intervenciones directamente productivas del Estado para la industrialización.

Se buscaba particularmente eliminar el sesgo antiexportador que habían producido las políticas de la ISI y, en su lugar, se propondrá que las políticas vengan definidas con el criterio de la neutralidad y no perjudiquen la posibilidad de que se realicen posicionamientos en mercados externos, de acuerdo con la ventaja comparativa.

Los efectos iniciales sobre la industria fueron devastadores toda vez que se vieron sin la protección arancelaria, con restricciones desde el gasto público, recortada la demanda, con apertura comercial, tasas de interés elevadas y restricción crediticia, y tendencia a la sobrevaluación cambiaria.

Los PAE aplicados en América Latina fueron exitosos en lo referido al incremento de las exportaciones reforzando en muchos casos el perfil de inserción basado en ventajas comparativas tradicionales. Sin embargo, algunos países lograron aplicar instrumentos de política pública para apuntalar la reconversión de la industria y fomentar el desarrollo de nuevos sectores exportadores de bienes industriales. Al efecto, instrumentos e instituciones de fomento y de crédito para el desarrollo productivo se preservaron, reorientados por un nuevo modelo de apertura y desarrollo de la competitividad. En cambio en otros países esa institucionalidad fue desechada, perdiendo experiencia acumulada e instrumentos “desarrollistas”.

El neoestructuralismo ha estado presente en el debate sobre el desarrollo en América Latina con recomendaciones y alternativas respecto a la preservación institucional “desarrollista” y políticas para el fortalecimiento de un sector industrial. Ofrece una alternativa al ajuste neoliberal a partir de una lectura renovada del contexto mundial marcado por la revolución tecnológica y la globalización, considerando oportunidades y amenazas para el desarrollo e industrialización.

Fernando Fajnzylber —considerado el principal exponente del neoestructuralismo— a través del estudio sistemático de la evolución del proceso de industrialización latinoamericano y de las transformaciones que empiezan a marcar una nueva época en el mundo, propone un nuevo esquema de políticas de transformación productiva dirigidas a posibilitar una inserción ventajosa en la nueva economía mundial (1988, 1989).

El neoestructuralismo plantea que los tejidos económicos —es decir las dinámicas interempresas— son el espacio principal donde se define y concentra el tema de la competitividad. Esto significará desplazar relativamente a la política pública del Estado como el principal elemento, para incorporar la complementariedad entre las políticas nacionales y subnacionales orientadas a apoyar a los actores vinculados en cadenas de agregación de valor.

En este marco, el objetivo de las políticas de transformación productiva es inducir cambios tecnológicos y del entorno económico e institucional en su conjunto para la transformación de las estructuras de los mercados, sectores o *clusters* y de la organización institucional en la configuración de competitividad sistémica de los mismos y, consecuentemente, del desarrollo económico.

Asimismo, las propuestas neoestructuralistas incorporan centralmente el tema de la acumulación tecnológica-cognoscitiva como el factor más



importante para la transformación productiva antes que la tradicional acumulación física de capital. La línea principal de la reflexión es la del aprendizaje tecnológico y los procesos de innovación que deben convertirse en los elementos fundamentales para definir la reconversión e industrialización (Katz, 2000; CEPAL, 2008 y otros).

#### ENSEÑANZAS DE ASIA ORIENTAL

Simultáneamente con la propuesta de transformación productiva con equidad, uno de los temas más estudiados por el neoestructuralismo ha sido la transformación estructural que logra un conjunto de países al transitar en corto tiempo de economías con base agrícola a economías de base industrial en el Este de Asia. Varios trabajos dan luces sobre una consistente intervención del Estado que promovió el desarrollo de sectores específicos y generó políticas tendientes a lograr una mayor competitividad. Constatan también que se dio un alto nivel de concertación estratégica entre sector público y privado (Banco Mundial, 1993; Amsden, 1989; Rivera, 2009).

El concepto de intervención selectiva será el apropiado para caracterizar el tipo de intervención del gobierno en la promoción del sector industrial exportador en países de Asia Oriental, con una clara definición respecto al actor dinámico y fundamental que es la empresa privada. Como señala Rivera: “la intervención selectiva es la expresión funcional de una compleja dicotomía: el gobierno dirige el desarrollo (...) pero el principal agente es la empresa privada” (2009: 23).

Un entorno que estimule a las empresas, a los agentes de la producción y a agentes especializados (universidades, institutos de investigación, ingenieros, etc.) a desarrollar las capacidades tecnológicas para elevar la productividad y mejorar el desempeño competitivo de las empresas, será clave.

#### COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO

Con los trabajos de Fajnzylber (1988b y 1989) y Porter (1991), la noción de competitividad pasó de estar centrada en la empresa a ser comprendida como un factor que depende del medio en el que actúa la empresa que es el que dota las “externalidades”.

El concepto surge de la teoría del comercio internacional que comprende a la ventaja comparativa como emergente de una situación natural o geográfica, por tanto estática y a la ventaja competitiva, como la creación de situaciones favorables a partir del desarrollo productivo, creando nuevas ventajas de carácter dinámico y evolutivo.

Una definición actual de competitividad es la siguiente:

La capacidad de un país de enfrentar la competencia a nivel mundial. Incluye tanto la capacidad de un país de exportar y vender en los mercados externos como su capacidad de defender su propio mercado doméstico (Castañón, 2005: 53).

Pero surge la pregunta: ¿son los países y sus estados los que tienen en esencia la habilidad y capacidad de producir bienes y servicios para enfrentar la competencia o son las empresas? La respuesta es que los estados no lo hacen sino a través de asumir como propio el logro de las empresas. Según Porter, la competitividad de una economía se construye sobre la competitividad de las empresas que operan en su interior. En esta visión, “la solidez de la participación en el mercado internacional se vincula estrechamente con la capacidad de los países de agregar valor intelectual a su dotación natural de recursos” (Fajnzylber, 1990: 165), planteando la necesidad de fortalecer la formación de recursos humanos mediante la incorporación de los sistemas educativos dentro de las claves de competitividad.

El cambio tecnológico y la innovación que mejoran la competitividad se benefician de la conformación de redes y entramados bajo el concepto de “tejido industrial”, que implica eslabonamientos o encadenamientos entre empresas que cooperan e intercambian productos. La cooperación y el trabajo coordinado potencia la capacidad de innovar, aprender y competir en los mercados globales.

Se recurre cada vez más a estrategias y procesos de innovación más allá de la unidad productiva. Por eso, en el ámbito de política industrial ha despertado un creciente interés el tema de las redes, *clusters* y complejos productivos.

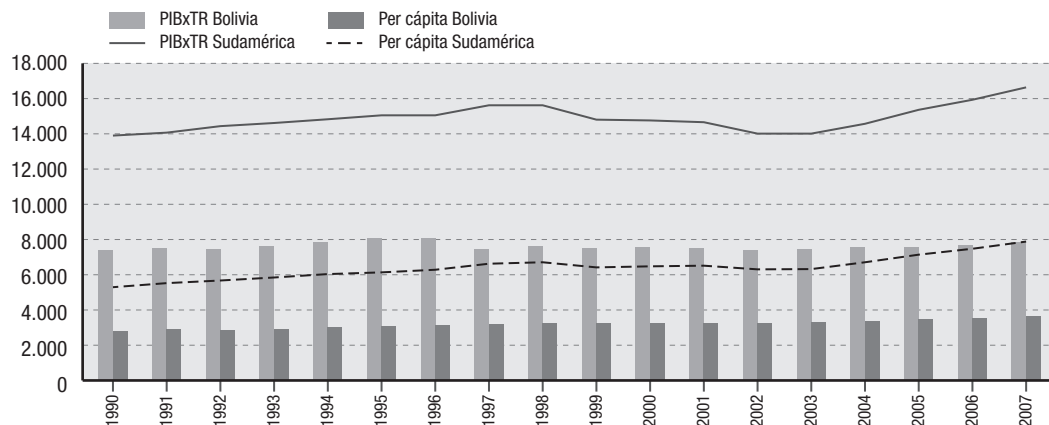
Se entiende por *cluster* una concentración geográfica de empresas en actividades similares o complementarias, estrechamente relacionadas, que producen las llamadas economías externas de aglomeración y especialización, conllevando la posibilidad de una acción conjunta en búsqueda de eficiencia colectiva.

Sucedíendose periodos de grave contracción económica, la recuperación del crecimiento se logró lentamente y con gran dificultad. El nivel de producción de 1980 fue nuevamente alcanzado diez años después, en 1990, y el ingreso per cápita de 1980, recién en 2004.

En los 20 años de análisis (1990-2009), la tasa de crecimiento poblacional fue de 2,1% promedio mientras que el PIB (a precios de 1990) creció en promedio en 3,8%. Entonces, el ingreso per cápita sólo alcanzó en promedio un crecimiento anual de 1,7%, el más bajo de Sudamérica.

La tendencia es que la brecha en términos de ingreso per cápita de Bolivia con los países vecinos se amplía cada vez, puesto que en 1990 el promedio sudamericano era superior en 2,4 veces al de Bolivia y en 2009, lo es en 2,7 veces.

Gráfico 1  
PIB per cápita y por trabajador de Sudamérica y Bolivia (en \$us p.p.p. 2005)



Fuente: Elaboración propia con datos de Penn World, 2011.



Marcela Mérida. *El gran poder*. Lápiz de color, 2006.

## LA PRODUCTIVIDAD

El deterioro relativo del ingreso per cápita boliviano tiene estrecha relación con la evolución de la productividad, expresada como PIB por trabajador. En el gráfico 2, vemos que el PIB por trabajador boliviano actual es menor que en 1950 y aunque tuvo un crecimiento durante los años 1960 y 1970, después se deterioró por una fuerte caída en la década de 1980. El resto de países sudamericanos vio crecer su productividad<sup>4</sup>.

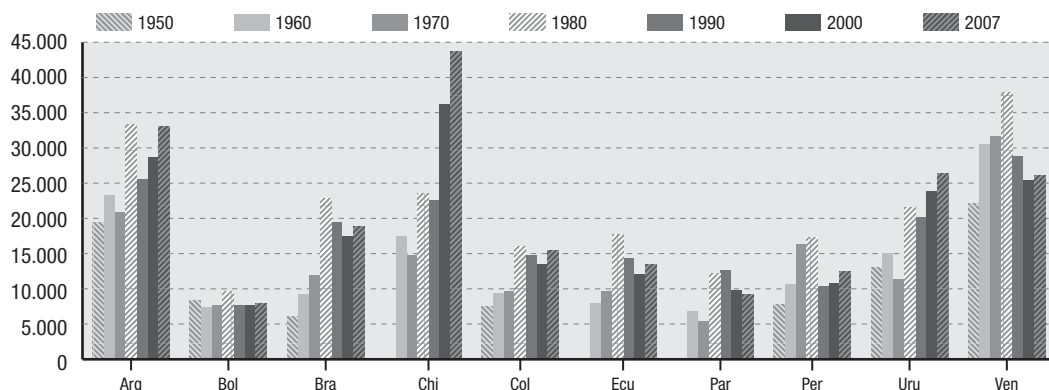
En el año 1950, países como Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú tenían un menor PIB por trabajador que en Bolivia. En las siguientes décadas, todos superaron a Bolivia, un país que se constituye en el caso de mayor retroceso en el PIB por trabajador en la región.

En cuanto a la participación relativa de cada sector en el PIB de Bolivia, el sector de

industria y manufacturas es el que aporta en mayor proporción al PIB con un 17,1% en 2009, proporción que se ha mantenido con pocas variaciones durante el periodo 1990-2009. En cambio el sector de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca disminuye su importancia relativa, pasando de 15,4% en 1990 a 13,3% en el año 2009.

Al considerar el empleo como variable explicativa de la trascendencia relativa de los diferentes sectores, se tiene otra jerarquía. El cuadro 1 contiene datos hasta el 2007 —al no proveer el INE información más actualizada— en los principales sectores de la economía, donde se aprecia que la distancia del PIB por trabajador en el sector menos productivo por persona ocupada, la agricultura, es más de 50 veces inferior al del sector con mayor productividad: la intermediación financiera.

Gráfico 2  
PIB por trabajador (en \$us 2005 ajustado p.p.p.)



Fuente: Elaboración propia con datos de Penn World, 2011.

<sup>4</sup> Ver: Penn World, 2011, en particular la tabla PWT 7.0. Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten: [http://pwt.econ.upenn.edu/php\\_site/pwt\\_index.php](http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php).

Cuadro 1  
PIB por trabajador ocupado en el sector  
(en bolivianos de 1990)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agricultura, ganadería y silvicultura	2.135	2.264	1.919	2.043	2.480	2.486	2.319	2.207	2.343
Minas e hidrocarburos	38.271	42.146	42.886	57.124	25.007	27.363	39.597	53.375	43.789
Industrias manufactureras	8.763	10.068	10.631	8.909	8.401	8.870	9.234	9.724	9.573
Construcción	3.854	3.270	3.815	4.121	2.272	2.322	2.556	3.069	2.753
Comercio, hotelería y restauración	3.427	3.588	3.600	3.722	2.946	3.048	3.609	3.584	3.758
Transporte y comunicaciones	12.873	15.250	13.628	14.579	12.950	13.472	11.123	11.781	11.257
Intermediación financiera	180.307	172.695	156.188	175.745	182.261	179.613	221.989	131.572	116.388
Administración pública	36.097	37.948	44.803	42.553	35.320	36.479	38.601	31.514	24.718
<b>PIB por trabajador promedio</b>	<b>5.995</b>	<b>6.153</b>	<b>5.853</b>	<b>6.091</b>	<b>5.705</b>	<b>5.943</b>	<b>6.114</b>	<b>5.995</b>	<b>6.105</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

#### DESEMPEÑO DEL SECTOR EXTERNO: EXPORTACIONES

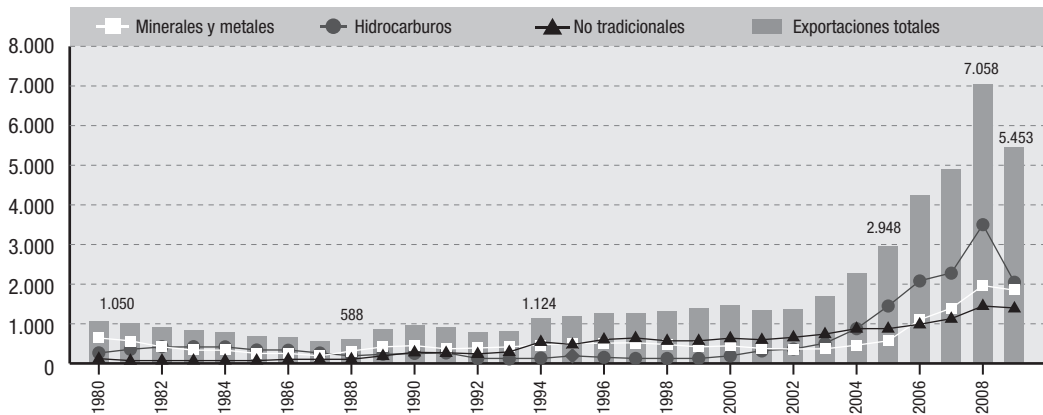
En 1987, las exportaciones totales de 560 millones de dólares representaban la mitad de las exportaciones de 1980. Desde 1988, comenzó un crecimiento paulatino y fueron ganando importancia los productos de exportación no tradicionales (XNT), como derivados de soya y otros del sector agroindustrial, manufacturas de madera, prendas de vestir y otras manufacturas, que impulsaban la recuperación de los niveles de exportación y dieron lugar a un nuevo perfil de especialización del país ya que las exportaciones tradicionales de minerales e hidrocarburos se estancaron hasta fines de la década de 1990.

En el año 1990, las exportaciones totales de \$us 956 millones todavía no habían alcanzado el nivel de 1980, lo que se logró recién en el año 1994, cuando las XNT representaban 50% del total. Desde ese año hasta el presente las exportaciones se han multiplicado en alrededor de siete, alcanzando \$us 6.871 millones en 2010.

El crecimiento reciente es producido por un fenómeno combinado de precios altos y volúmenes incrementados de los productos tradicionales (gas y minerales), aunque las XNT persistentemente han seguido aumentando en volúmenes más que en precios.

La mayor parte de las XNT han provenido del sector industria y manufactura; en 2009, el valor de las exportaciones de dicho sector alcanzó \$us 1.570 millones.

Gráfico 3  
Bolivia: exportaciones (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, con datos de Udape, Dossier 2010.

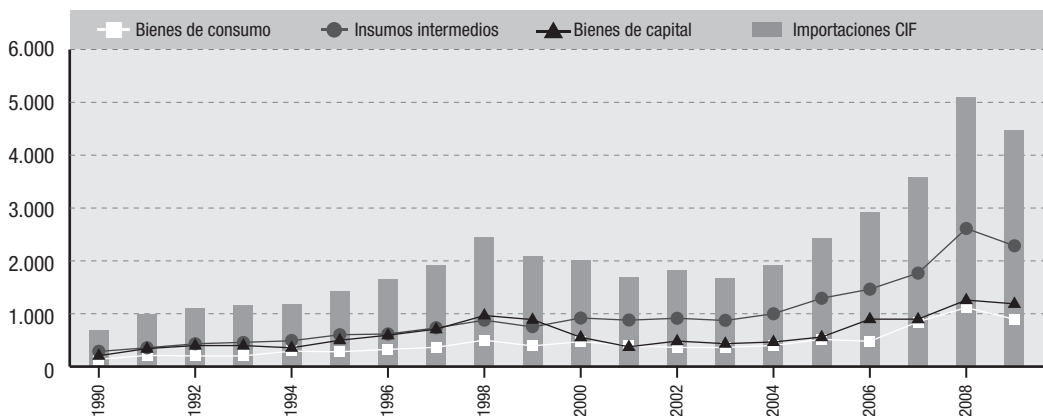
#### LAS IMPORTACIONES

Durante la crisis de los años 1980, debido a la debacle del sector exportador tradicional, hubo una enorme restricción para importar. Esta se fue aliviando con el paulatino crecimiento de las

XNT, la cooperación internacional, los créditos externos y un gran flujo de inversiones directas.

El principal componente de importaciones han sido los insumos intermedios que en promedio de todo el periodo representaron 45% de las mismas.

Gráfico 4  
Bolivia: importaciones (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, con datos de Udape, Dossier 2010.

Analizando la composición de las importaciones para usos productivos, se observa que el rubro más importante en cuanto a insumos intermedios importados fueron los productos químicos, seguidos por los combustibles y lubricantes. En el primer caso, se debe a una debilidad estructural de la economía boliviana que no cuenta con el desarrollo de industrias de la petroquímica y la química básica y, en el segundo caso, se trata de una des-sustitución de importaciones.

La expansión de las importaciones en un periodo de expansión de la demanda agregada, como la que ocurre hoy, muestra que los eslabones existentes en el tejido productivo nacional son poco densos y con encadenamientos frágiles, de manera que efectos multiplicadores del gasto se pierden hacia importaciones de bienes de consumo y de insumos.

#### LA BALANZA DE PAGOS

Hasta 2003, la cuenta corriente de la balanza de pagos tuvo un comportamiento deficitario. Para el financiamiento de ese déficit, inicialmente los movimientos de capital fueron del tipo compensatorio, es decir, financiamiento por organismos internacionales y cooperación oficial para hacer sostenible la balanza de pagos. Durante la segunda mitad de los años 1990, una importante afluencia de Inversión Extranjera Directa (IED) tuvo la virtud de permitir importaciones de bienes de capital que ampliaron el stock de capital y después ampliaron la capacidad de exportación (por ejemplo, el gasoducto a Brasil).

Luego de esa coyuntura de afluencia de IED, los saldos disminuyeron y las exportaciones se incrementaron, de manera que la cuenta corriente de la balanza de pagos pasó del déficit a una situación de superávit. El saldo positivo de la cuenta corriente fue cada vez más grande por las exportaciones crecientes, pero también

por las remesas recibidas y la disminución de los intereses de la deuda externa con la condonación de los organismos y países acreedores en 2006 y 2007.

La economía boliviana supera una secular restricción externa al crecimiento y ya no necesita del ahorro externo para importaciones e inversión. El ahorro doméstico alcanza niveles superiores y supera a la inversión. Esta situación se reflejará en las cuentas fiscales, porque las mayores exportaciones se transformarán en mayores ingresos bajo la forma de regalías y otros impuestos a las importaciones expandidas. Así, entonces, el país ingresará en un periodo de superación de la restricción externa, con reservas internacionales de 60% del PIB, ahorro privado y situación fiscal holgada, es decir, un periodo de bonanza económica.

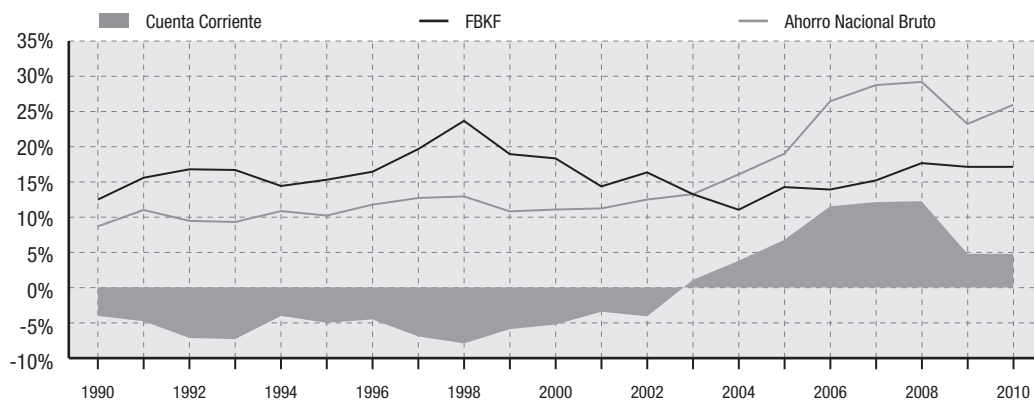
#### LA BRECHA AHORRO - INVERSIÓN Y EL PIB POTENCIAL

La brecha ahorro - inversión en Bolivia tuvo fases marcadas. La evolución del ahorro nacional bruto que muestra el gráfico 5 señala que desde menos de 10% en 1990 llega hasta casi 30% en 2008 y disminuye en 2009 a 23%, recuperándose en 2010 a 25%. La Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) o inversión efectiva, en cambio, tiene una primera fase ascendente hasta 1998, cuando alcanza su nivel más alto de 24%, y después decrece hasta el año 2004, recuperándose a partir de 2005 en relación al PIB hasta el 17% en 2009.

Tenemos entonces dos situaciones claramente diferenciadas: una, de brecha ahorro - inversión favorable a la FBKF y déficit de cuenta corriente que va de 1990 a 2002 y otra, de ahorro bruto superior a la FBKF, con superávit de cuenta corriente y ahorro nacional que no se invierte en el país y se exporta adquiriendo activos financieros internacionales.



Gráfico 5  
Ahorro, inversión y cuenta corriente (% PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de World Economic Outlook. FMI abril, 2011.

#### LA BRECHA AHORRO INVERSIÓN Y EL CRECIMIENTO

La inversión impacta en el crecimiento dependiendo de su eficacia con una Productividad Total de Factores (PTF) dada. Mejorar la eficacia de la inversión requiere expandir la PTF, con mejoras productivas, institucionales y/u organizacionales.

Considerando que en los años 1990 a 2010, con una tasa de ahorro doméstico promedio de 15% se tuvo una FBKF promedio de 16% y un crecimiento promedio anual de 3,8%, la unidad de producto incrementado ha requerido en promedio una inversión de alrededor de 4% del PIB. En tanto que la PTF tuvo un comportamiento fluctuante como lo demuestran varios estudios de contabilidad de crecimiento (Banco Mundial 2005; FMI, 2006 y Jemio, 2008).

Tomando en cuenta el creciente nivel de ahorro doméstico que no se tradujo en tasas mayores de inversión o FBKF, sostenemos que la economía boliviana no pudo alcanzar un PIB potencial mayor, debido a que no hubo la capacidad para convertir ahorro en inversión.

Entre 1990-2003, suponemos que la inversión realizada estuvo cerca de la inversión potencial, puesto que superó al ahorro nacional —que fue complementado por el ahorro externo—, de donde el PIB real estuvo cerca del PIB potencial. En cambio, en el periodo 2004-2010, se podía esperar una mayor inversión ya que el ahorro nacional fue superior en cada uno de esos años a la FBKF, contando además con afluencias positivas de Inversión Extranjera Directa (IED), de manera que pudo haber sido posible que la inversión alcance 24% o más del PIB y genere un mayor crecimiento. Realizamos el ejercicio siguiente para calcular el PIB potencial<sup>5</sup>.

5 La columna crecimiento potencial del cuadro 2 se obtiene aplicando como tasa de inversión el porcentaje de ahorro nacional bruto y suponiendo que la eficiencia de la inversión (o ICOR) de la nueva inversión es la misma que se observó con la inversión real, lo que se calcula con una regla de tres simple y se aplica acumulativamente (tasa compuesta) al dato del PIB.

**Cuadro 2**  
**Indicadores del crecimiento real y potencial (en Bs de 1990 y %)**

	<b>PIB real</b>	<b>Crec. % PIB</b>	<b>FBKF/PIB %</b>	<b>ANB/PIB %</b>	<b>Crec. Potencial %</b>	<b>PIB potencial</b>
1990	15.443	4,6	12,5	8,5	4,6	15.443
1995	18.877	4,7	15,2	10,2	4,7	18.877
1998	21.717	5,0	23,6	12,8	5,0	21.717
2001	22.733	1,7	14,3	11,2	1,7	22.733
2003	23.929	2,7	13,2	13,1	2,7	23.929
2004	24.928	4,2	11,0	15,9	6,0	25.366
2005	26.425	6,0	14,3	18,8	7,9	27.376
2006	27.279	3,2	13,9	26,4	6,1	29.060
2007	28.524	4,6	15,2	28,6	8,6	31.554
2008	30.278	6,1	17,6	29,0	10,2	34.760
2009	31.294	3,4	17,0	22,9	4,5	36.332
2010	32.559	4,0	17,1	25,6	6,1	38.535

Fuente: Ejercicio con datos de International Monetary Fund, World Economic Outlook - Database, abril 2011.

Los datos muestran que entre 2004-2010, la tasa de ahorro nacional promedio fue de 24% del PIB y pudo financiar una inversión potencial mayor al promedio observado de 15%, considerando también que hubo afluencia positiva de IED. Para cada uno de esos años calculamos una nueva tasa de crecimiento aplicando como FBKF el ahorro nacional, de manera que el crecimiento realmente logrado (4,4%) pudo potencialmente ser de 7,1% del PIB promedio anual. Los resultados ratifican nuestra conclusión de que no hubo capacidad de movilizar el ahorro disponible hacia la inversión productiva, de manera que el PIB alcanzado estuvo por debajo del PIB potencial.

#### TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA

Son varios los trabajos de diagnóstico de la competitividad boliviana<sup>6</sup> que identifican al deteriorado ambiente de inversión, el retroceso en avances institucionales, la escasa y deficiente infraestructura, la situación de las cuentas fiscales o el irrespeto de los derechos de propiedad y la seguridad jurídica, entre otros, como elementos que explican el lento crecimiento y escasos avances en productividad, que sensibilizan a los inversionistas y emprendedores a retraer su actividad.

Mediante avances institucionales en cuanto a derechos de propiedad, disminución de costos

<sup>6</sup> Banco Mundial, 2005; SBCP, 2002; CAF-PAC, 2007, entre otros.

de transacciones y reformas en los sectores sensibles como la justicia, las instituciones del gobierno, el desarrollo del servicio civil, entre otros, se buscaron fórmulas para superar el anterior escenario, aunque sin continuidad al presente.

Un resultado positivo ha sido la diversificación de productos y mercados de exportación ya mencionada y sería pertinente que esos avances continúen, se consoliden y expandan, para lo que es necesario frenar el deterioro institucional reciente y acompañar con políticas industriales, para superar las fallas de mercado y estrangulamientos en los sectores no tradicionales (industria, agroindustria, servicios, etc.).

#### DESARROLLO DE LOS ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS Y *CLUSTERS*

Entre los años 1990-2009, se ha plasmado un interesante proceso de identificación y desarrollo de cadenas productivas o *clusters*, que se relacionan con aquellos productos de exportación no tradicionales que han descollado.

El éxito del *cluster* de las oleaginosas es el más evidente y existen algunos otros de gran potencialidad aunque menos impactantes a nivel nacional pero con efectos e importancia para determinadas regiones, como es el caso de la uva, vinos y singanis en el valle central de Tarija o el de la quinua y los camélidos en el altiplano.

Con mayor dispersión geográfica pero apuntando a la posibilidad de desarrollar ventajas competitivas están las cadenas de la madera y las manufacturas de madera, las manufacturas de cuero, la industria textil y de confecciones, que han sido identificadas como de gran potencialidad para generar valor agregado y empleo de mayor productividad, además de tener cualidades de exportación.

Analizar los eslabonamientos existentes de las cadenas de producción no extractivistas en el país —como las señaladas

anteriormente— conduce a una visualización de los desequilibrios y las potencialidades de cada una de estas cadenas, buscando apuntalar sus fortalezas mediante políticas selectivas, en la perspectiva de ampliar su presencia en el mercado interno y de exportación.

## POLÍTICAS ECONÓMICAS DEL PERIODO

### NEOLIBERALISMO, 1985-2005

El análisis del periodo neoliberal muestra que no se adoptó una agenda para la transformación productiva y se acentuó la tendencia a desarrollar solamente políticas neutrales, suponiendo que era suficiente ofrecer estabilidad macroeconómica, buen ambiente para los negocios y evitar rezagos cambiarios.

Este periodo empezó en un contexto restrictivo con un grave shock externo y un inevitable “apretón monetario”, con valores de las exportaciones derrumbados y dificultades para atender las necesidades de gasto público. La situación restrictiva se fue superando paulatinamente en el marco de la aplicación del Programa de Estabilización y Ajuste Estructural (PAE), que buscó equilibrar las cuentas fiscales, mediante una reforma tributaria y “racionalización” del aparato burocrático con la privatización de las empresas públicas, programa que fue apoyado por la cooperación y el financiamiento internacional, y continuado por una exitosa atracción de la Inversión Extranjera Directa, principalmente al sector hidrocarburos.

El incremento en el valor de las exportaciones —inicialmente las no tradicionales y después las tradicionales— modificó la situación deficitaria permitiendo un alivio a las restricciones para importar e invertir, así como una holgura fiscal. No menos importancia tuvo el crecimiento del ahorro financiero y la disponibilidad de crédito, que fue plasmándose paulatinamente en disminución de las tasas de interés.

Todas estas bases macroeconómicas supuestamente sólidas, en un ambiente de mayor certidumbre no se reflejaron en una tasa de inversión mayor. Consecuentemente, las tasas de crecimiento del PIB per cápita fueron insuficientes para un crecimiento significativo.

Existieron definiciones de política pública que conspiraron en contra de su eficacia. Las políticas de transformación productiva por razones de aplicación de principios de neutralidad y horizontalidad subordinadas al mercado no formaron parte de las prioridades y sólo se dieron esfuerzos aislados y tardíos.

La “Nueva Política Económica” se orientó hacia una dinámica donde el mercado determine la rentabilidad y, a través de la apertura, se supere situaciones de ineficiencia y dispendio de recursos. Se esperaba que las fuerzas del mercado potencien las relaciones entre los sectores, buscando una especialización eficiente para ampliar presencia en mercados externos, entendiendo que la apertura de mercado haría que la producción para el mercado interno y externo se haga en condiciones de precio y calidad con estándares internacionales, de manera neutral.

Pese al intenso debate sobre los problemas concretos que enfrentaba la industria boliviana y las recomendaciones puntuales para una agenda concreta de políticas de fortalecimiento de las estructuras económicas, no se implementaron políticas selectivas de impulso a la transformación productiva que fortalecieran los sectores no tradicionales.

Se truncó la incorporación de alternativas al planteamiento neoliberal, como la recuperación, reorientación y fortalecimiento de las instituciones responsables por las políticas de promoción productiva.

Las intervenciones de tipo neutral reforzaron la especialización tradicional, basada en ventajas comparativas estáticas, es decir exportación de recursos naturales. Las iniciativas de política

orientadas a la promoción de los sectores no tradicionales fueron tardías y no estuvieron lo suficientemente articuladas a una orientación de transformación productiva.

El esfuerzo se circunscribió a tener una tasa de cambio adecuada e impulsar una transformación en el sector financiero que no se pudo lograr. Las prácticas dominantes en el sector bancario continuaron sin darle al sector productivo las facilidades del crédito. Así, el neoliberalismo no pudo dar estabilidad y crédito oportuno al sector productivo ni buscó superar las barreras para la inversión privada nacional e internacional en los sectores no tradicionales, por lo que se reprodujo la inserción basada en la ventaja comparativa tradicional.

El modelo neoliberal apostó a un shock de inversiones que tenga como destino los sectores tradicionales, lo que implicó que desatendiera la reactivación y reestructuración de los sectores no tradicionales que sustituyen importaciones y exportan. La tendencia creciente de dichos sectores, observada y aun persistente, se resintió porque no se indujo en ellos un verdadero shock de inversiones y de innovación.

Se observa por lo tanto la ausencia de una agenda de política pública asentada en la coordinación entre políticas neutrales y selectivas para impulsar la transformación productiva y generar empleos de calidad. Las políticas económica y social estuvieron desarticuladas, sin poder ofrecer empleos más productivos y lograr avances eficaces sobre la pobreza.

El resultado de la insuficiencia de políticas dirigidas a los sectores no tradicionales donde se concentra el empleo fueron nuevas fuentes de trabajo generadas en actividades de autoempleo de baja productividad en el sector informal. Aumentaron los obreros a domicilio, la subcontratación sin beneficios sociales y la diferenciación entre los trabajadores asalariados con y sin seguridad social.

Desde 2006, el nacionalismo estatista inscribe la transformación industrial como propósito de su plan de desarrollo y cuenta con excedentes externos y fiscales, pero direcciona su propuesta de cambio hacia una preponderancia del Estado como actor central y casi exclusivo, desde donde pretende impulsar el surgimiento de otros sectores de la llamada economía plural, desconociendo el rol que juega y puede jugar la base industrial y empresarial existente en el país.

La revisión de las políticas económicas implementadas entre 2006-2009 indica la ausencia de un planteamiento estratégico para el fortalecimiento de las cadenas productivas (agricultura, industria, turismo, servicios y comercio). Las políticas se concentraron en el fortalecimiento de la “economía estatal” a través de la creación de empresas públicas en un amplio espectro de sectores, subordinando y manteniendo en *statu quo* la “economía socio-comunitaria”, “privada” y “cooperativa”.

Las empresas públicas fueron el instrumento de política de promoción productiva. Los otros instrumentos de intervención del Estado, como los servicios y agencias de desarrollo, el sistema de innovación, entre otros, fueron relegados. Al limitar la acumulación de ingresos de las empresas privadas y, a través del control estatal, buscar objetivos redistributivos, no se pudo tener instrumentos que permitan una relación de sinergia con el tejido económico privado.

En una situación de crecimiento de la demanda, fue notoria la ausencia de políticas que apunten la oferta y generen capacidades incrementadas para incentivar producción de bienes y densificar los tejidos productivos nacionales. Se actuó como si el país se encontrara en situación de capacidades ociosas que requieren solamente estímulo de demanda. Lo evidente es que ese estímulo de gasto tendía a fluir hacia importaciones crecientes y menos a fortalecer el tejido productivo.

La bonanza actual de la economía boliviana se ha manejado de manera poco previsoras respecto de la eventual reversión de los precios, dejando que aparezcan claros síntomas de la llamada “enfermedad holandesa”. La enfermedad holandesa se manifiesta como la situación que se da en el mercado de moneda extranjera, cuando la oferta de divisas es grande y surge un precio de equilibrio que desestimula o inviabiliza la actividad productora de bienes transables con mayor valor agregado; es decir genera un sesgo anti-industrial y anti-exportador.

Las importaciones que crecen a ritmo mayor que las exportaciones denotan una tendencia a la desustitución de importaciones relacionada a los síntomas de enfermedad holandesa y la apertura comercial estimulada por el bajo control del contrabando y la desinstitucionalización de las aduanas. Esto ha tenido efectos muy negativos sobre la base industrial y de producción de alimentos en el país y los encadenamientos de la producción industrial.

La orientación política del modelo actual va en contra ruta de la construcción de una institucionalidad que propicie la complementariedad entre el Estado y el sector privado. Esto implica que no se ha comprendido el carácter procesual de las políticas de desarrollo productivo y su función de engendrar un adecuado proceso de formulación e implementación que “descubra” cuáles son los principales obstáculos para la transformación productiva y las intervenciones más apropiadas para removerlos.

La ampliación de las funciones del Estado como un fin en sí mismo evidencia la tendencia a presumir que las capacidades del Estado se generan al mismo ritmo de la ampliación de sus tareas, desestimando la importancia de los mercados para la asignación de recursos. La baja ejecución presupuestaria, los resultados puntuales de los instrumentos de las políticas de promoción productiva y los resultados

contraproducentes de fortalecimiento de los tejidos productivos reflejan la brecha entre la ampliación de las funciones del Estado y sus limitaciones institucionales. En este sentido, no se ha avanzado en una estrategia para enfrentar las fallas del mercado y las fallas de Estado a través de políticas horizontales y verticales para la transformación productiva.

Situaciones de enfermedad holandesa y ausencia de políticas para promover al sector productivo nacional son una combinación explosiva que da cuenta de un deterioro productivo de los sectores transables y la tendencia a reforzar el extractivismo y el rentismo.

#### 4. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

El desafío está en contrarrestar la tendencia en los últimos años de estancamiento y pérdida de mercado de las exportaciones no tradicionales con mayor grado de transformación y del incremento de las importaciones que sustituyen producción nacional que abastecía el mercado interno (por ejemplo, combustibles, alimentos).

Esto pasa por crear las condiciones macro, meso y microeconómicas para elevar los niveles de inversión y de productividad. La estrategia debería comprender procesos de mejora continua de la organización de los complejos productivos en los sectores económicos —agropecuaria, industria, servicios y comercio— con incremento de productividad, innovación y agregación de valor.

Para realizar este avance, es necesario afrontarlo bajo el esquema de transformación productiva que necesariamente acarrea el fortalecimiento de los encadenamientos productivos y genera incorporación laboral masiva en actividades de mayor productividad. Dicho proceso debe sostenerse sobre las potencialidades de las exportaciones no tradicionales como también de la producción para el mercado interno de las cadenas productivas existentes.

El enfoque de cadenas es muy apropiado para consolidar complejos productivos que representan avances concretos en términos de mayor productividad, modernización productiva, capacidades competitivas y por supuesto mejores empleos e ingresos.

La focalización y localización de esfuerzos debe atender problemas y situaciones desequilibradas para enriquecer los eslabonamientos, produciendo efectos sinérgicos conocidos por la teoría como externalidades. En ese sentido, una descentralización de roles hacia los gobiernos locales y regionales con los emprendedores realmente existentes en cada lugar, potencia aun más esta estrategia de intervención.

#### ¿QUÉ ES LO QUE ESTÁ FALTANDO?

El punto de partida de esa dinámica es el *primum mobile* del que hemos hablado en la primera parte. La clave es que exista una energía social capaz de impulsar una estrategia de desarrollo; es decir que esa energía social tenga su basamento en un proyecto colectivo. Por ello, consideramos que el andamiaje político debe ser puesto adecuadamente para que la transformación productiva con equidad se convierta en una prioridad, lo que le dará posibilidades ciertas de implementarse, articulada a una visión de política pública basada en un acuerdo social-estatal, en un pacto de convergencias regionales y bajo la premisa de la preservación de la democracia.

Contar con una estrategia de desarrollo que busque el despliegue de las capacidades latentes y potenciales y los recursos necesarios, y que puntualmente atienda los requerimientos del propio proceso productivo es un paso inicial importante. Asimismo, lo es el desarrollo de las capacidades institucionales y de instituciones más eficientes para su implementación.

Los enfoques para la intervención en búsqueda de un balance sinérgico entre los actores

privados y públicos, entre mercado y Estado, entre intervenciones neutrales y selectivas, entre los ámbitos macro, meso y microeconómicos, la promoción e incentivo a los procesos de innovación y aprendizaje tecnológico que involucren al sector académico y se concreten y apliquen en la unidad productiva, y la densificación de los tejidos productivos son los eslabones del proceso encadenado de transformación productiva.

La teoría y el análisis de las experiencias exitosas de desarrollo tardío demuestran que la mejor política social tiene relación con empleo bien remunerado y esto viene asociado con el incremento de la productividad.

Alinear las acciones del Estado, el sistema educativo, las empresas, los trabajadores y la sociedad en su conjunto en una dinámica de incorporación sistémica del conocimiento en la producción, ha de ser la fórmula capaz de “endogenizar” la innovación y el aprendizaje tecnológico para que los incrementos de productividad tengan realmente una base extendida. Cuando la energía social se manifiesta así, asumiendo el proceso de transformación productiva como tarea colectiva, es cuando podemos decir que el proceso de desarrollo se autoimpulsa, se retroalimenta y entra en un círculo virtuoso acumulativo.

Para realizar este avance, es necesario afrontarlo bajo el esquema de un proceso de transformación productiva que con el fortalecimiento de los encadenamientos productivos genera incorporación laboral masiva en actividades de mayor productividad.

Propuesta 1: Inscribir como objetivo o proyecto socio-estatal la transformación productiva con equidad, incorporando a los diferentes sectores y generando oportunidades laborales y de ingreso a las nuevas generaciones y a todos los bolivianos.

Propuesta 2: Se requiere una visión estratégica compartida y que tenga por objetivos

desarrollar marcos sinérgicos de encuentro entre mercado y Estado, entre sector público y privado, entre ámbito macro, meso y microeconómicos y que se concrete a través de una densificación de los eslabonamientos productivos en torno al aprendizaje tecnológico, innovación y acrecentamiento de la productividad.

Propuesta 3: Mejorar continuamente la organización de los complejos productivos en los sectores económicos con incrementos de productividad, innovación y agregación de valor.

Propuesta 4: Superar las posiciones duras sobre el Estado y el mercado, porque se requiere la combinación de ambas fuerzas. Discutir sobre sus falencias y adoptar fórmulas para fortalecer su aporte. Recuperar el rol protagónico del sector privado y del Estado como articuladores de la transformación productiva.

Propuesta 5: Enfocar intervenciones en la estructura de los mercados de producción, promoviendo los vínculos interempresariales y los procesos de innovación y aprendizaje. Recrear instituciones que los promuevan e incentiven.

Propuesta 6: Macroeconomía enfocada al crecimiento de la producción y la productividad, aportando horizonte de estabilidad y certidumbre a la inversión. Especial atención al tipo de cambio, precautelando la competitividad del sector exportador, especialmente el no tradicional.

Propuesta 7: Complementariedad entre políticas neutrales y selectivas, con intervenciones que complementen al mercado o dirijan incentivos específicos. Desarrollo de una arquitectura institucional para la adecuada implementación y toma de decisiones, evitando la apropiación indebida de rentas. En las políticas selectivas, el enfoque de *clusters*, redes y cadenas o complejos productivos es el más adecuado, pues minimiza los riesgos anotados.



Propuesta 8: Creación de marco institucional que propicie relaciones continuas entre los actores públicos y privados que posibilite engendrar el adecuado proceso de formulación e implementación a través de la construcción de espacios institucionales con la colaboración de un cuerpo de tecnócratas, coordinación entre diferentes agencias y conexión con los máximos centros de toma de decisiones.

Propuesta 9: Estrecha coordinación entre política económica y social para el logro del crecimiento con equidad social que posibilite que las políticas económicas y sociales actúen conjuntamente hacia: a) la transformación del patrón de crecimiento con el incremento de la riqueza y la disminución de la heterogeneidad estructural y b) la universalización de los bienes y servicios públicos que efectivice el ejercicio de derechos sociales ciudadanos.

Propuesta 10: Políticas de fomento a las pequeñas, medianas y microempresas, identificando los problemas que enfrentan y apuntalando su potencial para incrementar la competitividad y el emprendedurismo, la innovación y crecimiento de la productividad agregada así como su importante aporte al empleo.

Propuesta 11: Creación de instituciones de financiamiento y fomento del emprendimiento y la innovación, con orientaciones claras a la obtención de ventajas competitivas en los mercados externos e interno.

## BIBLIOGRAFÍA

Amsden, Alice

1989 *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*. New York: Oxford University Press.

Banco Mundial

2005 *Redoblando el crecimiento para multiplicar el empleo. Memorandum económico de Bolivia*. La Paz: Banco Mundial.

1993 *The Miracle of East Asia*. Washington: Oxford University Press - World Bank.

Corporación Andina de Fomento / Programa de Apoyo a la Competitividad  
2007 *Construcción de ventajas competitivas en Bolivia*. La Paz: CAF.

Castañon, Rosario

2005 *La política industrial como eje conductor de la competitividad en las PyME*. México D.F.: CIDE- Fondo de Cultura Económica.

CEPAL

2010 *La hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.

2008 *La transformación productiva con equidad. Veinte años después*. Santiago de Chile: CEPAL.

1990 *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/G.1601-P). Santiago de Chile: CEPAL.

Fajnzylber, Fernando

1990 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL.

1988a *Industrialización y desarrollo. Informe N°6*. Santiago de Chile: CEPAL-ONUDI.

1988b *Reestructuración productiva, competitividad e incorporación de progreso técnico en los Países Desarrollados*. Santiago de Chile: CEPAL.

Fondo Monetario Internacional

2010 FMI World Economic Outlook. En: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/texts.pdf>

2006 *"Bolivia: Select Issues"*. IMF Country Report N°06/273. Washington D.C.

2005 *"Bolivia: Ex post Assessment of longer-term Program Engagement Staff report and Public Information Notice on the Executive board Discussion"* IMF Country Report N°05/139. Washington D.C.

Furtado, Celso

2007 "Los desafíos de la nueva generación". En: Vidal, Gregorio y Guillén R., Arturo (coords.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires: CLACSO.

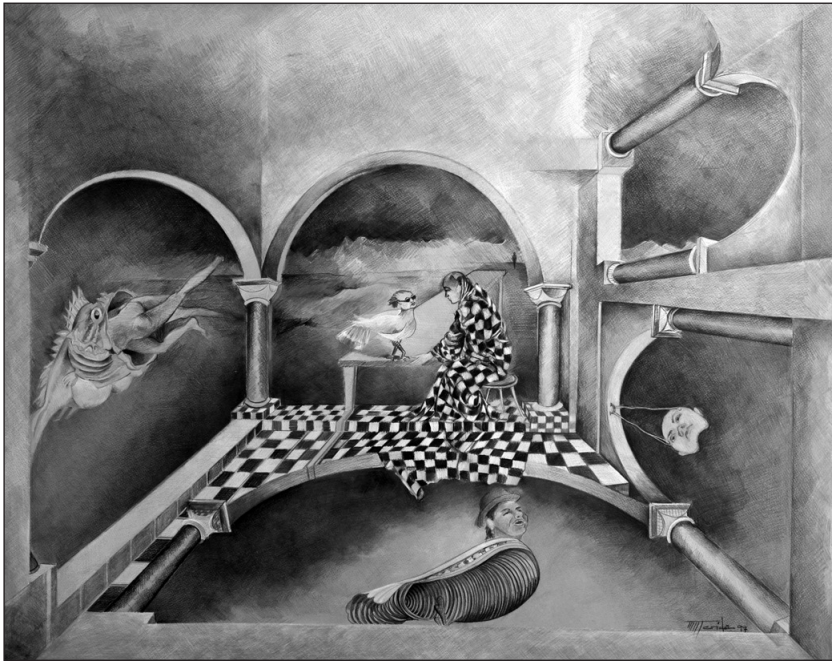
Hirschman, Albert

1961 *La estrategia del desarrollo económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Jemio, Luis Carlos

2008 *La inversión y el crecimiento en la economía boliviana. Documento de trabajo N°01/08*. La Paz: Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Universidad Católica Boliviana.

- Kats, Jorge  
2000 *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*. Santiago de Chile: FCE – CEPAL.
- Lewis, William  
2004 *The Power of Productivity*. Chicago: The University of Chicago Press.
- North, Douglas  
1993a *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.  
1993b *Desempeño económico en el transcurso de los años*. Discurso al recibir el Premio Nobel de Economía.  
[www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel](http://www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel)
- Penn World  
2011 Centre for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania. March, 2011. [http://pwt.econ.upenn.edu/php\\_site/pwt\\_index.php](http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php)
- Pipitone, Ugo  
1997 *Tres ensayos sobre desarrollo y frustración*. México D.F.: CIDE-Porrúa.
- Porter, Michael  
1991 *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona: Plaza y Janes.
- Prebisch, Raúl  
1987 *Nueva política comercial para el desarrollo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rivera, Miguel Ángel  
2009 *Nueva teoría del desarrollo. Aprendizaje tecnológico y globalización*. Documento de trabajo, Facultad de Economía. México: UNAM.
- Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad  
2002 *Estado de situación de la competitividad en Bolivia*. La Paz: SBPC.
- Solow, Robert  
1957 “El cambio técnico y la función de producción agregada”. En: *Lecturas 31. Economía del cambio tecnológico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Udape  
2010 Dossier estadístico. La Paz: Udape (CD).



Marcela Mérida. *Homenaje a Remedios Varo y Dalí*. Lápiz de color, 2006.

---

## SECCIÓN II

---

### ARTÍCULOS



# Las ONG bolivianas: análisis de su evolución y dimensión financiera<sup>1</sup>

## Bolivian NGOs: Analysis of their evolution and financial characteristics

Daniel Freiherr von Freyberg<sup>2</sup>

*Tinkazos*, número 30, 2011, pp. 79-103, ISSN 1990-7451

Fecha de recepción: septiembre de 2010

Fecha de aprobación: octubre de 2011

Versión final: noviembre de 2011

En base a los datos de 160 Organizaciones No Gubernamentales de Bolivia, el autor realiza un análisis pormenorizado de la evolución y dimensión económica de estas entidades privadas y no lucrativas, contrastándolas con el contexto político, económico y social desde los años 1980 y con las teorías desarrolladas al respecto tanto en Bolivia como a nivel internacional.

**Palabras clave:** Organizaciones no Gubernamentales / cooperación internacional / ONG - financiamiento / censo - ONG / encuestas - ONG / Bolivia

Drawing on data from 160 Non-Governmental Organisations in Bolivia, the author makes a detailed analysis of the evolution and financial characteristics of these private, non-profit entities, against the background of the political, economic and social context since the 1980s and making a comparison with the theories developed about NGOs, both in Bolivia and internationally.

**Key words:** non-governmental organizations / international cooperation / financing - NGOs / census - NGOs / surveys - NGOs / Bolivia

- 
- 1 El artículo "Las ONG bolivianas: Análisis de sus principales características y percepciones" (accesible en [www.pieb.com.bo/tinkazos\\_virtual.php](http://www.pieb.com.bo/tinkazos_virtual.php)) presenta datos complementarios que, por razones de economía del espacio, no fueron incluidos en el presente texto. Esta investigación está financiada a través del programa de becas de investigación predoctorales del Vicerrectorado de Investigación de la UPV/EHU (Universidad del País Vasco).
  - 2 Licenciado en Pedagogía en la Universidad de Salamanca, cuenta con un MSc en Globalización y Desarrollo del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional HEGOA en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), donde actualmente participa como personal investigador en formación. Correo electrónico: [daniel\\_freiherr@ehu.es](mailto:daniel_freiherr@ehu.es)

*A pesar de la creciente importancia que se les atribuye [...] las organizaciones no lucrativas de los países en desarrollo apenas son comprendidas<sup>3</sup>*  
(Anheier y Salamon, 1998)

## INTRODUCCIÓN

Desde mediados de los años 1980 se ha promovido, entre otros por la red de ONG UNITAS (2010), procesos de reflexión y análisis sobre el rol de las ONG bolivianas como actrices del desarrollo durante las coyunturas políticas y procesos sociales consecutivos, dando lugar tanto a críticas abiertas a las relaciones con la cooperación internacional y el Estado, así como a los problemas al interior de las propias ONG. Sin embargo, a pesar de su larga duración, el debate promovido desde las mismas entidades no ha resultado en propuestas concretas ni en cambios perceptibles debido principalmente al carácter contingente de las crisis. También durante los años 1980 y 1990 se publicó gran parte de la bibliografía disponible sobre las ONG en Bolivia, existiendo hoy un desplazamiento del centro de interés público y académico a los movimientos sociales. A su vez, cabe destacar que en pocos casos los análisis se realizaron partiendo de datos cuantitativos y cualitativos representativos de las mismas ONG<sup>4</sup>.

El presente artículo se basa en los hallazgos de la primera parte de una investigación que estudia a las ONG bolivianas como actores locales en el contexto del sistema de la cooperación internacional. El estudio surge de la necesidad de analizar y sistematizar datos y percepciones de las ONG bolivianas e identificar las interrelaciones

significativas, para obtener una descripción y mayor comprensión del conjunto de estas entidades y su desarrollo hasta la actualidad. Con la publicación de esta información se pretende aportar con datos para un debate vigente y necesario respecto al rol de las ONG en el contexto boliviano contemporáneo.

## 1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

En una perspectiva legal —propuesta desde la política institucionalizada en el contexto neoliberal e implícitamente compartido por el gobierno boliviano actual— se define a las ONG como:

[...] instituciones privadas o personas jurídicas, sin fines de lucro, nacionales o extranjeras, de carácter religioso o laico, que realicen actividades de desarrollo y/o asistencia con fondos del Estado y/o cooperación externa en el territorio nacional (D.S. 22409, del 11 de marzo de 1990).

Las entidades de la cooperación internacional y la mayoría de las ONG bolivianas añaden a lo anterior una dimensión adicional y que se percibe como central, aunque actualmente no necesariamente explícita: “[...] el afianzamiento de la acción política de los sectores considerados subalternos y/o excluidos [y] la representación de los sectores sin voz [...]” (Farah, 2008: 56-57). Por lo tanto, el control al Estado y al mercado constituye una dimensión política y social de la actividad de las ONG bolivianas. La definición dada por Hugo Fernández en 2001, entonces director de la red UNITAS, es amplia, pero incluye una explicación de la lógica del funcionamiento de las ONG:

3 “Despite the importance that is increasingly attached to them, however, nonprofit organizations in the developing world remain only dimly understood.” (Anheier y Salamon, 1998:1) (Traducción propia).

4 Bebbington y Kopp (1995) realizaron una evaluación del impacto de la Cooperación sueca en este sentido.



Entenderemos por ONG [a] iniciativas colectivas y organizadas que surgen en el seno de toda sociedad moderna con el objetivo de contribuir al mejoramiento de sus relaciones sociales y de su calidad de vida. Estas iniciativas no persiguen fines de lujo y se mantienen vigentes por el respaldo que obtienen de grupos significativos de la propia sociedad, tanto para los principios que invocan (adquiriendo con ello respaldo social o político), como para las acciones que implementan (alcanzando así respaldo económico) (AIPE, 2001: 112).

Durante los años 1980, el Banco Mundial intensificó su trabajo directo con este tipo de entidades por razones expuestas más adelante y define a las ONG como entidades asistencialistas, pero no como agentes económicos:

ONG incluyen a una gran variedad de grupos e instituciones que son enteramente o en gran parte independientes de gobiernos, y se caracterizan primordialmente por objetivos humanitarios o cooperativos, que comerciales. [...] Aunque universidades o institutos de investigación pueden ser no gubernamentales, esta directiva hace referencia principalmente a organizaciones privadas que persiguen actividades para aliviar el sufrimiento, promocionan los intereses de los pobres, protegen el medio ambiente, prestan servicios sociales básicos o realizan desarrollo comunitario (World Bank, 1989)<sup>5</sup>.

En el mismo estudio, los criterios operativos de inclusión como ONG boliviana son: a) la posesión de una personalidad jurídica —indicio de un proceso de formalización y desarrollo institucional mínimo—, b) haber sido fundado originalmente en Bolivia y no como sucursal de una ONG extranjera y c) realizar actividades no lucrativas para el desarrollo. Este último punto es el más ambiguo, pero también refleja el carácter heterogéneo de las actividades y de las mismas entidades que se agrupan bajo las siglas ONG y que Rubem Fernandes (1994: 53) resume bajo “privado con funciones públicas”.

Debido a la inexistencia de un censo de ONG centralizado, actualizado y exhaustivo, y que además facilite datos relevantes, ha sido necesario construir para la presente investigación un censo propio de las ONG potencialmente activas en el año 2010. Se localizó a las entidades mediante las referencias cruzadas entre varias bases de datos<sup>6</sup>.

De esta forma, se ha estimado el número total de ONG bolivianas activas en 2010 en 604, de las cuáles 77% está registrado en el Registro Único de ONG (RUN). Estos datos difieren sustancialmente de la estimación emitida por el Ministerio de Planificación del Desarrollo en 2007: 1.300 entidades, de las cuáles 600 no se han registrado ante el RUN (*La Razón*, 2007). Cabe considerar que, por un lado, esta estimación incluye también a entidades extranjeras —excluidas de la presente investigación— y, por otro lado, no se basa en un proceso en el cual se intentó contactar a cada entidad, sino se estipula su existencia en base a criterios no compartidos.

---

5 “NGOs include a wide variety of groups and institutions that are entirely or largely independent of government, and characterized primarily by humanitarian or cooperative, rather than commercial, objectives. [...] Although organizations such as universities or research institutes may be nongovernmental, this directive refers principally to private organizations that pursue activities to relieve suffering, promote the interests of the poor, protect the environment, provide basic social services, or undertake community development” (traducción propia).

6 Las fuentes más importantes han sido el Registro Único de ONG (RUN) del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), la base de datos de socios locales de la Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), el directorio de ONG bolivianas de la Agencia de Cooperación Japonesa (NGO JICA JAPAN DESK BOLIVIA, 2007) y varias redes de ONG.

Tabla 1  
Ficha técnica del estudio<sup>7</sup>

Instrumento de recogida de datos	Encuesta
Tipo y número de preguntas	23 preguntas cerradas (con opción de respuesta abierta) y 34 enunciados tipo Escala Likert.
Periodo de aplicación	Julio a octubre 2010 (un número reducido se incorporó hasta enero 2011).
Vía de aplicación	Correo electrónico con enlace a la encuesta alojada en una página web y envío masivo de la versión impresa.
Número de entidades localizadas	604
Número de entidades participantes	160 (130 en la página web y 30 en la versión impresa)
Tasa de participación	26,5%
Número de entidades excluidas	18
Número de entidades incluidas	142

La dificultad de determinar el universo de las ONG bolivianas activas se incrementó por el carácter local y de perfil bajo que ha adoptado una parte de estas entidades, debido a una lógica de autoempleo y ayuda auto-organizada a nivel local; además, no tienen necesidad u oportunidad de integrarse al sistema de la cooperación internacional o de interactuar con las administraciones públicas. A su vez, no ha sido posible contar con datos relevantes para la población estimada, para así poder realizar un muestreo pertinente antes de aplicar la encuesta: en primer lugar, no se pudo determinar si las entidades identificadas constituían el universo (la totalidad de las ONG existentes y en funcionamiento) para poder extraer una población; en segundo lugar, no se conocía el porcentaje de ONG registradas pero inactivas<sup>8</sup> (que posteriormente se calculó en 14%); y en tercer lugar no se conocía el porcentaje de las entidades a excluir: ONG financieras, redes de ONG y entidades paraestatales.

Al contactar a todas las entidades identificadas para que participen en la encuesta, se creó un censo no exhaustivo de las ONG participantes que, para el análisis de los datos<sup>9</sup>, constituyen una población depurada bajo los siguientes criterios: se decidió excluir del estudio presente a las ONG extranjeras y además a tres tipos de entidades bolivianas<sup>10</sup>: a) ONG bolivianas que trabajan centradas en el sector de microcréditos, por presumiblemente contar con estructuras y percepciones diferentes que el conjunto de ONG inmersas principalmente en

7 La encuesta se alojó en: [www.encuestafacil.com](http://www.encuestafacil.com)

8 Debido a la ausencia de multas por no comunicar el cese de actividad y los costos derivados de un proceso judicial de la liquidación de bienes (Código Civil, Ley N° 12760, 1976, Art. 65).

9 Los conjuntos de datos cuantitativos y cualitativos recogidos se trataron mediante un análisis descriptivo (media, mediana, asimetría, frecuencias, tablas de contingencia), estadística no paramétrica (prueba de X<sup>2</sup> de Pearson), estadística paramétrica (análisis de varianza), análisis de la regresión y correlaciones. Todas las relaciones a las que se hace referencia a continuación son significativas a un nivel de confianza de 95% y en caso contrario se indicará.

10 Un dato que permite detectar diferencias de forma cuantitativa entre los tres tipos excluidos y el conjunto de las ONG incluidas es el ítem Monto ejecutado (en 2008): comparando los recursos de los que disponen, se observan diferencias muy elevadas que apoyan la decisión de excluir los tres tipos mencionados. Mientras 60% de las ONG incluidas en el estudio ejecutó entre \$us 0 y \$us 200.000, la mitad de las redes disponía de más de \$us 800.000 y 75% de las ONG de microcrédito y de las paraestatales ejecutaron en el 2008 más de \$us 1 millón. En la tabla 2 se hace referencia a algunos datos claves de las entidades excluidas con fines comparativos.

otros sectores<sup>11</sup>; b) Redes de ONG o ONG de segundo nivel, por suponer que sus estructuras, relaciones con otros actores y recursos obedecen a lógicas diferenciadas al resto de entidades incluidas bajo el término ONG boliviana; y c) Instituciones con la personalidad jurídica de Asociación o Fundación, que prestan servicios básicos y que cuentan con un tamaño y estructuras muy grandes y se puede calificar de tener una escala y un alcance paraestatal.

## LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR DE LAS ONG EN BOLIVIA

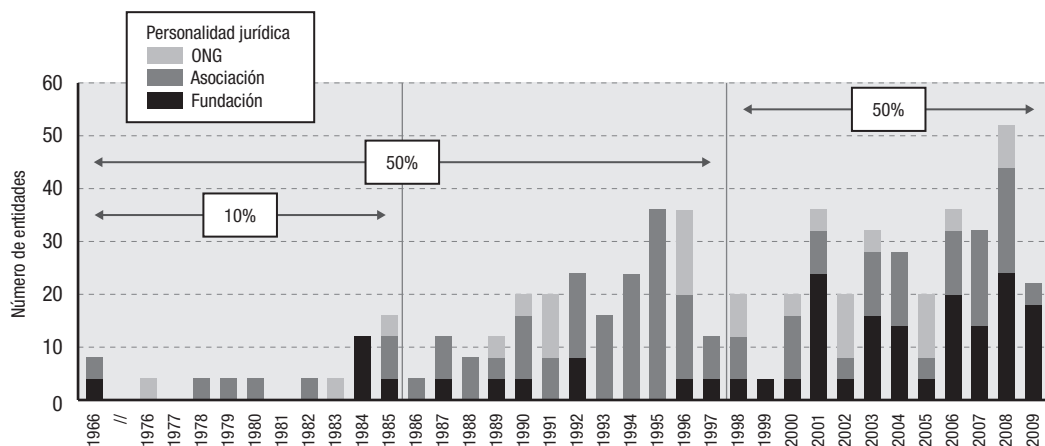
Iniciando el análisis con una perspectiva cuantitativa, se observa que desde los años 1980 las

ONG bolivianas se fundaron a un ritmo constante, pero no regular. Se puede destacar que la tendencia general desde los años 1960 ha ido en aumento, con épocas de auge en 1984/85 y 1995/96 y una coyuntura contemporánea que requiere un análisis profundo.

Los datos reflejados en el gráfico 1 corresponden a la fecha de obtención de la personalidad jurídica, por lo que se debe considerar que algunas entidades han estado en funcionamiento varios años antes, y que el trámite de obtención de la personalidad jurídica suele ser un proceso prolongado<sup>12</sup>.

Comparando los datos obtenidos en marzo de 2010 del Registro Único de ONG (RUN) con

Gráfico 1  
Fecha de fundación y tipo de personalidad jurídica (incluye redes y ONG financieras)<sup>13</sup>



Fuente: Elaboración propia.

11 El sector del microcrédito no es exclusivo de las ONG. Para más información: Toro (2010).

12 En varias entrevistas los/as directores/as expresaron, que el proceso puede durar entre diez meses y tres años. En este sentido se debe considerar que las entidades radicadas en localidades diferentes a La Paz mostraron mayores dificultades para realizar este trámite antes de las leyes de descentralización administrativa (1995). Respecto al Registro Único de ONG del VIPFE se mantiene esta situación, ya que las entidades deben renovar su registro cada tres años en La Paz.

13 Los datos reflejados en el gráfico 1 son un cálculo de las cantidades absolutas de entidades fundadas en cada año en base a los datos obtenidos mediante la encuesta. Por lo tanto debe considerarse que las cantidades específicas de cada año pueden no ser exactas.

los publicados por el Ministerio de Hacienda (1997: 614), basados sobre datos del RUN de 1996, se puede apreciar que el número total de ONG bolivianas registradas<sup>14</sup> ha aumentado en 46% y el de las ONG extranjeras en 49% entre 1996 y 2010.

#### 1960-1970: LAS INSTITUCIONES SOCIALES RELIGIOSAS Y LA OPOSICIÓN A LAS DICTADURAS

Las tendencias observadas en el gráfico 1 entre 1960 y hoy coinciden con lo descrito por varios autores (Peres y Casanovas, 1992: 1-15; Arrellano-López y Petras, 1994: 72, 76-77; Rodríguez-Carmona, 2008: 33-53 y Kohl, 2007: 135) que coinciden en manifestar, que “las primeras instituciones (ONG) surgieron por el impulso de congregaciones religiosas” en la década de 1960 y que “a mediados de los años 70 un nuevo periodo se inicia para las ONG. Bajo el gobierno militar [...] se crean las primeras ONG de inspiración política y secular” (Sandoval, 1993: 9-15).

#### 1980: TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA E INICIO DE LA POLÍTICA DE AJUSTE ESTRUCTURAL

En 1982, la transición a la democracia permitió el retorno a Bolivia de muchos profesionales exiliados durante las dictaduras que habían estudiado y creado contactos con organizaciones de solidaridad y cooperación, sobre todo en Europa (Peres y Casanovas, 1992: 3, 13). En esta época se crean varias entidades y se formalizan muchas de las entidades activas durante las dictaduras. La sequía de 1982-83, la crisis financiera en el gobierno de la Unión Democrática Popular (1984) y las medidas de la Política del Ajuste

Estructural bajo el D.S. 21060 en el gobierno de Paz Estenssoro (Movimiento Nacionalista Revolucionario aliado a Acción Democrática Nacional) a partir de 1985, requerían de la participación de la iniciativa privada (sin fines lucrativos). En el caso de Bolivia, se fomentó este proceso mediante el Fondo Social de Emergencia y otras políticas estatales basadas en la visión del Fondo Monetario Internacional y los donantes de que las ONG —como parte del sector privado— constituyeron una alternativa eficaz y transparente al Estado. El aumento del número de entidades, se debe en este contexto al reconocimiento del modelo ONG como parte central de las estrategias de los donantes para paliar los efectos sociales negativos del ajuste estructural (World Bank, 1989; Van Niekerk, 1992: 42-45; Peres y Casanovas, 1992: 10-12, 18; Wils en Edward y Hulme, 1996: 58) y la mayor disponibilidad de fondos externos (Sandoval, 1993: 15; Arrellano-López y Petras, 1994: 74, 81-83; Kohl, 2007: 136-137). Según Van Niekerk (1995: 26), en estos años se crearon nuevas entidades “[...] afiliadas a movimientos populares o a la nueva corriente neoindigenista [...]” y a iglesias y sectas protestantes, y “[...] ONG, muchas veces constituidas por la asociación de un grupo de profesionales [...] [con] fines más pragmáticos y [que] no se definen por motivos ideológicos o de compromiso político alguno”; a diferencia de las “ONG tradicionales de izquierda”.

En este contexto se promulga el D.S. 22409 (1990) que tiene como objetivo regular y registrar a las ONG bolivianas y extranjeras. A su vez, es el periodo de mayor centralidad de las redes de ONG (Peres y Casanovas, 1992: 14-19; Van Niekerk, 1995: 27-28), de las cuales pocas siguen en funcionamiento en la actualidad.

---

14 En 2010 se localizó además a 140 entidades no registradas en el Registro Único de ONG, lo que equivale a un 23% de entidades no registradas.

## 1994-1995: LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR

Mediante los procesos de la descentralización administrativa vinculados a la Ley de Participación Popular (Ley 1551 de 1994) y la Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654 de 1995), consideradas como reformas de segunda generación,

[...] las organizaciones internacionales impulsoras del modelo de ajuste estructural, Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI), buscaron atenuar los impactos negativos del modelo buscando al mismo tiempo seguir acortando las atribuciones del Estado (Liendo, 2009: 29, 48, 57).

Las mencionadas leyes bolivianas fueron apoyadas y en gran medida ejecutadas por las ONG y, a su vez, permitieron o inclusive exigieron la creación de una gran cantidad de nuevas entidades con la tarea de gestionar los fondos de la cooperación internacional destinados a socializar las leyes y capacitar a los nuevos cuadros técnicos municipales.

Este mismo proceso incrementó posteriormente la competencia por recursos entre los nuevos municipios y las ONG (Recolons, 2000: 58; Kohl, 2007: 221-222), que explica en parte el importante declive en el número de entidades fundadas entre 1997 y 1999. Esta reducción surge también por la mayor crisis de legitimidad que atravesaron las ONG bolivianas en su historia y que se ignora en las publicaciones que evalúan desde las ONG o desde el gobierno el rol de las ONG en la implementación de estas leyes<sup>15</sup>; no se mencionan las tensiones iniciales entre ONG y organizaciones sociales por la percepción de una privatización de los derechos y

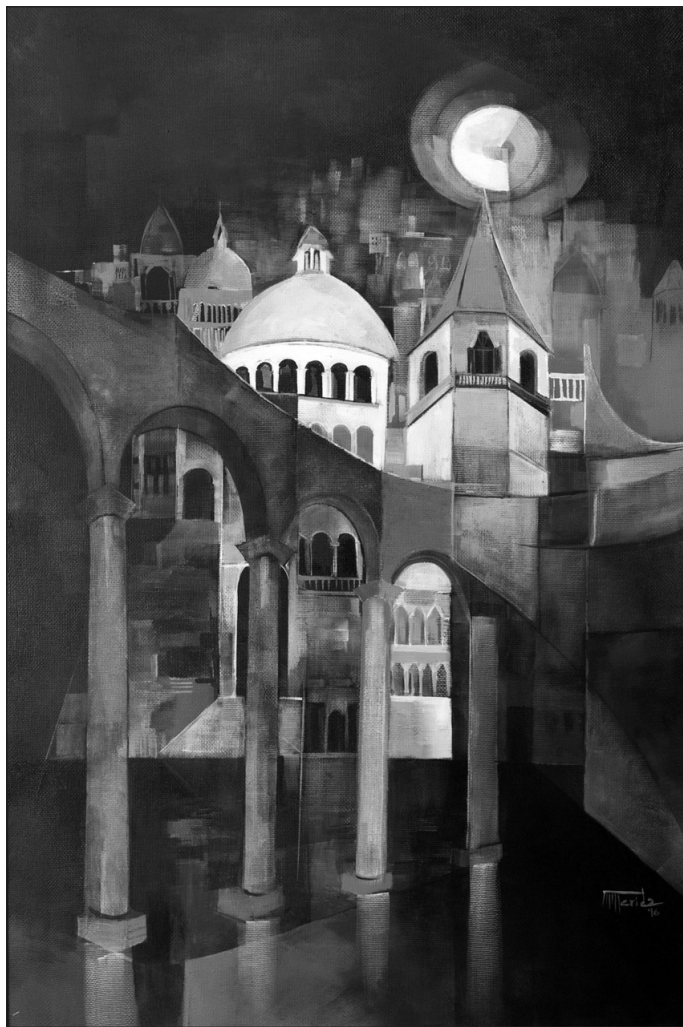
servicios básicos. A pesar de las reservas de las organizaciones sociales y su lucha por cambiar las leyes, las ONG bolivianas seguían con los procesos proyectados y financiados, capacitando el personal de los nuevos municipios en temas de gestión y planificación presupuestaria y de proyectos; no se involucraron junto a las organizaciones sociales para lograr un carácter más participativo de estas leyes neoliberales (Kohl, 2007, 233-237). Liendo (2009: 52-53) señala que se logró modificar favorablemente la Ley de Participación Popular debido al “aporte de los técnicos que la construyeron y de sus años de trabajo en diversas ONG.”

Hugo Fernández, entonces director de la red UNITAS, a fin de explicar la crisis de las ONG alrededor del año 2000 desde las mismas entidades, planteó otras hipótesis: a) la existencia de una crisis institucional generalizada que se pretende focalizar en las ONG, b) la percepción negativa de un proceso de concentración natural posterior a una fase de expansión en el sector de las ONG, y c) las falencias organizacionales internas y de acción de algunas ONG (AIPE, 2001: 111-135).

Por otro lado, otros autores rechazan las teorías explicativas del desarrollo de las ONG bolivianas que toman como referencia exclusiva a coyunturas externas en financiamientos y a la política, para plantear una aproximación economista en base al modelo de equilibrio del mercado entre la oferta de las ONG y la demanda de los beneficiarios. Barrios Suvelza (1997: 5) detecta un carácter oligopólico de las entidades que les permite definir los productos o servicios que el beneficiario debe utilizar. Pero la imposibilidad de llegar a un punto de equilibrio entre servicios ofertados y solicitados perjudica a las ONG, las personas atendidas y la imagen del sector.

---

15 Por ejemplo: Ministerio de Desarrollo Humano de Bolivia (1994).



Marcela Mérida. *Luz crepuscular*. Acrílico, 2007.

Ya desde la década de 1980 existieron posiciones críticas a las ONG entre las organizaciones sociales<sup>16</sup> (León y Toranzo Roca, 1990: 39), y la ruptura de la relación entre estos dos actores sociales que surge en el marco de la Ley de Participación Popular no se superó desde entonces y es un factor clave para comprender la distancia e incompreensión que caracteriza a la situación actual.

## 2000-2005: MOVILIZACIONES SOCIALES

Ampliando los hallazgos de Rodríguez-Carmona (2008: 112-129) y Liendo (2009: 30-31), se puede deducir que el aumento en el número de ONG a partir del 2000 se debe en parte a los procesos de la elaboración entre el Gobierno, movimientos sociales y ONG de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) —promovida por el FMI como condición para poder acceder a nuevos créditos— y la Ley de Diálogo Nacional (Ley 2235, 2001). Los procesos de consulta se truncaron, y con ello las perspectivas de una renovación del rol central de las ONG y la disponibilidad de fondos, en el marco de una crisis económica y de crecientes demandas sociales.

A partir de 2000, las movilizaciones sociales —principalmente en contra de las políticas respecto a los recursos naturales— requerían la gestión de medios financieros procedentes de una parte de la cooperación internacional a los movimientos sociales. De nuevo, se puede suponer que la mayor disponibilidad de fondos incentiva la fundación de ONG.

Otro argumento que puede explicar un aumento del número de ONG en un momento de crisis social y económica —como la recesión económica entre 1999 y 2001— es la falta de

oportunidad laboral en el sector público y la empresa privada para los profesionales bolivianos en combinación con la disponibilidad de flujos elevados de fondos internacionales que consecuentemente se canalizaron a través de las ONG (Arrellano-López y Petras, 1994: 80).

Aunque algunas ONG bolivianas apoyaban activamente a los movimientos sociales, la mayoría no se posicionaron con un discurso político claro, lo que reforzó las rupturas provocadas anteriormente. La incapacidad de las ONG de situarse políticamente es una constante desde la década de 1980 (León y Toranzo Roca, 1990: 49) hasta la Asamblea Constituyente de 2006 y la actualidad.

## 2006-2011: EL PROCESO DE CAMBIO

[...] la profundización de la participación del Estado en la economía y en las políticas sociales es una tendencia que produce un nuevo ciclo de intervención estatal que podría redefinir el lugar y el papel de instituciones como las ONG [...] (Bazoberry Chali y Ruiz, 2010: 148)

En la coyuntura política actual, resulta muy complejo interpretar los datos obtenidos y por eso, en primer lugar es necesario exponer algunas consideraciones. El sector de las ONG bolivianas sigue creciendo aunque en los últimos años se fundaron menos entidades: comparando el número de ONG nacionales fundadas en los quinquenios 1991-1995 y 2004-2008, se puede medir un descenso de la tasa anual media de creación en más de 40%. El aumento total del número de las entidades registradas en 46% entre 1996 y 2010 se debe por lo tanto

16 “[...] no hay que proclamar falsamente que todas las ONG’s son emisarios enviados por el imperialismo.”, “Las ONG’s son k’haras [...]. Son dictadores, lo saben todo. [...] reparten plata con toda facilidad y corrompen a la gente [...]” (León y Toranzo Roca, 1990: 39)



menos a un aumento en la tasa de fundación, que a una tasa de sobrevivencia positiva estimada en solo 40% después de entre 15 y 25 años de funcionamiento. La resultante tasa de mortalidad elevada (60%) entre las ONG bolivianas debe ser el tema central de otra investigación<sup>17</sup>. Un resultado de esta tendencia es la corta edad de la mayoría de las entidades (menos de 11 años) y el porcentaje reducido de ONG veteranas (solo 10% tiene más de 24 años de existencia)<sup>18</sup>.

Observando las fechas de creación de las fundaciones en el gráfico 1, cabe concluir que constituyen un fenómeno reciente en el ámbito de las ONG, ya que 81% de ellas tiene menos de 10 años de existencia. Ello implica que desde el año 2000, 50% de las ONG bolivianas inscritas han sido fundaciones.

Considerando el contexto político, cabe destacar que, a pesar de que en los inicios de su gobierno en el año 2006, Evo Morales Ayma incorporó —o cooptó— a una cantidad importante de directores de ONG como ministros(as) o viceministros(as) (*El Diario*, 2006; *La Prensa*, 2007a), el discurso público respecto a las ONG se tornó más crítico hacia finales de 2007 (*El Deber*, 2007), probablemente debido a los recelos de las organizaciones sociales por la presencia de estos expertos en desarrollo, provenientes de las ONG y anteriormente vinculados a la cooperación internacional y de un origen social urbano de clase media (Rodríguez-Carmona, 2009: 32-33).

Tanto el discurso político del gobierno del Movimiento al Socialismo-Instrumento Político

para la Soberanía Popular (MAS-IPSP) como las políticas sociales emprendidas han desplazado a las ONG bolivianas de su posición central, por un lado, como mediador entre gobiernos y beneficiarios, y por otro lado, como un canal central de recursos provenientes de la cooperación internacional. Ello se debe a que una gran parte de los beneficiarios, especialmente las organizaciones sociales originarias del occidente y los sindicatos cocaleros, se considera parte del gobierno o un actor con una comunicación directa con el mismo (Farah, 2008: 57) y que además percibe un reciente interés por parte de los donantes extranjeros de trabajar directamente con los organizaciones sociales, fomentando su institucionalización. Las relaciones que existen entre la cooperación internacional y las organizaciones sociales deben ser el tema central de otra investigación, ya que muchas también reciben fondos externos (*La Razón*, 2010c). A su vez implica que en la actualidad, las ONG deben competir con sus antiguos beneficiarios.

En las políticas de desarrollo nacional, el Gobierno del MAS inició una política social más inclusiva y extensiva que gobiernos anteriores y, de esta forma (por lo menos en el discurso), duplica a la intervención de las ONG en estos ámbitos. Por otro lado, el gobierno logró alinear formalmente a los donantes extranjeros al Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Rodríguez-Carmona, 2008: 195-200) en una relación de ayudas bilaterales y de esta forma vinculando una parte de los recursos que antes se canalizaban hacia las ONG de forma directa a las administraciones

---

17 Para mayor información sobre teorías que abordan los procesos de cesación de organizaciones: Baum y Singh (1994), Hager y Glaskiewicz *et. al.* (1996).

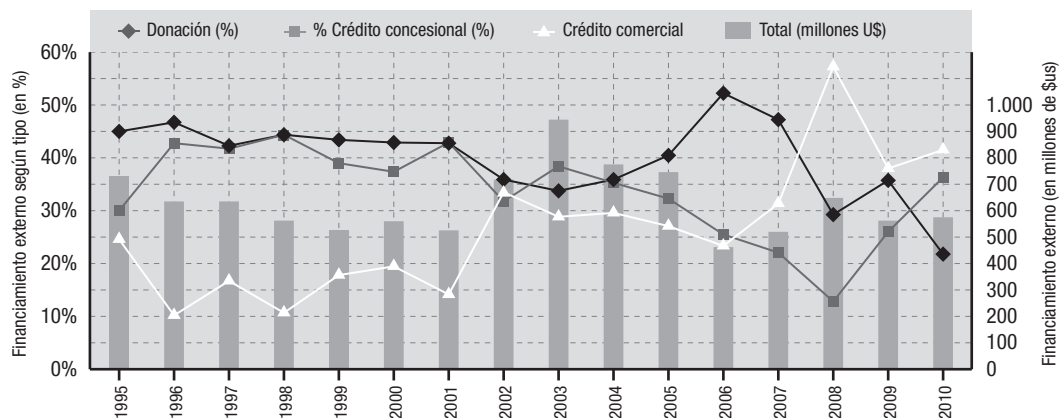
18 El número reducido de entidades fundadas en 2009 se debe probablemente a la falta de inclusión en directorios y registros a principios de 2010, mientras se puede suponer que el número bajo de fundaciones en 2005 se debe a que entonces se dieron varios gobiernos interinos en un contexto de movilizaciones sociales intensas, por lo que los procesos administrativos se prolongaron aún más o incluso se suspendieron. Entidades fundadas recientemente pueden haber participado en el estudio con más frecuencia para darse a conocer o contactar con donantes. Las entidades con más edad no tienen este incentivo y al contrario han participado en muchos estudios sin haber visto resultados; ambas posiciones se reflejaron en los comentarios de la encuesta.

públicas centrales (Farah, 2008: 69; *El Diario*, 2007; *La Prensa*, 2007c).

En un nivel macroeconómico, el gobierno logró disminuir la dependencia de la cooperación internacional y de las instituciones financieras internacionales (FMI y BM) gracias a la mayor renta hidrocarburífera producto de la nacionalización, que se expresa en la reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el Producto Interior Bruto (PIB) de 12% en 2003 a 4,4% en 2009<sup>19</sup>. Esta tendencia, en combinación con la condonación de gran parte de la deuda externa

boliviana mediante la “Iniciativa HIPC (Países Pobres Muy Endeudados) a partir de 1998 y a la Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (IADM) a partir del 2005, a raíz de la iniciativa del G8” (Fundación Jubileo, 2009: 2), permite al gobierno boliviano obtener más créditos comerciales y concesionales<sup>20</sup> y compensar la reducción de los niveles de donaciones resultantes de la crisis financiera global y la actual reorientación de los fondos de los países donantes a países africanos y del este europeo. El desarrollo de estos datos se puede observar en el gráfico 2.

Gráfico 2  
Tipo de financiamiento externo de Bolivia, 1995-2010 (en porcentajes)<sup>21</sup>



Fuente: Elaboración propia

La alineación de los donantes al PND y la mayor contratación de créditos —aspiraciones legítimas hacia una mayor horizontalidad entre las agencias de la cooperación internacional y el Estado boliviano— tienen como tema

subyacente el discurso del gobierno boliviano actual de que la cooperación internacional —especialmente USAID (*La Razón*, 2011)— constituye una amenaza para el país y las aspiraciones al modelo de desarrollo autóctono

19 Fuentes: Rodríguez-Carmona (2009: 25) y OECD/Banco Mundial: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/6/1867487.gif>, [04.04.2011]

20 Los créditos concesionales se otorgan por parte de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) con condiciones financieras ventajosas, pero bajo ciertos condicionamientos respecto al uso de los fondos. Los créditos comerciales tienen las condiciones financieras del mercado, pero no están sujetos a condicionamientos por parte de los acreedores.

21 Los montos de cada tipo de financiamiento externo se reflejan en el gráfico 7.

denominado “vivir bien”<sup>22</sup>. Y a pesar de que muchas entidades —tanto ONG bolivianas como donantes— consideran que, con su trabajo de capacitación de bases y líderes en temas de derechos civiles y humanos durante décadas, han aportado a la llegada del MAS-IPSP al gobierno, este último y los movimientos sociales que lo apoyan perciben a las ONG bolivianas como parte funcional de la cooperación extranjera y no de la sociedad boliviana (*La Razón*, 2010a,b). Evo Morales lo expresó ya en 1990, cuando era líder sindicalista en el Chapare: “Existen ONG’s oficialistas, pagadas por USAID vía programas del Gobierno” (León y Toranzo Roca, 1990: 42). Esta percepción surge, en primer lugar, por el rol que han cumplido las ONG en la implantación de leyes y políticas consideradas como perjudiciales por las organizaciones sociales y, en segundo lugar, por la imposición percibida por los antiguos beneficiarios respecto a los temas, metodologías y objetivos que perseguían las ONG con sus proyectos y capacitaciones (Arrellano-López y Petras, 1994: 74). A pesar de estas consideraciones, no se debe ignorar el aporte de las ONG bolivianas, pero como un factor entre muchos (Bazoberry Chali y Ruiz, 2010: 95).

Se puede resumir que el giro en las políticas de desarrollo del gobierno de Evo Morales y los cotas de poder que alcanzaron los movimientos sociales afectan de forma directa a las ONG bolivianas, aunque queda por analizar el alcance y las dimensiones de las consecuencias. Rodríguez-Carmona concluye que en los últimos años

“el empuje de los movimientos sociales dejó a estas ONG sin proyección política, atrapadas en sus espacios autoreferenciados de intervención” (2009: 29-34).

En el caso de las ONG se trata de un conjunto de organizaciones jóvenes<sup>23</sup>, o mejor dicho, en constante renovación debido a un proceso permanente de creación y cese, cuya intensidad obedece a procesos internos (que en el presente estudio no se puede abordar), como a factores políticos, económicos y sociales.

### 3. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LAS ONG BOLIVIANAS

#### LA INSTITUCIÓN ONG<sup>24</sup>

El tamaño de las ONG se mide en el contexto del presente estudio mediante el número de oficinas y de personal. Más adelante, el análisis de los datos económicos se puede incluir como una dimensión adicional que indica el tamaño de una entidad.

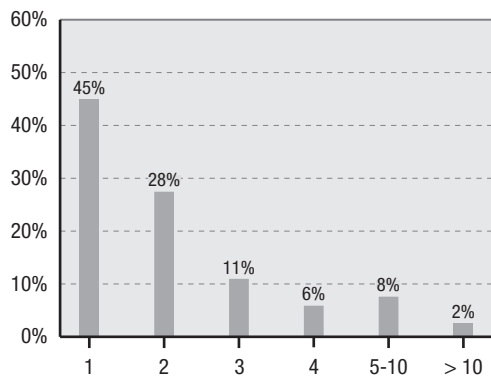
Casi la mitad de las entidades dispone solo de una oficina y 73% de las ONG tiene entre una o dos oficinas. Sorprendentemente, no se puede detectar una relación entre el número de departamentos donde intervienen las ONG y el número de oficinas, pero en la medida que aumenta la edad de las entidades, cuentan tendencialmente con más oficinas. Y, como es de esperar, en la medida que aumenta el número de oficinas se puede observar un mayor número de personas empleadas y viceversa.

22 El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 (PND) declara los principios de este modelo de desarrollo alternativo y autodeterminado (<http://www.ine.gob.bo/pdf/PND/00.pdf>) (04.04.2011).

23 La edad es un factor que influye en la valoración de algunos temas de intervención, el tamaño de la entidad, el monto ejecutado, la parte proporcional de los ingresos provenientes de la cooperación internacional, la percepción de un entorno favorable, la valoración de las causas de los propios éxitos y la percepción de la complejidad de la entidad.

24 El tamaño de la entidad guarda relación, además de las características descritas en este punto, con el número de personas atendidas, el sexo del o de la representante, la percepción de la dificultad de obtener fondos, la complejidad percibida, el grado de descentralización, la profesionalización y la formalización.

Gráfico 3  
Número de oficinas



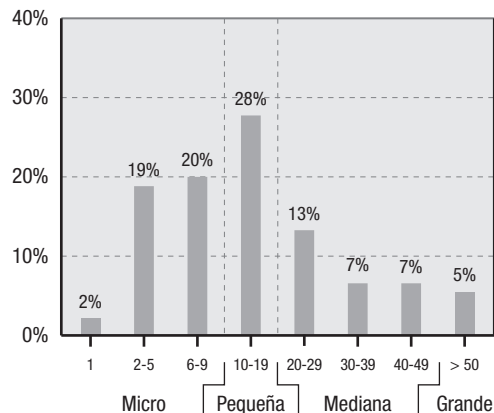
Fuente: Elaboración propia, (N=133)

Solo 2% de las ONG son organizaciones unipersonales. Desde 1996 se redujo ligeramente el porcentaje de las entidades bolivianas con hasta 10 empleados, mientras casi se duplicó la parte de las entidades de entre 21 y 50 personas. La parte de las entidades grandes —con más de 50 empleados— se redujo de 7% a 3% (Ministerio de Hacienda, 1997: 620). El aumento del número de las ONG de tamaño medio y la reducción del porcentaje de las muy pequeñas (o micro) y de las muy grandes, indica una mayor institucionalización del sector; en combinación con medidas que buscan un crecimiento sostenible o una mayor eficiencia en la reducción de la plantilla.

El gráfico 4 refleja el número de empleados de las ONG y las agrupa en intervalos establecidos para el sector de la empresa privada<sup>25</sup>. Como cabe suponer, existe una relación entre la edad y el número de empleados con un aumento progresivo y lento; y un mayor monto de recursos ejecutados se

relaciona con un número mayor de empleados.<sup>26</sup> La mitad de las Asociaciones ocupa una o dos oficinas y hasta 15 personas y la mitad de las Fundaciones una oficina con hasta 12 empleados.

Gráfico 4  
Número de trabajadores



Fuente: Elaboración propia, (N=128)

Los datos recogidos no permiten segregar el personal según su perfil profesional o el grado de calificación, pero cabe suponer que la tendencia descrita por Sandoval (1993: 29) no ha sufrido variaciones: a los profesionales de primera hora, de un perfil de las ciencias sociales y humanas, se incorporó personal de un perfil más técnico y económico para responder a las exigencias de los proyectos. Cabe profundizar y revisar hasta qué punto en la actualidad este último perfil es el predominante (Rodríguez-Carmona, 2009: 29-37).

Un resultado del estudio es la constatación del carácter heterogéneo del conjunto de las ONG:

<sup>25</sup> Estos intervalos difieren ligeramente de los utilizados en la publicación del Ministerio de Hacienda (1997: 620) a los que se hace alusión en el párrafo anterior.

<sup>26</sup> Existen diferencias elevadas en el número de personal, en primer lugar, entre las ONG con menos de \$us 200.000 (que constituyen 60% de las entidades) y los de entre \$us 200.000 y \$us 400.000; en segundo lugar se observa un aumento pronunciado a partir de los \$us 800.000 (10% de las ONG bolivianas).

no se pueden agrupar según una tipología cerrada que contempla a todas las características analizadas anteriormente. Por esta razón, se decidió aplicar una tipificación en cuatro subgrupos a las ONG bolivianas, conforme a la lógica del sector de la empresa privada: micro, pequeña, mediana y grande que se ve reflejada en la tabla 2 y el gráfico 4. Esta decisión se justifica ya que las entidades no lucrativas bolivianas adoptaron el modelo empresarial de gestión (y no necesariamente lo adaptaron). A su vez, se contrastó la interrelación positiva entre el tamaño de la entidad, su edad y su grado de complejidad y formalización. Esta tipificación se valida por existir diferencias significativas entre los cuatro grupos en varias características analizadas<sup>27</sup>. Por todo lo expuesto, se trata de una tipificación válida para reflejar y diferenciar el crecimiento organizacional y el grado de institucionalización.

A pesar de lo expuesto, cabe mencionar que una diferencia clave entre los dos sectores es el gran porcentaje de empresas unipersonales registradas, frente al carácter marcadamente colectivo de las asociaciones y fundaciones. Las dos características —lo no lucrativo y ser fundado en casi todos los casos por un grupo de individuos— marcan las diferencias en las lógicas internas de las ONG frente a las empresas.

Considerando el aporte de cada uno de estos tipos al empleo en el sector de las ONG bolivianas, cabe destacar la gran diferencia con la empresa privada: mientras en 1999, en el sector privado el sector micro ocupó 83% de los empleados, la Pequeña y Mediana Empresa

(PyMES) 8% y las grandes 9%<sup>28</sup>, en el sector de las ONG, se invierte esta tendencia como se puede observar en la tabla 2.

Comparando el tamaño del sector de las ONG bolivianas con el de la empresa privada (considerando solo a las empresas registradas y con una actividad parecida a las ONG<sup>29</sup>), cabe destacar que el número de las Organizaciones No Lucrativas registradas (especializadas en su gran mayoría en el sector social y la educación, pero también en los servicios financieros) es cuatro veces menor que el de las empresas de estos sectores con fines lucrativos. Pero en esta comparación se debe considerar la tasa de informalidad mucho más elevada en la empresa privada, por lo que el sector no lucrativo resulta residual en el conjunto de la economía boliviana.

#### LOS DATOS FINANCIEROS DE LAS ONG BOLIVIANAS

A continuación se detallará el monto que ejecutaron las ONG bolivianas en el año 2008, el porcentaje de fondos propios invertidos y las fuentes de financiación existentes. No es posible obtener datos fiables, sistematizados y exhaustivos sobre los recursos de los que dispone el conjunto de las ONG bolivianas, sobre todo debido a que no todas las entidades se registraron ante el RUN y que los datos de las allí registradas no son accesibles (tampoco de forma anónima), a que las fuentes de financiamiento son diversificadas y a que tampoco los donantes sistematizan

27 Como la edad, el porcentaje de mujeres empleadas, el sexo de la o del representante, la presencia de cooperantes remuneradas(as), el monto ejecutado, el porcentaje de los fondos recibidos de la cooperación internacional, el porcentaje de fondos propios invertidos, el número de departamentos donde intervienen, la complejidad organizacional percibida, la percepción de la predictibilidad y estabilidad del entorno, la percepción de la escasez, dificultad de acceso y estabilidad de los recursos y la percepción de la incertidumbre.

28 PNUD, 2002: 85. [http://hdr.undp.org/fr/rapports/national/ameriquelatinecaribes/bolivia/bolivia\\_2002\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/fr/rapports/national/ameriquelatinecaribes/bolivia/bolivia_2002_sp.pdf), [04.04.2011]

29 Servicios comunitarios, sociales y personales (935), Servicios sociales y de salud (819), Educación (584) e Intermediación financiera (305). Ver: Fundempresa (2010).

Tabla 2  
Datos estadísticos de las ONG bolivianas<sup>30</sup>

Tipo (n° de empleados/as)	N° (%)		Edad media (min-max)	N° empleados(as)		Personas beneficiadas(2) (%)		Monto ejecutado 2008 en miles de \$us (% medio)		Fondos Propios ejecutados 2008 en miles de \$us (% medio)		Monto recibido 2008 en miles de \$us de:					
												Cooperación internacional (% medio)	Administraciones públicas (% medio)	Otros(3)			
A Micro (1-9)	216	35.8	9 (1-32)	1,111	8.2	290,902	7.7	22,514.6	9.9	3,539.4	15.7	15,938.1	76.8	2,705.7	13.0	2,118.8	10.2
B Pequeña (10-19)	153	25.3	11 (1-27)	2,137	15.7	447,738	11.8	34,433.7	15.1	5,888.0	17.1	23,432.5	80.5	1,019.4	3.5	4,657.0	16.0
C Mediana (20-49)	148	24.5	15 (1-44)	4,414	32.4	1,108,199	29.2	135,298.7	59.3	13,764.5	10.2	108,018.3	82.0	10,331.8	7.8	13,307.4	10.1
D Grande (>50)	30	5.0	23 (6-44)	5,953	43.7	1,951,301	51.4	36,036.3	15.8	14,203.5	39.4	19,011.7	74.7	2,704.8	10.6	3,737.2	14.7
SUMA	547	90.6	12 (1-44)	13,615	100.0	3,798,140	100.0	228,283.3	100.0	37,395.4	16.4	166,400.6	80.4	16,761.7	8.1	23,820.4	11.5
E ONG Financ. (6-570)	42	7.0	18 (9-31)	5,510		321,503		212,294.8		141,297.8	66.6	1,545.1	2.1	15.1	0.0	71,278.7	97.9
F Redes de ONGs (3-23)	15	2.5	18 (4-34)	222		_(1)		10,925.0		1,310.0	12.0	7,817.0	74.8	10.0	0.1	2,621.8	25.1
TOTAL	604	100.0	12 (1-44)	19,347		4,119,643		440,578.1		178,693.2		167,945.7		16,776.8		95,099.1	

(1) Varias redes no segregaron sus datos de los del conjunto de las entidades socias de la red.

(2) Estimación conservadora, excluyendo al 5% de los valores más extremos.

(3) Ingresos provenientes de beneficiarios(as), cuotas de socios(as), servicios prestados, donantes privados nacionales y/o venta de productos.

Fuente: Elaboración propia.

30 Se trata de estimaciones no representativas para el conjunto de las ONG localizadas y en base a las entidades participantes. Se incluye a las redes y ONG financieras con fines comparativos, pero en la mayoría de los datos no se agrega al conjunto para no distorsionar el análisis. Las entidades denominadas a lo largo del texto como paraestatales por su tamaño y alcance se incluyen en el grupo de las ONG grandes. Los datos económicos de las ONG financieras reflejan los datos publicados por las mismas en cuanto a sus carteras (activos) como indicador común de sus desembolsos, obediendo las mismas a una lógica de préstamo que en su gran parte se recuperará por parte de la ONG financiera (con intereses) para ser reintegrado a la cartera y estar a disposición para nuevos microcréditos. Los montos ejecutados por el resto de las ONG son en gran parte inversiones a fondo perdido y por lo tanto son conceptos y lógicas muy diferentes razón por la cual se excluyó a las ONG financieras del análisis pormenorizado.

y publican sus datos (segregados) (Sandoval, 1993: 47-48)<sup>31</sup>.

### Montos ejecutados

En el gráfico 5 se observa que hay una distribución desigual entre las entidades respecto al monto ejecutado, existiendo una reducida élite (4%) que ejecutó más de \$us 1 millón, mientras que más de la mitad ejecutó entre \$us 0 y \$us 100.000. El hecho de que 13% de las ONG bolivianas funciona con menos de \$us 10.000 al año muestra un elevado grado de voluntariado y subsistencia organizacional en las mismas.

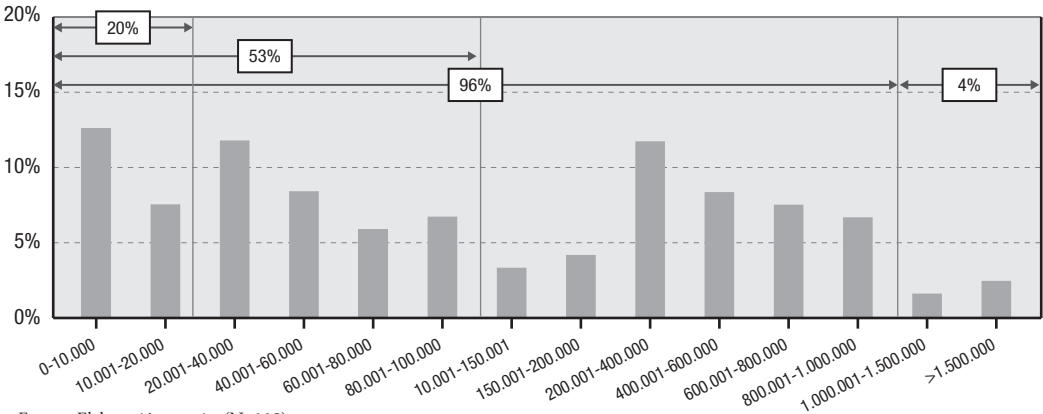
Comparando los datos de 2008 con los del año 1996 (Ministerio de Hacienda, 1997: 621) se observa que hasta el año 2008 se redujo la parte de las entidades con fondos menores a \$us 200.000 de 72% a 61%; aumentó la parte de las entidades con fondos entre \$us 400.000 y \$us 1 millón de forma importante —de 9% a 23%— y que se redujo de 6% a 4% la parte de las entidades que disponen

de más de \$us 1 millón. Esta última tendencia se acentúa considerando que en 1993 el grupo ascendió a 10%<sup>32</sup> (Van Niekerk, 1995: 29).

En resumen, ello indica que, como en el aspecto del número de personal detallado anteriormente, se va hacia una mayor institucionalización de las ONG micros y una reducción en tamaño de las entidades más grandes en estos 12 años observados.

En la tabla 2 se refleja que el monto que ejecutaron las ONG bolivianas —excluyendo a redes y entidades financieras— asciende a más de \$us 228 millones para el año 2008, es decir un aumento de 52% desde 1996. Este incremento se relativiza considerando el aumento de 46% del número de ONG registradas. A su vez, y en comparación con los datos del año 1993 (Van Niekerk, 1995: 32) se observa que el promedio de presupuesto de cada ONG boliviana se ha reducido ligeramente, si vemos el efecto inflacionario y los tipos de cambio entre 1993 y 2008<sup>33</sup>.

Gráfico 5  
Monto ejecutado (2008)



Fuente: Elaboración propia; (N=118)

31 Por tanto, se procedió a consultar con las entidades contactadas acerca de este dato que muchos consideran sensible al punto de no contestar esta pregunta y, por consiguiente, abandonar la encuesta.

32 La comparación de los datos no considera el efecto inflacionario o de tipo de cambio.

33 En términos absolutos el promedio ha aumentado en 38% de \$us 302.000 (1993) a \$us 417.000 (2008).



En la tabla 2 se observa también que las ONG de tamaño mediano (20 a 49 empleados/as) constituyen 27% de las entidades, pero manejan 59% de todos los recursos ejecutados. Aun así, el monto medio ejecutado por cada una de las grandes es el más elevado: \$us 1.2 millones.

Wils (en Edward y Hulme, 1996: 54-62) definió para el año 1991 para Bolivia y Perú como *big* NGO (ONG grandes) a entidades con más de 125 empleados, un monto anual de más de \$us 1.2 millones y más de 25.000 familias como beneficiarias. Se mencionó anteriormente que el porcentaje de las grandes ha disminuido, pero sí existen en la actualidad ONG bolivianas que cumplen con el perfil de Wils, pero en números muy reducidos y que se pueden agrupar bajo el concepto de *very big* NGO (VBINGO) o eventualmente de paraestatal. Esta tendencia contradice lo expuesto por Sogge (2002: 158), ya que no se puede verificar que desde los años 1980 se intensificó la presión para maximizar a organizaciones y proyectos.

El monto ejecutado tiene además relación con la extensión de la intervención en el territorio nacional, el tamaño de la ONG, el porcentaje de los fondos que recibe la entidad de la cooperación internacional, la percepción de las causas de los propios éxitos, la valoración del carácter predecible del entorno y la complejidad percibida de la entidad.

### Fondos propios

55% de las entidades invirtió entre 10% y 20% de fondos propios en el año 2008; 20% no invirtió ningún recurso financiero propio y 25% maneja montos propios mayores a 30% e incluso llegan al 100% en 5% de los casos. Ello significa que desde 1996, se ha reducido el porcentaje total de fondos propios invertidos de 23% a 16% (Ministerio de Hacienda, 1997: 652).

A su vez cabe mencionar que las fundaciones invierten en promedio más fondos propios pero, a pesar de que el hecho de contar con fondos

propios es un requisito para poder obtener la personalidad jurídica de fundación, no se puede detectar una relación significativa entre el hecho de que una entidad sea una fundación y un mayor porcentaje de fondos propios invertidos. En este sentido se debe profundizar si las fuentes de financiación aplican las mismas exigencias respecto a la aportación de fondos propios a todo tipo de ONG, lo que podría constituir una ventaja competitiva para las fundaciones.

Resulta complejo interpretar la relación entre el porcentaje de los fondos que provienen de la cooperación internacional y la parte de los fondos propios invertidos: a mayor parte de recursos recibidos de los donantes extranjeros, se observa un menor porcentaje de fondos propios invertidos. Este último dato refleja, por un lado, que en ausencia o con niveles bajos de financiación por parte de la cooperación internacional muchas entidades deben invertir sus propios fondos para ejecutar sus actividades y mantener su propio funcionamiento, lo que muestra una falta de fuentes externas de financiación alternativas para las ONG bolivianas (Recolons, 2000: 55). Por el otro lado, indica que las entidades que reciben una gran parte de sus fondos de la cooperación internacional (y que tendencialmente son las ONG con mayores recursos financieros) incluyen una menor parte de fondos propios en la ejecución de su presupuesto.

El modelo que visualiza la relación entre estos dos factores muestra que el conjunto de las ONG que reciben entre 60% y 100% de fondos de la cooperación internacional —72% de las entidades— no varía la inversión de fondos propios en la medida que se acerca a 100% de financiación; lo que significa que las entidades que dependen en gran medida de la cooperación internacional no están expuestas a condicionantes de aumentar la inversión de fondos propios —por lo menos no a niveles medios superiores a 20%—; y a su vez, sí pueden reducir la parte de los fondos propios invertidos por contar con una fuente de financiación



Marcela Mérida. *Pájaros en el árbol*. Acrílico, 2007.

externa. Las ONG jóvenes invierten un mayor porcentaje de fondos propios, apoyando la hipótesis de que las entidades nuevas funcionan durante un tiempo inicial gracias a fondos propios por su mayor dificultad de acceso a recursos.

El promedio de fondos propios invertidos de las entidades de la ciudad de La Paz es el mayor (entre 20% y 30%), mientras que es bastante menor en Tarija (10%)<sup>34</sup>.

### Fuentes de financiación

Los fondos recibidos por parte del conjunto de la cooperación internacional —ONGD internacionales, embajadas y agencias bilaterales y multilaterales<sup>35</sup>— constituyen la fuente de financiación más importante para las ONG bolivianas: para 66% de las mismas, representa entre 70% y 100% de sus fondos. A su vez, existe un grupo considerable que hace constar que no recibe ninguna financiación de este origen: son entidades de todo el territorio nacional, aunque La Paz destaca de forma desproporcional. Son entidades relativamente jóvenes—la mitad de estos casos con menos de 5 años de vida—lo que puede significar que todavía no han podido obtener este tipo de financiación externa.

Entre 1996 y 2008 se incrementó el porcentaje de los fondos provenientes de la cooperación internacional para las ONG nacionales de 66% a 80% (Ministerio de Hacienda, 1997: 652), lo que implica que el 80% de los fondos que ejecutaron las entidades bolivianas en 2008 provino de esta fuente de financiación.

A mayor edad aumenta de forma lineal la parte de los fondos provenientes de la cooperación internacional. Ello permite suponer, en conjunto con el aumento de los montos ejecutados relacionado a la edad, que los donantes valoran positivamente una mayor edad de sus

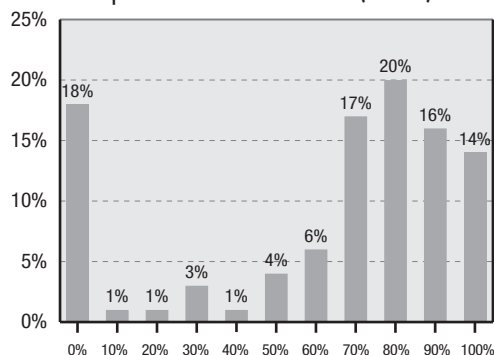
contrapartes, asociándola probablemente a una mayor experiencia e institucionalización.

La práctica inexistencia de fuentes de financiación alternativas a la cooperación internacional se subraya al aparecer solo de forma residual en las respuestas a la encuesta. Entre estas fuentes de financiación alternativas destacan las instituciones públicas nacionales, que mantuvieron su aporte medio a las ONG nacionales en 8% entre 1996 y 2010 (Ministerio de Hacienda, 1997:65).

Son escasos y poco frecuentes los ingresos de otras fuentes de financiación: beneficiarios, cuotas de socios y servicios prestados y, en menor medida, aún existen donantes privados nacionales y se usa la venta de productos como medio de ingresos. Estos datos confirman lo expuesto por Sandoval:

Casi el 100% de los requerimientos económicos de las ONG para la ejecución de programas y proyectos en el área social, así como para su funcionamiento institucional, dependen del financiamiento externo (Sandoval, 1993: 45).

**Gráfico 6**  
Porcentaje de fondos provenientes de la cooperación internacional (2008)



Fuente: Elaboración propia; (N=113)

<sup>34</sup> Estas diferencias no son estadísticamente significativas.

<sup>35</sup> Con el fin de descomplejizar la encuesta, se desestimó la recogida de datos desagregados sobre el peso de los diferentes tipos de donantes en la suma (agencias bilaterales y multilaterales y las ONGD internacionales).

Cabe resumir que, por un lado, los fondos provenientes del Estado boliviano son mínimos y, por otro lado, que las entidades han reducido el porcentaje proveniente de las fuentes de ingreso diversificadas. Esto último contradice el discurso de las mismas ONG bolivianas, según el cual están en búsqueda de una mayor independencia institucional tanto del Estado como de la cooperación, que corresponde a la necesidad de contar con fuentes estables y no condicionadas de financiación.

Considerando el mayor monto que como media ejecutan las entidades fundadas por extranjeros en conjunto o no con bolivianos —hasta cinco veces más que las fundadas por bolivianas— sí se puede estimar que las entidades en cuya fundación participaron extranjeros(as) reciben una parte desproporcionalmente mayor de los fondos de la cooperación internacional, considerando su número reducido (18%) sobre el total las ONG bolivianas.

Al desagregar la muestra según la personalidad jurídica se observa que la parte de la financiación proveniente de la cooperación internacional es inferior en las fundaciones que en las asociaciones. Chuquisaca, Tarija y Cochabamba tienen un porcentaje de financiación de esta fuente más elevado que La Paz y Santa Cruz<sup>36</sup>.

Los fondos desembolsados por los donantes extranjeros directamente a las ONG bolivianas se incrementaron en 59% entre 1996 y 2008 (Ministerio de Hacienda, 1997: 652) lo que, considerando en primer lugar el efecto inflacionario y en segundo lugar el aumento del 46% en el número de ONG bolivianas, permite deducir

que aumentaron de forma proporcional el número de ONG y la cantidad de fondos externos disponibles. De esta forma se subraya el carácter interconectado e interdependiente de estos dos sectores económicos y políticos.

Las estimaciones globales de \$us 167,9 millones procedentes de la cooperación internacional y la existencia de 604 ONG bolivianas —reflejadas en la tabla 2—, difieren de los datos publicados por Álvarez Téllez (*Nueva Economía*, 2010) quien estimó la existencia de 1.000 ONG —incluyendo a ONG extranjeras— que reciben alrededor de \$us 200 millones por año.

En el año 2008, el conjunto de la cooperación internacional desembolsó directamente a las ONG bolivianas solo 14% menos que lo que destinaron al Estado boliviano en concepto de donaciones, como se puede observar comparando la tabla 2 con el gráfico 7. En esta comparación se debe considerar que las ONG nacionales recibieron además fondos de ONG internacionales<sup>37</sup>, mientras los fondos donados al Estado boliviano provienen exclusivamente de financiadores públicos bilaterales y multilaterales en concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo.

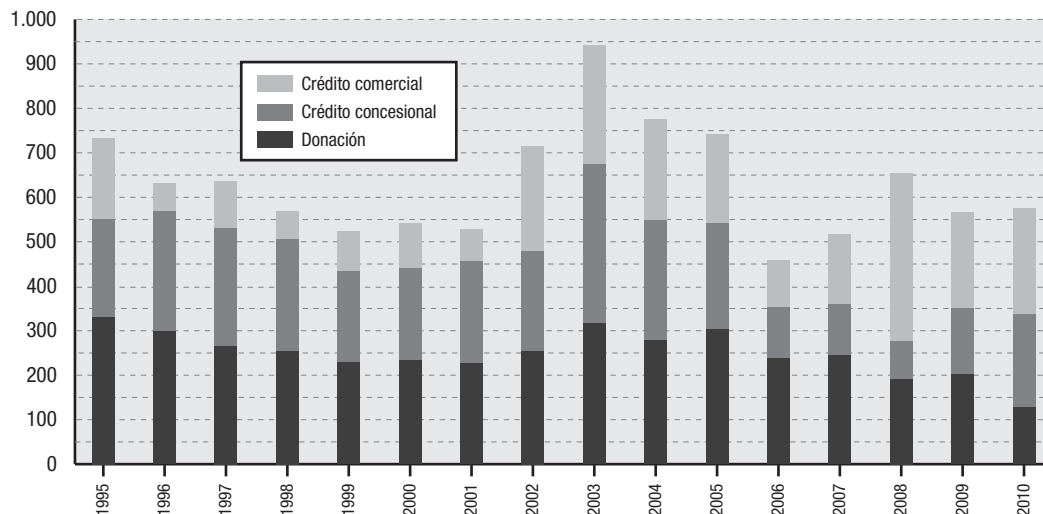
En base a los datos obtenidos mediante la encuesta y los facilitados por el VIPFE, se puede estimar que las ONG bolivianas captan directamente 46% de todas las donaciones que desembolsa la cooperación internacional en Bolivia, mientras el gobierno central recibe 54%. Por su parte, el VIPFE estima para el año 2010 que, de forma directa o mediante ONGD internacionales<sup>39</sup>, la cooperación internacional ingresó a Bolivia en concepto de donaciones el monto de

36 Las diferencias no son significativas estadísticamente (sig.>0,05). Se observó la asimetría en la distribución para cada departamento para medir la tendencia.

37 Por la ausencia de datos desagregados, no se puede incluir en los cálculos aquí reflejados.

39 Las ONGD internacionales son financiadoras, receptoras y ejecutoras al mismo tiempo. En 2008, 33% de sus fondos globales ejecutados de \$us 96,1 millones (CONGI, 2009) provenían de las agencias multilaterales y bilaterales. Las ONGD también constituyen un mediador para canalizar fondos de la cooperación internacional a ONG locales, ya que muchos de sus proyectos se realizan mediante estas entidades locales.

Gráfico 7  
Financiamiento externo por tipo de financiamiento,  
1995-2010 (en millones de dólares)<sup>38</sup>



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SISFIN (VIPFE), 2011.

\$us 228 millones<sup>40</sup> adicionales a los \$us 129 millones desembolsados al gobierno boliviano (y registrados en el VIPFE). Estos datos muestran que 64% de los fondos externos donados no se canalizan con la intervención del gobierno central<sup>41</sup>.

Por tanto, en 2008 el monto global ingresado a Bolivia desde el exterior en concepto de donaciones se puede estimar en \$us 455,4 millones. Estos datos no han podido ser contrastados debido a que no existe información sistematizada ni de los donantes ni del gobierno boliviano, que incluyan tanto a la Ayuda Oficial al Desarrollo como las demás donaciones.

Aunque el conjunto de las ONG bolivianas afirma la propia autonomía, 20% de ellas se percibe como dependiente —una tendencia que se acentúa entre las ONG con un apoyo mayor de la cooperación internacional. Respecto a la cuestión de lograr mantener su propia ideología frente a un pragmatismo o realismo, las entidades más vinculadas en su dimensión financiera a los donantes extranjeros también expresan que ceden (en parte) en su ideología y que el entorno es poco predecible.

Barrios Suvelza (1997: 5) detecta la existencia de un pragmatismo necesario en las ONG

<sup>38</sup> La distribución porcentual se refleja en el gráfico 2.

<sup>40</sup> Datos facilitados por el representante del VIPFE (Jaime Garrón) en la Consulta Nacional “Cambios en las políticas de cooperación y desarrollo en Bolivia” (UNITAS, La Paz, 15.06.2011).

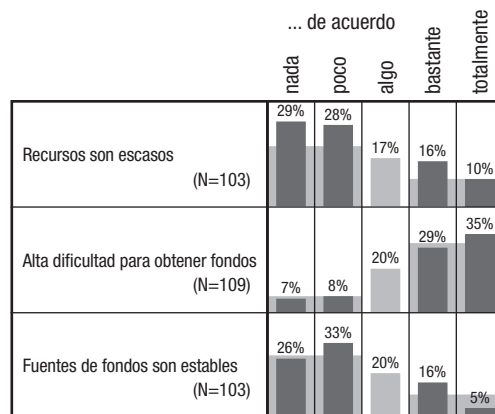
<sup>41</sup> Existen estimaciones alternativas de que entre 65% y 80% de todos los flujos de la cooperación llegan directamente a alcaldías y gobernaciones (*La Prensa*, 2007b), pero estos datos no son verificables y por lo menos desde el año 2008, una gran parte de los fondos que reciben las administraciones públicas bolivianas centrales y descentralizadas pasan por los registros del VIPFE.

frente a las condicionantes vinculadas a la financiación externa, debido sobre todo a una falta de recursos locales que permitan prescindir de los donantes extranjeros. Y también las mismas ONG afirman esta situación: “Las ONG’s tiene[n] una ideología dependiente de sus financiadores, que pretenden saber a priori las necesidades reales del medio [...]” (León y Toranzo Roca, 1990: 46). Una argumentación alternativa afirma que en relaciones institucionales de larga duración pueden surgir valores compartidos (Bazoberry Chali y Ruiz, 2010: 88).

La mayoría no percibe una escasez de fondos, aunque sí existe un grupo importante (26%) que los percibe como insuficientes. A su vez, la disponibilidad de fondos no implica que sean de fácil acceso: se observa que una parte importante de las entidades refleja esta opinión. Fernández (1994: 70) explicita las exigencias elevadas que deben afrontar las ONG locales para interactuar con los diferentes donantes extranjeros con prioridades, lenguajes y lógicas diversas. Este punto se complementa en cuanto se critica bastante a la poca estabilidad de las fuentes de financiación. Recolons expone estas circunstancias de la siguiente manera:

Si un proyecto que se presenta a una ONGD del Norte va a ser cofinanciado por organismos internacionales o agencias gubernamentales del Norte, su elaboración es a veces tan laboriosa como la de una tesis doctoral (Recolons, 2000: 48).

Gráfico 8  
Percepciones respecto a las fuentes de financiación<sup>42</sup>



Fuente: Elaboración propia.

La tendencia de percibir a los recursos como no escasos, pero sí como difíciles de obtener se acentúa en las ONG micros y grandes, las primeras probablemente para obtener algunos fondos y las segundas para obtener suficiente con el fin de poder mantener sus complejas estructuras organizacionales.

Revisando si las entidades que trabajan en las diferentes áreas de intervención analizadas anteriormente difieren en sus valoraciones respecto a los recursos, cabe destacar que estos se perciben como menos escasos por las entidades que intervienen en las áreas de Fortalecimiento de la Justicia e Investigación, y como más escasos en Turismo y Minería. La dificultad para obtener fondos se rechaza sobre todo en Agropecuario y

<sup>42</sup> Debido a que las fuentes de financiación son casi en exclusivo de la cooperación internacional, lo que expresan las ONG en este sentido en la encuesta y reflejado en el gráfico, hace referencia a los donantes extranjeros. Varios enunciados se elaboraron a partir de Hay (1990, en Martínez Sánchez (1998: 92) y Martín Sánchez (1998: 92-100). La escala Lickert aplicada incluía las siguientes categorías: “1. Nada de acuerdo”, “2. Poco de acuerdo”, “3. Algo de acuerdo”, “4. Bastante de acuerdo” y “5. Totalmente de acuerdo”. En el análisis realizado no se contempla a la categoría “3. Algo de acuerdo” por tener un grado reducido de expresividad. Se presentaron 34 enunciados a evaluar, de los cuales 3 eran preguntas de control, mientras otros 4 enunciados tenían que ser excluidos por presentar bajos niveles de fiabilidad. El valor de Alpha de Crombach es de 0,645.

Comunicación y se afirma en Turismo y Energía. La estabilidad de las fuentes de financiación se afirma más en las áreas de Pequeña Industria y Artesanía y Energía.

## CONCLUSIONES

El análisis realizado a lo largo de la presente publicación pretende aportar con datos sistematizados y significativos al vigente debate social y político sobre el rol y las potencialidades de las Organizaciones No Gubernamentales bolivianas.

Hasta la actualidad, se pueden detectar los efectos del boom de las ONG alrededor de 1986—debido a las políticas de ajuste estructural— y 1995—por la Ley de Participación Popular—. En un plazo medio, se debe evaluar la coyuntura actual para poder calificarla con una perspectiva histórica y comparativa como depresión o estancamiento en la dinámica de creación de ONG bolivianas. El sector de las ONG bolivianas sigue activo, aunque se redujeron los recursos ejecutados—si se contempla el efecto inflacionario y el tipo de cambio.

El hecho que 73% de las ONG disponga solo de una o dos oficinas expresa el carácter local de la mayoría de las mismas. En los últimos 10 años, 50% de las ONG bolivianas creadas han sido fundaciones. El tamaño del conjunto tiende hacia entidades medias y la mitad de las entidades tiene menos de 10 años de funcionamiento.

Debe revisarse la definición dada por el Gobierno de Paz Zamora en el vigente D.S. 22409 (1990), en cuanto a que las ONG funcionen “con fondos del Estado y/o cooperación externa” ya que el aporte porcentual del Estado a las mismas sigue siendo mínimo. Los diferentes niveles de las administraciones públicas solo aportan con 8% de los fondos de las ONG bolivianas y es desconocido hasta qué punto esta suma proviene

también de la cooperación internacional. En este sentido, las ONG bolivianas solo son no gubernamentales en relación a su propio gobierno, ya que en primer lugar, la parte de los fondos propios se redujo a 16% y en segundo lugar, porque 66% de las entidades recibe por lo menos 70% de los financiadores extranjeros—que en gran parte son fondos de entidades públicas de países del Norte y que se canalizan a las ONG locales a través de ONGD internacionales y agencias de cooperación multilaterales y bilaterales.

En este aspecto, Bazoberry Chali y Ruiz (2010: 189) exponen que la legitimidad de las ONG ya no es automática por la ausencia del Estado o el carácter antidemocrático de los gobiernos, sino tiene que surgir necesariamente “por sus competencias, eficiencia y complementariedad”. A su vez, Eyben (2003: 2-5) analiza las relaciones sociales en el sistema de cooperación internacional en Bolivia y destaca que los donantes no refuerzan las tendencias autoreflexivas en sus propias entidades, ni lo hacen en las contrapartes locales.

Resumiendo, cabe destacar que se detectó en el conjunto de las ONG bolivianas una elevada capacidad de adaptación a decisiones políticas y coyunturas económicas, pero también se puede observar un aumento en la dependencia financiera y funcional de los donantes de la cooperación internacional, reflejado en el fracaso de diversificar las fuentes de financiación e incrementar el acceso a fuentes alternativas a los donantes extranjeros.

El hecho de que, en la coyuntura política y económica presente, el Estado—en su mayoría constituido por y en una marcada dependencia electoral de los (antiguos) beneficiarios; y en menor medida formado por ex-dirigentes de ONG— no ha aumentado la transferencia de los fondos públicos disponibles<sup>43</sup> hacia las ONG bolivianas para hacerlas parte funcional o por lo

---

43 A diferencia de los gobiernos de los años 1980, el gobierno del MAS dispone de fondos propios más elevados.



menos ejecutora de las políticas públicas sociales, es señal de un elevado grado de desconfianza y centralismo gubernamental. Solo en parte resulta ser la misma desconfianza que se les tenía a las ONG desde los gobiernos neoliberales —en esos tiempos— por la tarea implícita (aunque subordinada a la práctica proyectista) de supervisar al Estado desde la sociedad organizada. La desconfianza actual es fruto de las rupturas experimentadas en el pasado entre los movimientos sociales y las ONG bolivianas y de las formas de las ONG de introducir el “desarrollo” en todo el territorio boliviano desde los años 1980. Esta tendencia se refleja en un menor crecimiento del número de ONG bolivianas en los últimos años.

## BIBLIOGRAFÍA

Aipe (ed.)

2001 *La sociedad civil y el Estado boliviano: crisis y posibles soluciones*. La Paz: Asociación de Instituciones de Promoción y Educación.

Anheier, Helmut y Salomon, Lester

1998 *The Nonprofit Sector in the Developing World: a Comparative Analysis*. Manchester: Manchester University Press.

Arrellano-López, Sonia y Petras, James

1994 “La ambigua ayuda de las ONG en Bolivia”. En: *Nueva Sociedad*, 131, mayo-junio.

Barrios Suvelza, Franz Xavier

1997 *El futuro de las ONG's o las ONG's del futuro. Gestión de recursos, proyectos e intervenciones*. La Paz: Plural.

Baum y Singh

1994 “Organizational Niches and the Dynamics of Organizational Mortality”. En: *American Journal of Sociology*, 100/2, pp.346-380.

Bazoberry Chali, Óscar y Ruiz, Carmen Beatriz

2010 *¿Qué esperar de las ONG? Enfoques y prácticas de desarrollo rural en los países andinos*. Bonn: EED.

Bebbington, Anthony y Kopp, Adalberto

1995 *Evaluación del programa del gobierno de Suecia de apoyo a las ONG suecas en Bolivia*. London: Overseas Development Institute.

CONGI

2009 *Anuario 2008*. La Paz: Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, [www.congi.bo] [04.04.2011]

Edwards, Michael y Hulme, David

1996 *Non-governmental Organizations-performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*. London: Earthscan.

Eyben, Rosalind

2003 “Donors as Political Actors: Fighting the Thirty Years War in Bolivia”. En: *IDS Working Paper*, 183, April 2003. Brighton/Sussex: IDS.

Farah, Ivonne

2008 “Proceso político boliviano y rol de las ONG”. En: Chaplin, Ann y Farah, Ivonne. *Fortalecimiento de la sociedad civil: metodología para la medición de impacto*. La Paz: CIPCA.

Fernandez, Rubem C.

1994 *Privado aunque pública*. Río de Janeiro: Civicus.

Fundación Jubileo

2009 “¿Continúa la cadena de la deuda externa para Bolivia?”. En: *Reporte de Coyuntura*, 8, Octubre 2009. La Paz: Fundación Jubileo.  
[[http://www.jubileobolivia.org.bo/recursos/files/pdfs/Reporte\\_Coyuntura\\_N\\_8\\_Deuda\\_Externa.pdf](http://www.jubileobolivia.org.bo/recursos/files/pdfs/Reporte_Coyuntura_N_8_Deuda_Externa.pdf)] [21.06.2011]

FUNDEMPRESA

2010 *Estadísticas del Registro de Comercio de Bolivia. Periodo 2005-2009*. La Paz: FUNDEMPRESA.

Hager y Glasiewicz *et al.*

1996 “Tales from the Grave: Organizations Account of their Own Demise”. En: *American Behavioral Scientist*, 39/8, pp. 975-994.

Jica Japan Desk Bolivia

2007 *Directorio de ONG que trabajan en Bolivia*. La Paz: NGO JICA Japan Desk Bolivia.

Kohl, Benjamin

2007 *El bumerán boliviano*. La Paz: Plural.

León, Rosario y Toranzo Roca, Carlos (coord.)

1990 *Debate regional: El Chapare actual; sindicatos y ONG's en la región*. Cochabamba: CERES - ILDIS.

Liendo, Roxana

2009 *Participación Popular y el Movimiento Campesino Aymara*. La Paz: CIPCA.

Ministerio de Desarrollo Humano  
1994 *Participación Popular y ONG's*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano.

Ministerio de Hacienda  
1997 *Directorio Nacional de ONG en Bolivia 1997*. La Paz: Ministerio de Hacienda, Secretaria Nacional de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Peres, José Antonio y Casanovas, Mauricio  
1992 *Aproximación al origen, evolución y desarrollo de las ONG en Bolivia*. La Paz: CEP.

PNUD  
2002 *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia*. La Paz: PNUD.

Recolons, Marcos  
2000 “Amor libre de las ONGD del norte: Norte y Sur, una relación demasiadas veces ambigua”. En: *Cuarto Intermedio*, 54, febrero 2000, Cochabamba.

Rodríguez-Carmona, Antonio  
2009 Rompiendo con el ‘Proyectorado’: el gobierno del MAS en Bolivia, Itaca, Madrid. <http://www.red-solidariataca.org/?Rompiendo-con-el-Proyectorado> [04.04.2011]  
2008 *El proyectorado: Bolivia tras 20 años de ayuda externa*. Barcelona: Intermón Oxfam.

Sandoval, Godofredo  
1993 *Las ONG's y los caminos del desarrollo*. La Paz: CEP.

Sogge, David  
2002 *Give and Take: What's the Matter with Foreign Aid?* New York: Zed Books.

Toro, Graciela  
2010 *La pobreza, un gran negocio. Un análisis crítico sobre onenegés, microcrédito y bancas*. La Paz: Mujeres Creando.

Van Niekerk, Nico  
1995 “Las ONG en Bolivia: Una introducción al debate sobre la definición de su nuevo rol a partir de 1985”. En: Wils, Frits (ed.). *Organizaciones no gubernamentales y sus redes en Bolivia*. La Paz: GOM y CEP.  
1992 *La cooperación internacional y la persistencia de la pobreza en los Andes bolivianos*. La Paz: UNITAS y MCTH.

UNITAS (ed.)  
2010 *Informe Primera Consulta Nacional. Las organizaciones de la sociedad civil como actores en el desarrollo*. La Paz: UNITAS, [www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/bolivia.pdf](http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/bolivia.pdf) [01.10.2010]

World Bank  
1989 *Operational Directive 14.70 dated August 28, 1989: Involving Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Activities*. Washington DC: World Bank <http://www.gdrc.org/ngo/wb-ngo-directive.html> [07.05.2011]

## Artículos de periódicos

Álvarez Téllez, Fidel  
2010 “El financiamiento de las ONG's”. En: *Nueva Economía*. La Paz, 22.02.2010.

El Deber  
2007 “Controlar las ONG sí, pero no de manera inquisidora”. Santa Cruz, 02.09.2007.

El Diario  
2006 “Un Gobierno de las ONG”. La Paz, 31.07.2006.  
2007 “Gobierno se pronuncia sobre uso y destino de recursos de cooperación”. La Paz, 01.09.2007.

La Prensa  
2007a “ONG, Gobierno y Constituyente”. La Paz, 06.02.2007.  
2007b “El Gobierno no controla más del 50% de la ayuda externa”. La Paz, 31.08.2007.  
2007c “Gobierno hace un reglamento para vigilar la ayuda externa”. La Paz, 23.09.2007.

La Razón  
2007 “El Gobierno busca regular a más de 600 ONG sin registro”. La Paz, 24.10.2007  
2010a “Gobierno identifica a ONG vinculadas a Usaid y asegura que conspiran”. La Paz, 25.07.2010.  
2010b “Resolución N°02/2010: Directorio CPIB” (Solicitada). La Paz, 25.07.2010.  
2010c “Sindicatos campesinos indígenas se sostienen con ayuda externa”. La Paz, 05.09.2010.  
2011 “Ahora el MAS pide regular la labor de Usaid”. La Paz, 30.03.2011.



Marcela Mérida. *Encuentro*. Acrílico, 2007.

# 19 días y 500 noches en la política potosina **Dispositivos identitarios, fisuras sociales y movimientos regionales, 2005-2010**

19 days and 500 nights in politics in Potosí  
**Identity devices, social fissures and  
regional movements, 2005-2010**

**Franz Flores Castro<sup>1</sup>**

*T'inkazos*, número 30, 2011, pp. 105-125, ISSN 1990-7451

Fecha de recepción: septiembre de 2011

Fecha de aprobación: octubre de 2011

Versión final: noviembre de 2011

A partir del análisis de un conflicto regional de 19 días que se presentó en el departamento de Potosí entre los meses de julio y agosto de 2010, el autor reflexiona en torno a la identidad colectiva y los sujetos colectivos que interpela y moviliza. Así muestra que si bien la movilización es capaz de generar cohesión social, también puede ocultar las profundas fisuras sociales, postergando una discusión seria que replantee los problemas por los que atraviesa el departamento de Potosí, uno de los más pobres de Bolivia.

**Palabras claves:** movimiento social / identidad cultural / discurso / análisis de discurso / desigualdad social / demanda regional / Potosí

Based on the analysis of a 19-day regional conflict that took place in the department of Potosí in July and August 2010, the author reflects on group identity and the collective subjects it appeals to and mobilises, showing that although mobilisation is capable of generating social cohesion, it may also conceal profound social fissures, thus postponing a serious discussion to rethink the problems experienced by the department of Potosí, one of the poorest regions of Bolivia.

**Key words:** social movements / cultural identity / discourse / discourse analysis / social inequality / regional demands / Potosí

---

<sup>1</sup> Economista y máster en Ciencia Política. Docente de pregrado y postgrado de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca y de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sucre-Bolivia. Correo electrónico: franzflo@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

El 16 de agosto de 2010, la comisión negociadora del Comité Cívico Potosinista (Comcipo)<sup>2</sup> encabezada por su presidente Celestino Condori llegaba a Potosí procedente de la ciudad de Sucre, con olor a popularidad. Miles de personas, cansadas pero orgullosas de su movilización, salían a las calles para saludar, abrazar y santiguar a sus dirigentes que, recibidos como héroes, recorrían la angostas calles coloniales de una ciudad que había soportado durante 19 días (29 de julio

hasta el 15 de agosto de 2010) la paralización total de sus actividades, el casi suicida encierro por el bloqueo de caminos y la participación en una huelga de hambre que, sin medir edad ni condición laboral y social, se nutrió al extremo de sobrepasar los 1.500 ayunadores.

No obstante este entusiasmo, literalmente la comisión no había traído nada concreto, a no ser las consabidas promesas gubernamentales de realizar estudios y destinar comisiones para el logro de convenios<sup>3</sup>. Pero entonces, sin logros tangibles: ¿cuál era la razón de la alegría potosina?



Ingreso triunfal de dirigentes de Comcipo a la ciudad de Potosí, 16.08.2010.

Fuente: *La Razón*.

- 2 Comcipo agrupa a instituciones sindicales, gremiales, provinciales y empresariales del departamento de Potosí. Fue fundada el 2 de agosto de 1976 durante el gobierno militar de Hugo Banzer. En sus inicios reunió a profesionales y representantes de la clase media que enarbolaban demandas como una planta de fundición de zinc, la construcción de un aeropuerto y caminos (*El Siglo*, 3.08.1976). Su discurso se puede caracterizar de izquierda y nacionalista y pese a que a lo largo de su vida ha recibido muchas críticas, (representatividad de sus dirigentes, utilización de Comcipo para conseguir favores personales o ingresar a la política) siempre se ha constituido en un efectivo canal de agregación de las demandas regionales, gozando de una alta legitimidad y capacidad de acatamiento de sus decisiones.
- 3 En tres de las demandas centrales, el tono es el mismo: para la cuestión de límites entre Oruro y Potosí, se crea una comisión mixta entre el Ministerio de Autonomías, Instituto Geográfico Militar y municipios afectados; para el tema de la preservación del Cerro Rico se conforma una comisión interinstitucional y, respecto al aeropuerto, aunque su construcción se declara prioridad nacional, se pide realizar estudios para garantizar su financiamiento (*El Potosí*, 16.08.2010).

¿por qué salían a recibir a sus dirigentes? En realidad, ¿cuál era el logro alcanzado por su movimiento que provocaba tantas y tan espontáneas muestras de aprecio de la población?

Para responder a esta pregunta tal vez sea necesario partir de las reflexiones de los propios testigos y actores del movimiento. Así, para la ex prefecta de Potosí, Gisela Derpic:

... en el momento de recibir a los miembros de la comisión, todos varones, pero los salen a recibir y les besan les ponen la señal de la cruz y les bendicen y les ovacionan porque al final de cuentas lo que encarnaban esos líderes era simple y llanamente la voluntad de un pueblo digno que pese a todo y cuando digo pese a todo, incluso a los términos de convenio que se firma, cumplieron la consigna de no arrodillarse (ISALP, 2011).

Es decir que las demandas señaladas en seis puntos del pliego petitorio pasaron a un segundo plano, siendo lo más rescatable el hecho de haber mostrado al gobierno y al país en su conjunto que los potosinos tienen dignidad y capacidad de unirse en pos de sus ideales de desarrollo, aspecto que está claramente mencionado cuando el periodista Gonzalo Romay indica:

... ya no era tanto el qué resultados traían de la ciudad de Sucre, sino, el cómo volvían, qué tan dignos volvían (ISALP, 2011).

Por tanto, el solo haberse hecho respetar por el gobierno y haber recobrado la autoestima hace casi innecesario reflexionar si hubo o no logros efectivos del movimiento cívico. Como decía una dirigente:

... no nos han dado nada, de acuerdo, pero nos hemos dado cuenta que valemos y que

cuando estamos unidos podemos lograr muchas cosas (ISALP, 2011).

El llamado a la dignidad regional como un dispositivo<sup>4</sup> discursivo-identitario es el resultado de factores históricos que tienen que ver con las relaciones entre la región potosina y el Estado colonial, luego entre el departamento y el Estado republicano, relaciones tejidas en torno a las riquezas mineralógicas del Cerro Rico y que han producido un imaginario colectivo que identifica a Potosí como una región con grandes riquezas naturales que, paradójicamente, no han servido para dinamizar el propio desarrollo sino el de otros países (España), y/o el de otros departamentos (Santa Cruz, La Paz, Cochabamba).

Para este imaginario colectivo, los potosinos nunca se habrían doblegado ante nada y nadie: ser parte de una región minera hizo y hace de sus habitantes, todos ligados de una u otra manera a la minería, personas duras, trabajadoras y luchadoras que no se atemorizan ante ningún poder, sea de origen extranjero (las transnacionales, los capitales foráneos) o nacional (gobiernos neoliberales o nacionalistas como el del MAS).

Por tanto, la referencia a la dignidad se constituye en un eje que ordena y valida los discursos en la región potosina, que actúa en distintas etapas históricas y con distintos emisores, es decir es un recurso discursivo del que pueden echar mano en una etapa neoliberal como en una etapa nacionalista los líderes de la clase media o personas más ligadas al ámbito popular. Así, cabe recordar la movilización potosina durante el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993), motivada por el pedido de anulación de un contrato directo con la transnacional Lithium Corporation para la explotación del Salar de Uyuni. La victoria potosina fue recordada en una plaqueta que aludía al tema de la dignidad.

4 Dispositivo en el sentido de ordenador de los discursos y las acciones de los actores sociales.



18 años después, Celestino Condori, presidente del Comcipo, repetía una y otra vez que la dignidad potosina es la que tuvo la capacidad de enfrentarse al gobierno, aunque esto no significara gran cosa en términos de respuestas a demandas. En otras palabras, para el imaginario colectivo, Potosí puede perder la oportunidad de grandes inversiones en el departamento y la posibilidad de recibir recursos y trabajo, a cambio de conservar algo más valioso: la dignidad.

Por otra parte, este dispositivo discursivo que funciona dentro de un esquema más amplio como un movimiento regional, tiene la virtud de unir diferentes capas de la población potosina y, consiguientemente, de movilizarlas. Funciona junto a una hiperbolización de las riquezas supuestas de la región potosina que atraen la angustia externa. Es la lógica de la inmensa riqueza del cerro llevada a otros recursos naturales: en Uyuni estaría la única y más rica fuente de energía del mundo; Chile debería a Potosí 5.000 millones de dólares por el uso de aguas del río Silala, y en la zona de Coroma, fronteriza con el departamento de Oruro, Potosí tendría la mayor reserva de roca caliza de Bolivia, materia prima para la elaboración del cemento (*El Potosí*, 20.01.2010).

No obstante, si bien este recurso a la dignidad tiene su lado positivo en tanto aglutina y genera unión, por otro lado tiende a invisibilizar las fisuras sociales, las injusticias sociales, la creciente contaminación, la pobreza rural, el enriquecimiento de los empresarios cooperativistas mineros, la corrupción, la violación de los derechos laborales, la falta de visión regional y la explotación de recursos naturales sin pago impositivo justo. Esta identidad colectiva impide la apertura a espacios de debate e interdiscursividad sobre temas cuya discusión es necesaria para el desarrollo de un proyecto regional. Eso es lo que trataré de mostrar en el presente artículo.

De esta manera, la primera parte del artículo propone un acercamiento a las características de la identidad regional, a la forma cómo la apelación al significante “dignidad potosina” valida y ordena el campo discursivo regional. Luego, repaso las escisiones en los aspectos sociales, culturales y políticos, tratando de mostrar una sociedad potosina fuertemente dividida, para luego ver cómo el discurso del movimiento cívico logra hacer desaparecer estas diferencias y aglutinar a sectores sociales, otrora antagónicos, alrededor del “conflicto de los 19 días” (en 2010) que adquirió grandes dimensiones no tanto por la naturaleza de los pedidos —muchos de los cuales eran absolutamente atendibles— sino porque se dieron las condiciones —erradas acciones estratégicas del gobierno, defensa de un recurso natural— para que se active a plenitud el dispositivo discursivo que hace a la identidad regional.

## 1. LA IDENTIDAD REGIONAL POTOSINA

A continuación presentaré la manera en que se articula el significante de “dignidad potosina” y cómo aparece en los distintos discursos y conflictos cívicos.

Desde tiempos coloniales, la ciudad de Potosí se ha constituido con una fuerte, casi excluyente identidad minera, debido naturalmente al llamado Cerro Rico que fue el manantial argentífero desde donde América se ligó a Europa y, en cierta manera, ayudó a producir su modernidad, tal era la riqueza del cerro.

Con el tiempo, ya en la época republicana, el Cerro Rico y los recursos mineralógicos de todo el entorno departamental fueron una de las fuentes a las que acudieron los gobiernos para sostener la economía nacional y, particularmente, para sustentar a la naciente burocracia. Estos recursos, a diferencia de los hidrocarbúricos, siempre fueron considerados nacionales, como señala Rossana Barragán:



La política del Estado respecto a los hidrocarburos resultó muy distinta a la de los minerales. Estos últimos fueron siempre considerados ingresos “nacionales” y dieron vida al Estado boliviano durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX, al permitir *el funcionamiento de los servicios estatales en las regiones más alejadas, menos favorecidas y menos pobladas*. Por su condición de ingreso nacional, los minerales no generaron recursos significativos para los tesoros departamentales ni para los departamentos productores (Barragán, 2009: 48, subrayado de la autora).

Es decir que:

Los minerales, que se producían sólo en algunos departamentos (Potosí, Oruro y secundariamente La Paz) fueron clasificados como nacionales y por ello casi no beneficiaron a sus regiones. Fue el caso claro de Potosí (Barragán, 2009: 48).

Naturalmente, esta lógica estatal que prefirió a los departamentos del eje económico boliviano (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz) ha tenido efectos en el desarrollo potosino y en la percepción de sus habitantes que sienten que están en una región rica en recursos pero siempre pobre y postergada. Aquello generó un elemento identitario básico como el de ser el sostén económico del país, pero sin haber recibido ningún tipo de reconocimiento a cambio. El movimiento cívico, en sus discursos, constantemente apela a la idea de que Potosí tiene una “explotación sin retribución” (Íñiguez, 2008: 96) en alusión al hecho de que las inmensas riquezas mineralógicas del departamento, ya desde la temprana época colonial, habrían servido para nutrir el desarrollo de otras regiones pero nunca para sí misma: “Hemos dado todo al país y a cambio solo recibimos

indiferencias y pobreza” es el lugar común en los discursos cívicos potosinos.

Desde nuestro criterio, esta “percepción trágica de la historia” (Íñiguez, 2008: 94) generaría en la mentalidad del potosino la idea de que si bien existe un legado de despojo e indiferencia, también tiene la misión de impedir que aquello vuelva a suceder, luchando para que sus recursos naturales sirvan ya no solo para enriquecer a extraños o para generar el progreso de otras regiones, sino para los propios potosinos. Veamos tres ejemplos en los que estos rasgos de identidad habrían funcionado.

En 1990, durante el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993), se produjo un movimiento regional que buscó anular la contratación directa con la Litium Corporation para la explotación de los recursos del Salar de Uyuni, bajo el supuesto de que la empresa pretendía apropiarse de la inmensa riqueza del Salar sin dejar casi nada a cambio para la región potosina. Durante siete días, el departamento llevó adelante un bloqueo de caminos y al final logró que el Presidente anuncie que la contratación directa para proceder a una licitación internacional quede sin efecto.

En este conflicto, la identidad del potosino, guardián y defensor de una inmensa riqueza codiciada por extraños, se puso claramente en acción. El presidente del Comcipo, Facundo Gómez, señalaba:

El pueblo potosino tiene que estar consciente de que se trata de defender una de las riquezas más importantes de Potosí, que aún no fueron explotadas en beneficio de intereses ajenos a los nacionales, departamentales y nacionales (Gómez en Íñiguez, 2008: 87).

En ese sentido, de nada sirvieron los denodados esfuerzos que hicieron los ministros y responsables de minería del gobierno de Paz

Zamora respecto a divulgar los beneficios económicos que conllevaría la ejecución del proyecto, ya sea a través de demanda de mano de obra o a través de las cuantiosas regalías departamentales que se pensaban recibir. De hecho, el movimiento cívico tomaba con mucha suspicacia e incredulidad todas estas declaraciones: todo beneficio parecía escaso, si se partía desde el punto de vista de que la riqueza en litio del Salar era la única y la más grande del mundo.

Al terminar el conflicto y sin posibilidades de desarrollo industrial de los recursos evaporíticos —entre ellos el carbonato de litio, materia prima para la fabricación de baterías— los dirigentes del Comcipo, luego de una huelga de hambre en la ciudad de La Paz, fueron recibidos en medio de vítores y aplausos por la ciudadanía potosina y colocaron, a manera de colofón, una plaqueta en el obelisco central en la que se podía leer “Potosí Capital de la Dignidad nacional”.

Otro conflicto se presentó en 1996, cuando el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) propuso un proyecto de gran escala para explotar el Cerro Rico que, utilizando alta tecnología, pretendía extraer el mineral del cerro sin afectar su forma cónica. Sin embargo, los esfuerzos de los técnicos por convencer de la utilidad del proyecto chocaron con la oposición del Comité cívico. Un manifiesto del Comcipo señalaba, respecto al Cerro Rico:

Manifestar a nuestros hermanos bolivianos, a América y el mundo que este magnánimo Cerro Rico, es el símbolo y protector de nuestra histórica ciudad, razón por la cual que desde las faldas mismas de sus entrañas reiteramos una vez más la voluntad de cuidar su preservación física y lograr que las riquezas que posee deben ser aprovechadas para su beneficio y honra de sus hijos, y de su suelo mil veces admirado por propios y extraños (Comcipo en Íñiguez, 2008: 97).

Como se puede ver, el Cerro Rico es una representación de la avidez del extranjero, ya sea nacional o extranjero. Sin embargo, ahí estaría el potosino, digno y firme, para que esto no vuelva nunca más a suceder incluso al costo de separarse de Bolivia y optar por la federación que, en los momentos críticos de las movilizaciones cívicas, es propuesta como amenaza y salida radical.

Para Cruz y Absi (2005), esta alusión a la defensa del Cerro es:

... un fenómeno clásico de cristalización identitaria —en este caso regionalista— en torno a un patrimonio instrumentalizado al servicio de reivindicaciones locales; y un proceso, a primera vista paradójico, de confinamiento de lo político y económico barridos por la dimensión cultural de las reivindicaciones patrimoniales (Cruz y Absi, 2005: 87).

Por tanto hay un relegamiento de lo económico y lo político por lo moral y simbólico. Por paradójico que parezca, en un departamento pobre que necesita con urgencia mejoras en el plano económico y social, hay una especie de “cierre discursivo” en torno a todo lo que tenga que ver con la explotación de sus recursos naturales.

Sin embargo debo matizar un poco estas afirmaciones. La oposición al ingreso de capitales extranjeros a Potosí a partir de la imagen de “explotación sin retribución” no ocurre en todos los casos. No hubo oposición a las inversiones de la transnacional Sumitomo en la empresa San Cristóbal, que explota ingentes cantidades de plata y zinc en la provincia Nor Lipez. Esta oposición solo se presenta en torno a un recurso que, en el imaginario colectivo potosino es considerado singularmente rico y único. Ocurrió con el litio, pasó con el Cerro y también con el río Silala.

El río Silala, ubicado en la región potosina de Uyuni, nace en Bolivia y desemboca en Chile,

motivo por el que existe un conflicto entre ambos países. La diplomacia boliviana sostiene que Chile debe pagar por la totalidad del agua que usa ya que el Silala es un río artificial y no sujeto al uso de leyes de aguas compartidas. Chile, por su parte, defiende la idea de que el Silala es un río de curso sucesivo proponiendo pagar la mitad de dichos derechos.

En 2009, en pleno auge del gobierno de Evo Morales, se lograron los mayores avances diplomáticos con Chile sobre este tema. A mediados de ese año, el canciller David Choquehuanca, anunció la existencia de un borrador de acuerdo con Chile que señala que este país pagaría por la mitad del agua del Silala hasta que un estudio posterior indique la naturaleza y origen del mismo. Rápidamente, los pobladores de Quetena, una población cercana al manantial, manifestaron su acuerdo con este anuncio ya que implicaría un pago de \$us 17.000 por día al Estado boliviano, una suma que despertaba mucho interés tratándose de una región tan pobre (*El Potosí*, 26.08.2009).

Este preacuerdo fue duramente criticado por el Comcipo que considera que Chile debe pagar por el cien por ciento de las aguas del río Silala; no solo eso: debería haber un pago denominado “histórico” por el uso de aguas que Chile ya hizo en el pasado. Por ello, el Comité anunció que tomaría medidas de presión.

Es interesante notar que para el rechazo de este acuerdo, el Comité Cívico volvió a recurrir a la dignidad como factor que justifica la no llegada de recursos. Su presidente, Celestino Condori, dijo que Potosí “no pelea por centavos de dólar, lo hacemos por la dignidad y la soberanía ya que esas aguas son de Bolivia” (*El Potosí*, 15.08.2009). Es decir que nuevamente se activa este dispositivo identitario de la dignidad, lo que nuevamente convierte a los potosinos en defensores de la angurria, del despojo y del engaño que viene del exterior.

Al final, ante una presión que adquirió una dimensión nacional, con la participación de la oposición parlamentaria y mediática, el gobierno anunció una consulta previa sobre las aguas que, en los hechos, significó un congelamiento de un posible acuerdo con Chile sobre este tema.

En suma, hay una identidad potosina que tiene como referencia principal a lo ocurrido con el Cerro Rico y con lo que este simboliza: riqueza pero también despojo, explotación pero no retribución, opulencia pero pobreza. A la vez tiene como causa, por una parte, al hecho de que los gobiernos no fueron justos con Potosí, pero también al factor de que los potosinos no habrían sido centinelas y guardianes celosos de sus riquezas, lo que los vuelve desconfiados ante la intención de una empresa o de un país extranjero de explotar algún recurso natural, sea cual sea. En este caso, ya no solo está en juego la demanda, sino algo más valioso: la dignidad del potosino.

Sin embargo, como veremos a continuación, lo que hace esta fuerza identitaria que genera cohesión y unidad social es ocultar e invisibilizar las fuertes contradicciones y tensiones que se presentan en la misma ciudad, que básicamente tienen que ver con el trabajo minero.

## 2. MINEROS, CIUDAD DE POTOSÍ Y MOVIMIENTO CÍVICO: UNA CONFLICTIVA RELACIÓN

Hoy, en virtud del fuerte repunte del precio de los minerales generado por la pujante economía asiática, desde 2005 se han producido fuertes inversiones en el ámbito minero sobre todo en el zinc y la plata, lo que ha dinamizado el aparato productivo potosino pues para el período 2005-2009, el Producto Interno Bruto departamental creció a un promedio de 12,3% con efectos notables en el ingreso per cápita: entre 2006 y 2009, el PIB per cápita fue de \$us 1.151, o sea

más del doble del promedio de los años 1988 y 2005, cuando solo llegó a \$us 476 (Fundación Milenio, 2010).

Una nota de prensa patentiza el impacto urbanístico del buen momento que vivía la minería en Potosí ya que, según el alcalde René Joaquino, se constata un afebrado crecimiento de la mancha urbana con la consolidación de urbanizaciones como ACLO, Potosí Golf club, Cobimin, Fedecomín, Lecherías y Villa Rosario. También señala que la migración rural urbana se duplicó en los últimos dos años, lo que genera problemas de dotación de servicios básicos (*El Potosí*, 28.03.2007). Asimismo, el aporte por el Impuesto Complementario a la Minería desde 2005 creció en 600%: en 2005 recaudó Bs. 9.820.000, y en 2006 logró Bs. 33.320.000 (*El Potosí*, 2.05.2007). En el año 2009, eso significó mayores recursos para la prefectura y los municipios.

Pese a este panorama, los indicadores sociales no han mejorado mucho en el departamento. Según el informe de desarrollo humano del año 2010, 7 de cada 10 potosinos están en la extrema pobreza, cuando el promedio en Bolivia es de solo 3 personas, cifra que sube mucho más en las provincias; por ejemplo en el norte de Potosí la extrema pobreza llega a 90% (PNUD-Udape, 2011: 1).

Uno de los principales actores sociales y políticos en el departamento son las cooperativas mineras. A continuación presentamos algunos rasgos de este actor, junto a los problemas que se derivan de su actividad productiva.

#### LAS COOPERATIVAS MINERAS Y SU RELACIÓN CON LA CIUDAD

Las cooperativas mineras tienen una larga tradición histórica ligada a la práctica de la época colonial denominada *kajcheo*, que consistía en que cada fin de semana los trabajadores de las minas se internaban, por su propia cuenta y riesgo, en

las galerías subterráneas para producir el mineral (Absi, 2005: 17-18).

Fue en 1952, en el marco de la Revolución Nacional, que se institucionalizó a las cooperativas mineras y se las potenció, productiva y económicamente. Las minas del Cerro Rico que pertenecían al empresario privado Mauricio Hochschild, uno de los “barones del estaño”, pasaron en una buena porción a manos de los *kajchas* que las recibieron en calidad de concesiones mineras: al pagar por el arriendo un 2% del valor de la producción, pudieron tener un alto margen de independencia hacia el Estado (Absi, 2005: 26).

Un dato llamativo, para comprender las relaciones entre la sociedad potosina y los cooperativistas, es el origen de los últimos. Según el estudio de Absi:

... más de la mitad de los trabajadores (57,16%) son originarios de las provincias del departamento de Potosí, un 40,57% son nacidos en la propia ciudad y solo un 2,25% provienen de otro departamento, y todos son, en la mayoría de los casos, personas que provienen de regiones mineras o de familias mineras (Absi, 2005: 34).

Estos datos llevan a la autora a pensar que la inserción citadina de los cooperativistas mineros está marcada por la marginalidad, ya que

... su estatus específico es distinto del de los campesinos y de la elite urbana, pero también del estatus de la clase popular de los cholos, con los cuales comparte, no obstante, muchas prácticas socioculturales y espacios vitales (Absi, 2005: 63).

En el plano político, se asocia al minero con la incapacidad de generar discursos políticos, con su arribismo y con la virulencia de sus

protestas que le daría, no obstante, la capacidad de definición política en virtud de su disposición y habilidad para el manejo de la dinamita, que los convierte *de facto* en una fuerza cuasi militar.

Por otra parte, se debe destacar el rol económico social de las cooperativas mineras. Según las cifras brindadas por el estudio de Jocelyn Michard, en 2008, 60.000 personas trabajaban en las cooperativas mineras en Bolivia, es decir 90% del total de los trabajadores mineros del país; paradójicamente, su aporte al producto minero solo llega a 20% (Michard, 2008: 8). De estos, las personas que trabajan en las cooperativas de Cerro Rico llegarían a 12.000 según los datos de su organización matriz, con muy buenas remuneraciones en las épocas de alta cotización del mineral, pero muchos sin seguridad ni derechos laborales (*El Potosí*, 20.11.06).

Una vez presentados los rasgos sociales, políticos e históricos de este actor colectivo, a continuación veremos los temas centrales que lo enfrenta con la ciudad de Potosí y con su institución cívica, el Comcipo.

#### LA LUCHA POR LOS IMPUESTOS

Las cooperativas mineras tienen una relación tensa con el gobierno del MAS y con el Comité Cívico Potosinista a los que están permanentemente enfrentados. Aquel conflicto está marcado, en el plano político, por la necesidad del gobierno del MAS, de acuerdo a su proyecto y discurso, de tener un mayor dominio sobre los recursos naturales y de obtener mayores dividendos por la explotación minera.

El punto central del conflicto es el Impuesto Complementario a la Minería (ICM) y el pago

del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que el gobierno trata de hacer subir bajo el supuesto de que la minería, que pasa por un momento formidable de cotización internacional, debe tributar mucho más en beneficio del país y del departamento. Ante esto, los cooperativistas responden que su sector representa 70% de la economía local y los recursos que aporta por el ICM llegan superar los 30 millones de dólares al año con la probabilidad cierta de que esta cifra suba mucho más en los siguientes. Además, los mineros sostienen que si ellos paralizan sus labores en alguna parte de la cadena productiva, aquello afectará notablemente la economía regional, no solo en términos de empleo sino en los recursos por pago del ICM.

La iniciativa de incrementar los aportes de las empresas mineras es respaldada tanto por la Prefectura como por el Comcipo que, permanentemente, sea a través de los medios de comunicación como en sus reuniones de consejos consultivos, declara el pleno apoyo a todas las medidas tendientes a subir los aportes de las empresas mineras y, en específico, de las cooperativas. En esos momentos, se puede ver claramente al Comcipo respaldando las posiciones gubernamentales que se refieren, por ejemplo, a la refundación de la Corporación Minera de Bolivia<sup>5</sup> (Comibol), la nacionalización de varios yacimientos y una reglamentación de la explotación del Cerro Rico para la que existe un proyecto de reglamento del Concejo Municipal (*El Potosí*, 4.11.06).

Ante esto, la reacción de las cooperativas ha sido abandonar las reuniones del Comcipo, pedir la renuncia de su presidente y organizar instituciones cívicas paralelas, tales como el Comité

---

5 La Comibol se creó a través del Decreto Supremo de 2 de octubre de 1952, después de la nacionalización de los centros mineros que pertenecieron a los llamados barones del estaño: Patiño, Hoschild, Aramayo. En 1985, en el marco de una política neoliberal, se cerró hasta el 31 de octubre de 2006, fecha en que retoma sus actividades pero sin la capacidad productiva de antes (Comibol, 2011)

Interinstitucional, creado en agosto de 2007, que reunió a la empresa privada potosina y cuyo fin central era lograr la renuncia del presidente del Comcipo, Alejandro Gutiérrez, que no llega a materializarse, ya que recibió el respaldo mayoritario de las instituciones agrupadas en torno a esta institución (*El Potosí*, 1.09.2007)

De todas maneras, los proyectos estatales de quedarse con parte del excedente minero, plenamente apoyadas por Comcipo, son recurrentes. No solo se quiere subir el ICM, sino controlar la propiedad de los mismos parajes mineros, por ejemplo, convirtiendo en reserva fiscal todas las zonas mineras del país. Estos intentos ciertamente son vanos ya que, en virtud de su capacidad de movilización, los mineros cooperativistas siempre han logrado salir airoso de los conflictos.

Por ejemplo, en los últimos meses de 2006, hubo un intento gubernamental de controlar la propiedad de las concesiones a través de la no renovación de los contratos de arrendamiento y de subir el ICM. La Federación Nacional de Cooperativas Mineras (Fedecomín), a través de marchas y bloqueos, impidió esta intención gubernamental con el saldo de la muerte de un policía (*El Potosí*, 31.10.2006), obligando a retroceder al gobierno que abandonó su proyecto con el discurso de que carecía de los recursos para arrancar con la nacionalización de la minería (*El Potosí*, 01.11.2006).

Otra vez, entre 2007 y parte de 2008, el gobierno hizo un esfuerzo por lograr que la minería aporte mucho más al Estado, y bajo el argumento de la universalidad del pago de impuestos, propuso la aplicación del IVA por las ventas que los mineros realizan a los ingenios, con el argumento de que se necesitan recursos para encarar proyectos en el mismo ámbito minero. En respuesta, los dueños de ingenios y los mineros,

agrupados en un Comité Interinstitucional de defensa de la cadena productiva minera y la economía de Potosí (*El Potosí*, 08.06.2008) argüían la ilegalidad de este cobro y nuevamente recurrieron a una serie de presiones que derivó, en junio de 2008, en un bloqueo de caminos contra lo que fue calificado como un “impuestazo”. Con bloqueo de caminos, toma de la Prefectura, de la Corte Electoral y con la quema del edificio de Impuestos Internos, se logró el objetivo de no pagar el IVA (*El Potosí*, 16.06.2008).

En suma, hubo varios intentos del gobierno, siempre apoyado por el Comcipo, por ser coherente con su lógica de nacionalización y de redistribución del excedente minero. Ha tratado de ampliar el control sobre las concesiones mineras, de incrementar las recaudaciones impositivas —sea aumentando el ICM o aplicando el IVA y el impuesto a las transferencias— lo que ha merecido el apoyo y respaldo de las instituciones cívicas. Sin embargo, esto ha sido constantemente rechazado por los mineros que, apelando a su capacidad de movilización y disposición de explosivos, han logrado que el gobierno retroceda, postergue o anule esas intenciones. En este, como en otros casos, fue la correlación de fuerzas materiales la que definió las políticas públicas.

#### LA LUCHA POR LA CONSERVACIÓN DEL CERRO RICO DE POTOSÍ

Un elemento central en el imaginario de los pobladores de la ciudad de Potosí es, sin duda, el legendario Cerro Rico de Potosí que no ha parado de ser explotado desde tiempos de la colonia cuando el indio Diego Huallpa descubrió que, a flor de tierra y nada más al encender una hoguera se podía encontrar la codiciada plata. Una vez conocida por los colonizadores españoles<sup>6</sup>, fue el motivo para que se fundara en 1545 una

6 Otra versión con mayor respaldo empírico sobre este “descubrimiento” se encuentra en el estudio de Platt y Quisbert (2007: 389-428).

ciudad donde la fortuna, el derroche, las fiestas y el lujo, eran la marca identitaria de una urbe que competía en población con las más numerosas de Europa<sup>7</sup>.

En las dos últimas décadas, la explotación del Cerro estuvo fundamentalmente articulada con los mercados coreano, japonés y norteamericano que concentran como destino 80% de la exportación boliviana de plata y zinc que, con cotizaciones record, han dinamizado fuertemente la explotación de la denominada “montaña de plata”.

Como resulta lógico, toda la historia del Cerro, tanto en la colonia como en la república, hizo del mismo un factor de fuerte identidad local que fue reforzada en 1987, cuando la UNESCO declaró a la ciudad de Potosí y al Cerro Rico como Patrimonio de la Humanidad.

En concreto, el aspecto que tensiona la relación de los mineros con la ciudadanía y su entidad cívica Comcipo tiene que ver con el trabajo de las cooperativas y la minería mediana en la llamada cota 4500 a la cota 4600 (la parte más alta del cerro), que fue identificada como zona de alto riesgo para su estabilidad; el trabajo en roca dura puede generar, y de hecho lo hace, una serie de hundimientos que a la postre terminan por desfigurar su forma cónica.

Esta ha sido una constante preocupación de las autoridades locales y de su entidad cívica, el Comcipo, que ante las evidentes muestras del deterioro del cerro, han demandado la paralización de su explotación en la parte superior. Aquello generó oposición de los mineros que aluden en su defensa el Decreto Supremo 27787 que permite la explotación; además, se refieren a la ausencia de un estudio serio que indique de manera objetiva los riesgos por el trabajo

minero. Los mineros mencionan también que realizan la manutención correspondiente en las zonas de explotación; en palabras de Benedicto Llano, presidente de Fedecomín en 2007: “para nosotros no hay ningún deterioro, más bien nosotros hemos dicho que se abran más esas bocaminas para poder hacer la manutención correspondiente” (*El Potosí*, 05.06.2007).

Ante esta situación, las acciones del Comcipo para detener la explotación del Cerro Rico en sus zonas peligrosas han consistido en varios paros de 24 horas y la solicitud de la militarización de la zona (*El Potosí*, 22.05.2009). La respuesta de las empresas mineras, más propiamente de las cooperativas y de la empresa Manquiri, ha sido la de amenazar con un bloqueo de caminos y con la toma de instituciones que, en diferentes momentos, fueron llevados a cabo, ya sea tomando la propia sede de la entidad cívica (*El Potosí*, 15.10.2009), marchando por las calles de Potosí armados de explosivos y, finalmente, quemando edificios. La frase del presidente de las cooperativas mineras de Potosí, Julio Quiñones, expresa la posición radical, violenta e inamovible de su sector cuando se les solicita parar la explotación del cerro:

Ya no saldremos de forma silenciosa como lo hicimos recientemente, hoy marcharemos detonando nuestros cachorros de dinamita para demostrar que no estamos jugando cuando hablamos que no saldremos de este yacimiento (*El Potosí*, 6.05.2010).

Todo esto ha deteriorado la imagen del minero ante la población potosina que critica su indiferencia en la situación del cerro, así como

---

7 Dice Lewis Hanke: “En su transcurso la Villa Imperial (Potosí) suscitó una sociedad tan rica y desordenada como el mundo apenas había visto antes. El vicio, la piedad, el crimen, las fiestas de los potosinos, todo asumía allí proporciones enormes. En 1556, por ejemplo, a once años de fundada, la villa celebró la coronación de Felipe II con un festejo que duró veinticuatro días” (Hanke, 1954: 15).





Marcela Mérida. *Matrimonio*. Pintura acrílica sobre madera, 2007.

el hecho que sus ganancias no sean invertidas en la región, que no apoyen ninguna iniciativa para mejorar la educación y salud, que violen los derechos laborales<sup>8</sup>, que trabajen sin ninguna seguridad laboral<sup>9</sup> y que no quieran aumentar el pago de impuestos; en suma que no quieran compartir su riqueza en una departamento que tiene los índices de pobreza más dramáticos y que, sin embargo, cuenta con la mayor cantidad de carros de lujo per cápita de toda Bolivia.

Por último, otro elemento importante a tomar en cuenta es la contaminación que genera la actividad minera que incluye al trabajo de los ingenios que están alrededor de la ciudad, lo que tiene que ver con aspectos de salud pública de los barrios nuevos que se han fundado en los años de fuerte repunte de la actividad minera (*El Potosí*, 01.09.2005).

En síntesis, existe una dura pugna entre los cooperativistas y el Comcipo que, como legítimo representante de las instituciones potosinas —ciertamente las que no están ligadas al ámbito minero— ha apoyado todo intento gubernamental de aumentar el pago de la carga impositiva, ya sea del Impuesto Complementario a la Minería y el Impuesto al Valor Agregado. Pero, a la postre, no ha logrado ningún fruto ya que la capacidad de movilización de los cooperativistas siempre ha sido más fuerte que la capacidad de imposición del gobierno y del Comcipo.

Sin embargo, como veremos, esta división que en muchos casos está caracterizada por la agresión verbal y física, puede ser superada cuando se presenta un conflicto regional que hace posible la circulación de discursos cívicos que, invocando la identidad potosina, logran que sectores como los cooperativistas que, al principio

no solo se muestran indiferentes sino contrarios al conflicto, se unan al mismo bajo el discurso de defender la “dignidad potosina”. A continuación, presentamos un análisis del conflicto cívico potosino de los 19 días de paralización total de actividades, en el año 2010.

### 3. LA HUELGA DE LOS 19 DÍAS

#### EL CONTEXTO POLÍTICO PREVIO

El panorama político previo al estallido de la huelga potosina tenía las siguientes características: la existencia de un dominio político del MAS en todo el departamento donde ganó tanto en las elecciones nacionales como departamentales (para Gobernador) y municipales. Sin embargo, ese dominio no es total, pues en la ciudad de Potosí, el MAS ha sido vencido por el partido opositor Alianza Social del varias veces alcalde René Joaquino. Pero éste, en los meses previos al conflicto, enfrentó un juicio por la compra de autos usados en una gestión anterior, que lo obligó a dejar la Alcaldía. El juicio fue calificado como político y generó un fuerte malestar entre los simpatizantes de ese partido.

Por su parte, la directiva del Comcipo está en pugna con la poderosa Fedecomín que agrupa a los cooperativistas mineros, quienes critican el actuar del Comcipo al que tildan de oficialista. Adicionalmente, culminó en junio de 2010 una crisis de representatividad ya que varias provincias desconocen sus autoridades por el hecho de que la directiva elegida en 2008 no estaba completa y le quedarían apenas dos meses de gestión (*El Potosí*, 20.06.2010). Es posible que esta situación pudiera haber apurado y atizado el “conflicto de los 19

8 En palabras de un potosino: “los cooperativistas son empresarios que contratan peones que vienen del campo a los que se les paga unos cuantos pesos por sacar el mineral” (*El Potosí*, 6.05.2010). ”.

9 Es frecuente leer este tipo de titulares en la prensa local: “Ritual en el Cerro rico. El ‘Tío’ se comió la vida de dos jóvenes mineros, efectuaban un ritual y no se percataron de la presencia del gas” (*El Potosí*, 27.10.07).

días”, por la necesidad de los dirigentes del Comcipo de legitimarse ante la población.

#### CONFLICTO DE LÍMITES CON ORURO, CATALIZADOR DEL CONFLICTO

Uno de los antecedentes del conflicto cívico fue una serie de denuncias, medidas de presión y acciones gubernamentales en torno al conflicto de límites entre los departamentos de Oruro y Potosí por una superficie de 14 kilómetros<sup>2</sup> ubicados entre las provincias Avaroa (Oruro) y Bustillo (Potosí). El trasfondo del asunto es un secular problema entre ayllus, que ya se había presentado en octubre de 2006 y que, años después, se vuelve a replantear al conocer que las autoridades de Oruro mencionan que el cerro Cotaje no está ubicado en Coroma (provincia Antonio Quijarro, Potosí), sino en Sevaruyo (provincia Avaroa, Oruro) y donde se cree que no solo hay piedra caliza sino uranio. El titular del periódico local señalaba: “Oruro pretende apropiarse del uranio de los potosinos” (*El Potosí*, 05.06.2009).

Además, la posibilidad de crear una fábrica de cemento utilizando la materia prima del cerro Pahuá que está ubicado entre las provincias Ladislao Cabrera (Oruro) y Antonio Quijarro (Potosí), azuza el conflicto y deriva en un duro enfrentamiento entre los comunarios de las poblaciones de Coroma y Quillacas por tierras (*El Potosí*, 15.04.2010).

Por consiguiente, en el mes de mayo de 2009, el tema de los límites entre Oruro y Potosí ya formaba parte del pliego petitorio del Comcipo que, para esa fecha, tenía demandas como la delimitación interdepartamental con Oruro en torno al Salar de Uyuni, la construcción de una fábrica de cemento en el cerro Pahuá, el aeropuerto Nicolás Rojas a 10 kilómetros de la ciudad de Potosí y una definición respecto al deterioro del Cerro Rico, en proceso de estudio (*El Potosí*, 06.05.2009). A raíz de esta demanda, los

cooperativistas salieron a marchar el 6 de mayo de 2009 reuniendo a 12.000 trabajadores mineros organizados en 47 cooperativas del Cerro Rico (*El Potosí*, 07.05.2009).

Por otra parte, en esos días, los cívicos potosinos se mostraron también muy susceptibles en torno al tema del Salar de Uyuni. Cuestionaban que se pretenda establecer en la ciudad de La Paz la sede de la empresa del litio y que se proyecte que los beneficios de la misma sean para todo el país. Acusaron a Oruro de ostentar un espíritu expansionista por haber pretendido, a través de sus parlamentarios, una participación en los beneficios del litio, cuando ningún mapa indica que el mismo llegue a este departamento. Un titular del periódico local sintetiza el sentimiento regional potosino: “Frente al expansionismo orureño, Potosí defenderá a muerte los recursos del Salar de Uyuni” donde se destaca la frase de una dirigente que indica que “los potosinos ya no quieren que su región siga siendo la vaca lechera del país” (*El Potosí*, 15.04.2010).

Si bien el pliego petitorio del Comcipo recoge las demandas tradicionales del departamento, como la construcción de un aeropuerto, la reactivación de la planta de fundición de plomo y plata de Karachipampa, la conservación del Cerro Rico, la fábrica de litio, etc., el verdadero detonante de la huelga fue un tema relativamente nuevo: el de los límites con el departamento de Oruro. La situación tenía dos facetas: por una parte, el tema del litio del Salar de Uyuni y, por otro, el de los límites departamentales entre Potosí y Oruro. Celestino Condori, presidente del Comcipo, reconocía que:

... el espíritu combativo de la comunidad de Coroma fue el detonante para que los potosinos asuman una actitud de protesta frente al avasallamiento orureño y el no-meimportismo de las autoridades nacionales (*El Potosí*, 04.08.2010).

El conflicto de límites es un catalizador importante de la movilización potosina porque puede activar un rasgo de la identidad regional como la defensa de la dignidad regional, que se materializa en la custodia de la integridad departamental, en este caso, de las riquezas contenidas en el cerro Pahua, es decir cantidades inmensas de materia prima para la fabricación de cemento. Según el discurso del Comcipo se defiende esta riqueza de la codicia de los orureños que habrían demostrado interés en su explotación.

En una reunión realizada en Llallagua sobre este tema, en presencia de representantes de las 16 provincias del departamento, se dijo “no ceder ni un solo milímetro a Oruro” (*El Potosí*, 19.05.2010) ya que Potosí cuenta con toda la documentación que respalda su jurisdicción sobre los territorios en disputa. Aquello ocurrió en medio de denuncias sobre el eventual loteamiento

del cerro Pahua y de noticias de la fidelidad de los coromeños hacia Potosí pues, pese a las agresiones de los orureños, habrían izado la bandera potosina en el cerro Pahua (*El Potosí*, 15.06.2010).

A medida que pasaban los días, el problema de Coroma fue creciendo. El ente cívico ratificó su demanda de que la fábrica de cemento debía estar en Coroma, insistiendo en una definición al gobierno central.

En este contexto de desconfianza, en julio de 2010 fue rechazada la Ley de Autonomías que convertía al sudoeste potosino en una macro-región regionalmente autónoma, lo que podía haber sido un factor de división del departamento. El artículo 17 de la propuesta menciona que, en caso de problema de límites, este se solucionaría por la vía de un referéndum, lo que podía dejar a Potosí sin cerro Pahua ya que en la región, del cerro, habrían más orureños que potosinos. El rechazo a esta ley fue contundente, y preparó los



Cerro Pahua. Fuente: *La Patria* (Oruro)

ánimos para los acontecimientos posteriores (*El Potosí*, 16.07.2010).

Fue entonces que el Comité Cívico, que en años anteriores respaldaba las políticas del MAS, empezó a alejarse del gobierno, desmarcándose de la Gobernación de Potosí, en manos del MAS, y pese a que las demandas de cambio en la Ley de Autonomías fueron atendidas, se decide convocar a un paro cívico departamental en el mes de julio. El concejal masista Gualberto Hockhoffer tildó el paro de político, contrarrevolucionario y derechista (*El Potosí*, 18.07.2010).

### EL INICIO DE LA HUELGA DE LOS 19 DÍAS

Si bien el inicio de la larga huelga de los 19 días fue el 29 de julio, ya hubo paros previos que mostraron la radicalidad del conflicto. El lunes 19 de julio hubo un paro contundente de 24 horas por once demandas: la consolidación de las reformas a la Ley de Autonomías, Karachipampa, el deterioro del Cerro Rico, la fábrica de cemento de Coroma, la industrialización del Salar de Uyuni, la conclusión de los trabajos de la carretera sur (entre Tarija y Potosí), el aeropuerto internacional de Potosí, la solución al conflicto de límites entre Coroma y Quillacas, la transferencia de las plantas hidroeléctricas a la Gobernación de Potosí, la definición del tema de las aguas del río Silala. Al finalizar el paro, se decidió radicalizar las medidas dando un plazo de 48 horas al gobierno para solucionar las demandas. Además, se preparaba un paro indefinido y una marcha hacia la sede de gobierno, La Paz (*El Potosí*, 20.07.2010).

Puesto que uno de los puntos del pliego peticionario cívico tenía que ver con los trabajos en el Cerro Rico, en esos días de efervescencia cívica, los cooperativistas estuvieron en contra del Comcipo; no acataron el paro y cuestionaron a sus dirigentes, “por darse el lujo de opinar de la problemática minera sin saber” (*El Potosí*,

20.07.2010) y mencionaron que coordinarían con la Gobernación para implementar medidas preventivas de conservación del Cerro Rico.

El 26 de julio, los pobladores de Coroma tomaron la plaza central para presionar al Comcipo acerca de sus problemas. Al día siguiente, desde el Comcipo se mencionó el pedido de revocatoria del Gobernador y de todos los asambleístas departamentales. Al no haber respuesta gubernamental, el jueves 29 de julio se inició el bloqueo de caminos por 48 horas. Este fue llevado adelante por los 800 coromeños que llegaron a la ciudad: “la decisión se da luego de que esperaron dos días el arribo de autoridades para que se defina que la fábrica de cemento sea en Coroma y no en Quiburi” (*El Potosí*, 30. 07.2010).

Para el 29 de julio, fecha de inicio de la huelga de los 19 días, todas las condiciones estaban dadas para el estallido de un conflicto de magnitud, con una demanda de fuertes connotaciones simbólicas en torno a la defensa de los recursos naturales del departamento que, a diferencia de anteriores conflictos, no están situados ni en el Cerro Rico ni en el Salar de Uyuni sino en una zona rural y alejada como Coroma, con el pedido de la definición de límites departamentales y la instalación de la fábrica de cemento.

### ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL Y UNIDAD TOTAL EN TORNO AL COMCIPO

El gobierno reaccionó sobre la base de su necesidad de superar la anomia social que se presentaba en anteriores conflictos y con anteriores gobiernos, cuando el Poder Ejecutivo acudía presuroso a tratar de calmar cada conflicto cediendo a la presión social. El gobierno del MAS, al sentirse dotado de una legitimidad y popularidad amplias producto de su éxito electoral, decidió imponer unas mínimas reglas del juego para evitar convertirse en rehén de los pedidos de la dirigencia cívica.

En esa medida, para el conflicto potosino, el gobierno desplegó una estrategia política que consistía en negarse a negociar mientras se mantuvieran las medidas de presión por una parte y, por otra, la descalificación del paro cívico.

Ante la amenaza de huelga indefinida, se decidió que los ministros no dialogarían hasta que se levanten las medidas. La nota del Ministerio de la Presidencia enviada al Gobernador Félix Gonzáles no pudo ser más elocuente:

El gobierno nacional aclara que no habrá diálogo bajo un ámbito de presión y ninguna autoridad nacional se hará presente en Potosí mientras sigan las medidas de hecho adoptadas y se instalará la mesa de diálogo una vez levantadas todas las medidas de presión (*El Potosí*, 31.07.2010).

A su vez, para descalificar el movimiento, el gobierno a través de sus ministros de la Presidencia, Oscar Coca, y del Interior, Sacha Llorenti, argumentaba que el movimiento tenía móviles políticos que buscaban desestabilizar al gobierno al afirmar que los potosinos estaban digitados por militantes del opositor partido Alianza Social y por el propio alcalde René Joaquino, para evitar su enjuiciamiento y salida de la Alcaldía (*El Potosí*, 3.08.2010).

En una cultura del conflicto en la que se espera mínimamente la llegada de ministros para hablar de soluciones, estas declaraciones encendieron los ánimos y activaron con más fuerza el dispositivo discursivo de la dignidad potosinista provocando que sectores como los cooperativistas, que estaban no solo al margen sino que se oponían al conflicto, se unan declarando que “consustanciados con la problemática potosina, estamos apoyando el movimiento ya que expresa las demandas del pueblo junto al cual lucharemos en procura de soluciones” (*El Potosí*, 1.08.2010).

A partir de ese momento, el movimiento cívico tuvo un aliado de primer orden. Efectivamente, la contundencia de las protestas mineras —dinamitas mediante— están fuertemente ancladas en el imaginario político boliviano. Al fin y al cabo, para los cooperativistas era un buen negocio ya que apoyaban un movimiento que menoscababa la legitimidad de un gobierno que los había atacado en el pasado; además podían, desde el interior del movimiento, controlar la dirección y la intensidad del pedido de conservación del Cerro Rico, una de sus preocupaciones centrales. Eso fue evidente cuando Guillermo Condori, un conocido dirigente cooperativista, fue elegido como presidente del Comité de movilizaciones. En una de sus actuaciones más memorables, cuando los ministros se negaban a llegar a Potosí por temor a su seguridad, los cooperativistas dijeron que “si los ministros tienen miedo, los mineros les vamos a cuidar más que a niños para que nadie les toque, pero tienen que llegar a Potosí”, poniendo a su disposición a los 12.000 cooperativistas (*El Potosí*, 05.08.2010).

La postura gubernamental de no negociar en las condiciones planteadas por los cívicos ocasionó también una serie de rupturas al interior del partido de gobierno. El propio gobernador junto a los assembleístas departamentales y parlamentarios se sumaron a la exigencia de que un equipo de ministros llegara a Potosí. En la Asamblea del pueblo, el gobernador relató que “pidió a las autoridades nacionales que por favor le cooperen, que vengan a Potosí ante la fuerte movilización social que se estaba consolidando”, pero no atendieron su llamado, y confesó que lloró de impotencia al quedar solo ante el conflicto (*El Potosí*, 05.08.2010).

En la medida que se fue prolongando la huelga, se amplió a otras provincias, incorporándose los habitantes de Betanzos, Vitichi, Cotagaita y Tupiza, argumentando estar molestos porque no se atendían las demandas de Potosí mediante la

llegada de los ministros, que fueron calificados de “soberbios” e “insensibles”.

En suma, el movimiento se hizo total. Cada día se instalaron nuevos piquetes de huelga de hambre en la ciudad de Potosí, en sus provincias y en otros departamentos. Nadie permanecía al margen del movimiento; incluso los empresarios privados se sumaron donando vituallas y comida a los movilizados y a los afectados por la movilización. En una acción inédita, los empresarios entregaron dos lotes de frazadas y varias arrobas de té, café, coca y pan a los coromeños que fueron bautizados por el presidente de la Federación de Empresarios Privados, Jaime Uzquiano, como “los héroes de la lucha reivindicativa” (*El Potosí*, 03.08.2010).

Al cabo de diez días de movilización, llegó el momento en que la masa ya no respondía a un mando cívico o, en todo caso, ya no consultaba con los dirigentes acerca de sus iniciativas. Es cuando surgió la solidaridad y la auto-organización de vecinos y mujeres que recogían donaciones de alimentos y llevaban comida no solo a los que estaban en los bloqueos, fundamentalmente los coromeños (cerca de 800 a 1000 personas), sino a los propios afectados. Estos actos de solidaridad evitaron el enfrentamiento y la violencia, uno de los extremos que podía deslegitimar el movimiento. El 3 de agosto, hubo una marcha multitudinaria, que recorrió las calles de Potosí, en la que se calcula que participaron más de 100.000 personas (*El Potosí*, 4.08.2010).

Había escases de carne, de verduras y de leche y subían los precios; incluso había hambre en la ciudad. Los asambleístas departamentales Paulino Llima (MAS), Juana Cabrera (AS) y Elizabet Soto (AS) ayunaban y en la ciudad de La Paz, lo hacían Eduardo Maldonado, senador por el MAS; Juan Carlos Cejas, Hugo García, diputados por el MAS y David Cortes, por AS.

Los maestros de las Escuelas de Cristo instruyeron bloquear los caminos e ingresar a la

huelga de hambre. Se suspendieron todos los actos por la fiesta nacional del 6 de Agosto y se denunció que algunos directores obligaron a sus profesores a pasar clases. En la ciudad, hubo una convocatoria del Comcipo a una marcha de protesta para las 9 de la mañana de ese día, con concentración en la Plaza El Minero con banderas a media asta y crespón negro. Al terminar, se estimó una participación de 150.000 personas, se leyó la proclama del pueblo soberano y se fortalecieron los puestos de bloqueo en las localidades de Vitichi, Betanzos, Tupiza y Coroma (*El Potosí*, 06 y 07.08.2010).

La presión continuaba, aun cuando se abrió la posibilidad de dialogar sobre Coroma en la ciudad de Sucre y los demás temas en Potosí, pues “un grupo de radicales ingresó abruptamente a la entidad cívica exigiendo que se mantengan las demandas iniciales”. Había malestar en los puestos de bloqueo y amagos de enfrentamiento: “Como medida de presión, los transportistas y pasajeros quemaron un poste de línea de alta tensión” (*El Potosí*, 07.08.2010).

Once días de huelga. Numerosos turistas pasaron horas muy duras por culpa del bloqueo. El Defensor del Pueblo pidió al gobierno dialogar en Potosí. El ministro de Autonomías, Carlos Romero, indicó que la reunión tenía que ser en Sucre y anunció que Oruro también estaba en emergencia. Ya se contaba con 60 piquetes de huelga de hambre entre los que se encontraban representantes de la empresa privada, de comerciantes del mercado Uyuni que instalaron sus carpas en plena calle, además de numerosas personas en otros departamentos (*El Potosí*, 08.08.2010).

La situación empeoraba. Los piquetes ascendieron a 120 reuniendo a más de mil personas ayunando, tanto en la ciudad como en las provincias, “entre los que no solo estaban autoridades oficialistas sino también trabajadoras sexuales que están en la zona de San Roque”



(*El Potosí*, 09.08.2010). Se hablaba de radicalizar las medidas paralizando el aparato productivo. De hecho, los cooperativistas ya lo hicieron junto a la empresa Manquiri y se pensaba en bloquear la línea férrea de Puerto Antofagasta para afectar el centro minero de San Cristóbal. Se mencionaba que toneladas de harina estaban bloqueadas (*El Potosí*, como en la cita siguiente 09.08.2010).

De todas maneras, pese a la unidad de la movilización, hubo organizaciones campesinas al lado del gobierno. La Federación de Sindicatos Campesinos del Norte de Potosí y la Federación de Ayllus pidieron al Gobernador que se replegara a esa región para asumir sus funciones: “Identificaron Comcipo como un bloque discriminador del gobernador Gonzáles y que solo está buscando el poder político a través de la medida de presión” (*El Potosí*, 09.08.2010).

Finalmente, el 9 de agosto, una asamblea del Comcipo aceptó hablar del tema de Coroma en Sucre y los demás puntos en Potosí mientras que, desde el gobierno, se mantenía la posición de hablar siempre y cuando se levantaran las medidas de presión. El 10 de agosto, el inicio de diálogo no dio mayores frutos pues, si bien los cívicos y el Gobernador viajaron a Sucre con ese propósito, los ministros no acudieron a Potosí para resolver los demás puntos, y la comisión tuvo que retornar. Condori denunció que los ministros de Evo diseñaron una estrategia para enfrentar el conflicto potosino por la vía del cansancio, la provocación de parte de sectores campesinos, y la amenaza de juicios (*El Potosí*, 11.08.2010).

Las medidas se radicalizaron aún más pues los comunarios del Ayllu Jatun Yura del municipio de Tomave anunciaron la toma de la subestación de electricidad ubicada en su territorio y estaban dispuestos a cortar el suministro de electricidad a la empresa minera San Cristóbal.

A 12 días del inicio de la huelga, una resolución de la asamblea del Comcipo indicó que

“manteniendo la huelga general, el ayuno voluntario y el bloqueo de caminos se viajará a Sucre para dialogar con Evo Morales y su equipo de trabajo”. En dicha reunión, se propuso como medidas de presión: la nacionalización de San Cristóbal, la sesión de la Asamblea departamental para definir Coroma como patrimonio potosino y sitio industrial para una fábrica de cemento, y el anuncio de una marcha desde la Ceja de El Alto hacia la ciudad de La Paz (*El Potosí*, 12.08.2010).

Luego del intento de inicio de diálogo en la ciudad de Sucre, entre amenazas de retorno de la comisión del Comité Cívico a Potosí, el 15 de agosto de 2011, seis mesas de diálogo fueron instaladas en la Gobernación de Chuquisaca, en Sucre, para solucionar las demandas. Tras horas de discusión, se llegó a acuerdos generales en cinco de los seis puntos planteados: respecto del conflicto de límites entre Potosí y Oruro, se indicó que se tramitaría una ley de unidades territoriales y la creación de una comisión para trabajar en la conciliación de límites; sobre la demanda de puesta en marcha del complejo metalúrgico de Karachipampa, se acordó que se presentaría un cronograma de operaciones; acerca de la preservación de la estructura del Cerro Rico de Potosí, se mencionó que se crearía un organismo técnico con participación de los cooperativistas; y respecto a la instalación de la fábrica de cemento, el gobierno se comprometió a instalar fábricas en Potosí y Oruro, cuando concluyeran los estudios; finalmente, en cuanto al aeropuerto, se dejó a la gobernación la responsabilidad de realizar los estudios correspondientes. Solo el tema de caminos quedó pendiente de negociación.

En suma, como se señaló al inicio de este trabajo, la huelga de los 19 días no obtuvo resultados concretos, más allá de la instalación de comisiones y la realización de estudios, es decir que solo se logró postergar la atención a las demandas.

## CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo, se ha analizado las características de la identidad potosina que tiene una larga construcción histórica con raíces en el periodo colonial y en la República, en la que se constata que las riquezas naturales de Potosí siempre han servido para generar desarrollo en otros países y departamentos, pero no para el propio Potosí. Aquello se debería tanto a la angustia de los vecinos como a la indiferencia de los potosinos.

A partir del análisis de conflictos regionales ocurridos en varios momentos y en distintos gobiernos, ha sido posible establecer que cada conflicto regional activa una identidad colectiva que tiene tres determinantes capaces de generar una fuerte movilización: a) se defiende un recurso natural; b) en el imaginario, este recurso es único y enorme; c) se lo cuida de la voracidad de elementos externos a la región, sean nacionales o extranjeros. Ahí se activa el dispositivo identitario que hace de los potosinos los defensores de sus recursos naturales, dispuestos a no repetir la amarga historia de una explotación sin retribución.

Lo interesante de este tipo de movilizaciones y de las identidades que activan, es que son capaces de relegar, ocultar u opacar las fisuras sociales existentes en la región potosina. El trabajo ha mostrado problemas derivados de los intereses contrapuestos en torno a la minería en aspectos tales como los impuestos, la conservación de la forma cónica del Cerro Rico, la falta de seguridad laboral, la pobreza y la marginalidad. Dichos aspectos son invisibilizados cuando una movilización regional logra cohesionar a los actores regionales. Es el caso concreto de los cooperativistas que estaban en contra de la movilización potosina del año 2010 en sus primeros días, porque el pliego petitorio que la respaldaba los afectaba al proponer la no explotación del Cerro en su parte más alta. Sin embargo, se unieron

a la movilización cívica y lograron direccionar, postergar y anular la demanda cívica de la suspensión de la explotación minera en la parte alta del Cerro Rico. Lo mismo ocurrió con los empresarios privados y los partidos políticos.

El recurso a los dispositivos identitarios no funciona en el vacío. Estos se manifiestan en un determinado contexto político que anima o anula la movilización, que la impulsa hacia el diálogo o a la confrontación, que la dinamiza o la atrasa. El estudio permitió determinar que las acciones del gobierno de Evo Morales de descalificación discursiva, de inacción e indiferencia política llevaron a una mayor recepción por parte de la población potosina de discursos radicales que tenían como centro la defensa de la dignidad potosina.

Por último, se pudo evidenciar que el recurso a la dignidad potosina como factor de cohesión regional puede funcionar para llevar a cabo una movilización que dure 19 días, pero que fueron y son seguidos de 500 noches en que permanecen las pésimas condiciones socio-económicas que hoy continúa exhibiendo la región potosina.

## BIBLIOGRAFÍA

Absi, Pascale  
2005 *Los ministros del diablo. El trabajo y sus representaciones en las minas de Potosí*. La Paz: PIEB-IFEA.

Barragán, Rossana  
2009 "Hemonías y 'ejemonías': las relaciones entre el estado central y las regiones (Bolivia 1825-1952)". En: *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 34. Quito, pp. 39-51.

Corte Nacional Electoral  
2010 *Atlas electoral de Bolivia*. La Paz: CNE-PNUD.

Comibol  
2011 *La Corporación Minera de Bolivia*, [http://www.dimacomibol.org/es/quienes\\_somos/la\\_comibol](http://www.dimacomibol.org/es/quienes_somos/la_comibol), accesado 17.11.2011

Cruz, Pablo y Absi, Pascale  
2005 "Patrimonio, ideología y sociedad: miradas desde Bolivia y Potosí". En: *Tinkazos*, 19. La Paz: PIEB.

Fundación Milenio

2010 “Tu riqueza sin par, Potosí”. En: *Informe nacional de coyuntura* <http://www.fundacion-milenio.org/Ver-documento-detallless/197-Informe-Nacional-de-Coyuntura-N%C2%BA-73-Tu-riqueza-sin-par-Potosi.html>

Hanke, Lewis

1954 *La Villa Imperial de Potosí, un capítulo inédito en la historia del nuevo mundo*, Sucre: Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca.

Institución Social de Asesoramiento Legal Potosí

2010 *Heroínas de la dignidad*. Documental sobre la participación de las mujeres en la huelga de los 19 días. Potosí: ISALP.

Íñiguez, Edgar

2008 *Movimientos regionales, discurso, ideología e identidad*. Sucre: Universidad Mayor San Francisco Xavier de Chuquisaca.

Michard, Joselyn

2008 *Cooperativas mineras en Bolivia. Formas de organización, producción y comercialización*. Cochabamba: CEDIB.

Platt, Tristan y Quisbert, Pablo

2007 “Tras las huellas del silencio. Potosí, los incas y el virrey Toledo”. En: *Anuario de Estudios Bolivianos, Archivísticos y Bibliográficos*, 13. Sucre: ABNB, pp. 389-428.

PNUD

2007 *El estado del Estado en Bolivia*. La Paz: PNUD.

PNUD-Udape

2011 *Desarrollo Humano en el departamento de Potosí*, <http://www.nu.org.bo/LinkClick.aspx?fileticket=QLbCuanq0Dc%3D&tabid=114>, accesado el 12.10.2011

## Hemerografía:

*El Potosí*, años 2005-2010.

*El Siglo*, año 1976.



Marcela Mérida. *Ángeles y arcángeles*. Lápiz de color, 2008.

# Perspectivas hacia una educación intracultural en el contexto indígena originario campesino<sup>1</sup>

## Towards Intracultural Education among Indigenous Peoples in Bolivia

Tiina Saaresranta<sup>2</sup>

*T'inkazos*, número 30, 2011, pp. 127-143, ISSN 1990-7451

Fecha de recepción: septiembre de 2011

Fecha de aprobación: octubre de 2011

Versión final: noviembre de 2011

La Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez crea el Sistema Educativo Plurinacional donde la educación intracultural es una de sus bases fundamentales. La educación intracultural cuestiona la universalidad de los conocimientos y demanda su descolonización. La construcción de una educación intracultural en la escuela debe tener como base las finalidades, objetivos, métodos, contenidos y otros caracteres de la educación comunitaria indígena originaria campesina no formal.

**Palabras clave:** educación intracultural / descolonización / educación comunitaria indígena originaria campesina / sistema educativo plurinacional / equidad / Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez

The “Avelino Siñani-Elizardo Pérez” Law on Education created the Plurinational Education System, in which intracultural education is one of the fundamental components. Intracultural education questions the universality of knowledge and demands its decolonisation. The development of intracultural education in schools should be based on the purposes, objectives, methods, content and other characteristics of non-formal indigenous and rural community education.

**Key words:** intracultural education / decolonization / indigenous and rural community education / plurinational education system / equity / Avelino Siñani-Elizardo Pérez Law

---

1 Este artículo difunde algunos de los resultados de la investigación *Educación indígena originaria campesina: Perspectivas de la educación intracultural* realizada el año 2010 y publicada el año 2011, en el marco del proyecto “100 años de educación en Bolivia” del PIEB. La coordinación del estudio estuvo a cargo de Tiina Saaresranta con la participación de Rufino Díaz y Magaly Hinojosa en la asistencia de investigación.

2 Magister en ciencias políticas de la Universidad Åbo Akademi, Finlandia. Investigadora en Cochabamba-Bolivia. Correo electrónico: tiina\_lla@yahoo.com

## INTRODUCCIÓN

Este artículo busca contribuir a la comprensión de lo que puede ser la intraculturalidad en el nuevo Sistema Educativo Plurinacional, establecido mediante la Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez. El Sistema Educativo Plurinacional es una herramienta para la constitución del Estado Plurinacional y el Vivir Bien, forma de vida elegida por el pueblo boliviano. En este nuevo sistema educativo, la intraculturalidad es una de las bases centrales en su proceso de búsqueda de una sociedad de equidad y justicia.

Antes de examinar la construcción de propuestas de cómo encarar la intraculturalidad educativa, es necesario analizar dos realidades presentes en la escuela actual: la suposición de la universalidad de conocimientos transmitidos en la escuela y la colonización de conocimientos y saberes indígena originario campesinos. Para lograr una educación intracultural hay que construir relaciones de equidad y complementariedad entre conocimientos y saberes indígena originario campesinos y de otras culturas. Para armar una educación intracultural relacionada con las culturas indígena originario campesinas, primero se necesita conocer la educación comunitaria no formal en las comunidades y culturas en cuestión, y a partir de ese conocimiento elaborar objetivos, métodos, contenidos y sistemas de evaluación coherentes para una educación intracultural escolar.

Este artículo está basado en una investigación realizada el año 2010 antes de la entrada en vigencia de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez; se preguntó a comunarios de base, dirigentes locales, regionales y nacionales, así como profesores y autoridades del sistema escolar sobre la educación escolar actual y sus visiones y propuestas de la futura educación; asimismo se indagó sobre la educación comunitaria (no

formal) indígena originaria campesina. Luego se elaboró un bosquejo de posibles elementos a ser tomados en cuenta al construir lo intracultural en la nueva educación boliviana. Aquí se presenta un resumen parcial revisado y actualizado de ese trabajo, combinado con los nuevos elementos legales que nos facilita la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez.

## SISTEMA EDUCATIVO PLURINACIONAL

La Constitución Política del Estado del año 2009 estableció el Estado Plurinacional de Bolivia que, según el preámbulo de esta Constitución, es un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, dignidad, complementariedad, solidaridad y armonía, donde predomine la búsqueda del Vivir Bien, con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de sus habitantes, y con acceso a educación para todos. Un aspecto importante en la constitución del Estado Plurinacional es el reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos indígena originario campesinos, dada su existencia precolonial antes de la constitución del estado colonial y republicano (art. 2). La entrada en vigencia de la Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez (Ley 070 de 20 de diciembre de 2010 o ley ASEP) ha abierto una nueva era en la educación boliviana mediante la creación del Sistema Educativo Plurinacional. Como define esta ley, la Educación Plurinacional es el cimiento para la edificación de un Estado Plurinacional; por tanto, el nuevo sistema educativo debe: “contribuir a la consolidación de la educación descolonizada, para garantizar un Estado Plurinacional y una sociedad del Vivir Bien con justicia social, productiva y soberana (art.4, inciso 1)”. Por consiguiente, la educación es una prioridad estratégica para que la sociedad se transforme hacia el Vivir Bien (*Ibid.*, Art.2:2), como la opción al desarrollo elegido por el pueblo

boliviano<sup>3</sup>, bajo el entendimiento que la escuela es un medio para construir formas de sociedad y de desarrollo que no son universales o únicas en el mundo, sino cada nación y cada pueblo decide cómo va a armar su educación, y por consecuencia, qué tipo de futuro quieren. Como indica la ley, una de las bases y fines significativos para lograr este proyecto de construcción de una sociedad descolonizada y del Vivir Bien es el enfoque *intracultural, intercultural y plurilingüe* en todos los ámbitos de educación (*Ibid.*, art. 3:8, 4:4). Además, la Educación Plurinacional, entre otros denominadores, es participativa, comunitaria, descolonizadora, de calidad, productiva, territorial, teórica y práctica (*Ibid.*, art. 1).

## INTRACULTURALIDAD EN LA EDUCACIÓN PLURINACIONAL

Antes de la entrada en vigencia de la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, se suponía que, por naturaleza, la educación tenía la función de transmitir conocimientos y valores del mundo urbano/académico/occidental a todos los bolivianos sin distinción<sup>4</sup>. Sin embargo, la educación según la cultura propia es algo que, por sentido común, es prioridad para cada pueblo y nación, y es un derecho de los pueblos indígenas originario campesinos protegido desde el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, así como mediante leyes nacionales. Según el Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas originario campesinos tienen derecho a una educación que abarque su historia, conocimiento, técnicas y sistemas de valores así como todas las demás aspiraciones

sociales, económicas y culturales<sup>5</sup>. Analizando la realidad de la educación escolar desde el mundo quechua en Bolivia, el Consejo Educativo de la Nación Quechua (CENAQ) constata que:

Cada pueblo indígena originario, a lo largo de su milenaria existencia, ha desarrollado, ha acumulado y ha definido una vasta riqueza de conocimientos, saberes y prácticas sobre la relación con la naturaleza, el manejo equilibrado del ecosistema, las técnicas de producción eficaz, las formas de relación socio-afectivas y su propia espiritualidad. (...) El propósito de toda cultura es que tales conocimientos y saberes puedan ser compartidos con personas de la propia cultura y con individuos pertenecientes a otras culturas, y transmitidos a las futuras generaciones por medio de la educación tanto escolarizada como no escolarizada (CENAQ, 2007: 14-15).

Según esta definición del CENAQ, la educación intracultural es una necesidad natural de cada pueblo y nación para reproducir y desarrollar sus conocimientos, prácticas y tradiciones de generación a generación —un proceso natural que fue interrumpido por la llegada de los colonizadores, y que hasta ahora no ha sido recuperado en su totalidad. O como afirman Garcés y Guzmán:

Si nuestros propios procesos educativos no forman parte del tronco de nuestra cultura, entonces estaremos contribuyendo a que desaparezcamos como pueblos originarios y

3 Ver Plan Nacional de Desarrollo.

4 La Reforma Educativa intentó crear la Educación Intercultural Bilingüe; sin embargo, su implementación era muy limitada tanto en los términos numéricos (la poca población beneficiada) como conceptualmente (se concentró principalmente en lo lingüístico y la dimensión intercultural casi no fue trabajada). Ver mayores datos sobre la implementación de la Reforma por ejemplo en los estudios de Nucinkis (2006) y Contreras y Talavera (2005).

5 Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículo 27 (1). Es un instrumento de derecho internacional vigente en Bolivia desde el año 1991.



a que desaparezcan los elementos que nuestros grupos culturales tienen que ofrecerle al mundo como alternativa de vida (2003: 67).

Entonces, cuando los procesos de educación basados en la cultura propia no funcionan, esto contribuye a la asimilación cultural y debilitamiento de los conocimientos, principios, valores e idiomas propios. Para cambiar esta situación, las organizaciones indígena originaria campesinas han propuesto la educación intracultural, como hoy está reconocida en la ley.

Para identificar cuál es la sustancia del concepto de intraculturalidad, el Consejo Educativo de la Nación Quechua ha definido la intraculturalidad en relación con el ámbito educativo como:

Una actividad que recupera, revaloriza y usa los saberes y los conocimientos ancestrales y locales, en particular aquellos producidos por los pueblos originarios, relacionados con sus formas sociales de vida, sus conocimientos técnicos, el manejo de los recursos naturales, los valores y las concepciones religiosas, entre otros (CENAQ, 2007: 15).

Un profesor rural sintetiza el concepto de la educación intracultural de una manera entendible para todos: “Intracultural comprendo que es que el niño tiene que aprender en su propia cultura, tiene que valorar, aplicar, valorar su propia cultura de su padre” (Alejandro Patty Quispe).

En el artículo 6: I de la Ley Avelino Siñani -Elizardo Pérez, se establece la definición de la intraculturalidad en el contexto de la ley:

La intraculturalidad promueve la recuperación, fortalecimiento, desarrollo y cohesión al interior de las culturas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas para la consolidación del Estado

Plurinacional, basado en la equidad, solidaridad, complementariedad, reciprocidad y justicia. En el currículo del Sistema Educativo Plurinacional se incorporan los saberes y conocimientos de las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas.

Definida de esta manera, la educación intracultural puede ser entendida como una educación donde el orientador de sus fines, contenidos y formas son los modos de ser, los procesos históricos y los contextos socio-culturales y territoriales de las culturas, con procesos de aprendizaje desde, en, sobre y para la cultura propia. Entonces, la educación intracultural es una educación con identidad propia, de acuerdo con cada cultura local o regional; y, en el nivel nacional, una “bolivianización” de la educación, refleja los aportes de las culturas nacionales y, en especial, de las culturas indígena originaria campesinas, porque estos pueblos y naciones son el origen de la población boliviana (Constitución Política del Estado, art. 2) y constituyen la mayoría en el país (INE, 2002). Intraculturalidad no implica encerrarse en su propia cultura, sino es un derecho para ser educado según la cultura propia y los idiomas del entorno, así como los modos de ser y percibir el mundo. Una educación a partir de la cultura propia permite luego un relacionamiento en equidad (en contraste con un sometimiento obligado o elegido) con otras culturas (interculturalidad) y una forma más analítica y crítica de relacionarse con los conocimientos de estas.

Según las organizaciones indígena originaria campesinas de Bolivia, la relación entre lo intra e intercultural en el ámbito educativo puede ser definida de la siguiente forma:

La concepción de interculturalidad del movimiento de las naciones indígena originarias

está cimentada en: las relaciones igualitarias y de respeto mutuo entre las diferentes culturas [interculturalidad]<sup>6</sup>; el fortalecimiento de la identidad cultural [intraculturalidad]; el desarrollo de la lengua originaria y el castellano como segunda lengua [plurilingüismo] y la gestión territorial con autonomía como una forma de ejercer el poder político en nuestros propios territorios [autonomía] (Conamaq *et al.*, 2004: 9).

Lo intracultural en el sistema educativo boliviano tiene sus orígenes en el proceso organizativo indígena originario campesino que se cristaliza en una propuesta educativa en el año 2004. En esta propuesta, las organizaciones definieron su visión de educación formal en relación con la construcción de una nueva sociedad boliviana, teniendo el fortalecimiento de la identidad cultural y la autodeterminación entre sus ejes centrales. Según esta propuesta, el sistema de educación plurinacional debe tener sus fundamentos filosóficos en lo intracultural basado en los

... propios valores y principios de nuestra cultura, cosmovisiones, ciencia y tecnología, modelos productivos y económicos basados en nuestras formas de organización sin descartar los conocimientos de la ciencia y la tecnología universal (Conamaq *et al.*, 2004: 50).

El proceso de construcción de una sociedad plurinacional en Bolivia implica el reconocimiento y fortalecimiento de su diversidad cultural y lingüística, con participación activa y aportes significativos de todas sus naciones; y en el sector de educación significa que los saberes,

conocimientos y prioridades de todos los pueblos y naciones bolivianas serán constitutivos del mosaico multicolor de la educación. En este proceso es importante fomentar la participación y los aportes sustanciales de los sectores anteriormente excluidos<sup>7</sup>, para llegar a una sociedad y una educación que sea justa, equitativa y de derecho.

## EDUCACIÓN INTRACULTURAL Y DESCOLONIZACIÓN

Descolonización implica liberarse de imposiciones de otras fuerzas o culturas para poder ejercer autodeterminación en diferentes ámbitos de la vida. Según un representante del Consejo Educativo de la Nación Quechua:

La descolonización quiere decir que ya no tenemos que esperar que nos lleguen modelos de otros países tanto en la educación, en el idioma, o sus costumbres. Nosotros mismos tenemos que recuperar nuestra forma de vida, nuestros conocimientos, nuestros saberes y, de acuerdo a eso, vivir en nuestra Bolivia, porque hasta ahora estamos colonizados en la educación, en los saberes y cultura, de ese mismo modo también las expresiones están colonizadas (Entrevista con Juan Zurita Escalera).

A pesar de siglos de resistencia e intentos de liberación, Bolivia continúa con su proceso de descolonización. La Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez ha definido que la descolonización es una de las bases fundamentales (art. 3:1) y una finalidad de la educación boliviana “para garantizar un Estado Plurinacional y una sociedad

6 Los conceptos en corchetes son de la autora.

7 En el ámbito de derechos humanos, esto se conoce como la acción afirmativa o discriminación positiva y es una de las medidas importantes para lograr la plena vigencia de los derechos humanos.

del Vivir Bien con justicia social, productiva y soberana (art. 4:1). La ley no da pautas de cómo incorporar la descolonización en el trabajo educativo, pero está claro que es una precondition y/o instrumento para la construcción del Estado Plurinacional y la sociedad del Vivir Bien, así como señala el artículo arriba citado.

El colonialismo en conocimientos, educación y ciencia se ha manifestado y sigue manifestándose en una imposición cultural, que excluye o marginaliza los conocimientos y saberes indígena originario campesinos en los ámbitos académicos y educativos. Esto no es un problema únicamente boliviano, sino una situación presente en muchos países con población indígena<sup>8</sup>. Organismos internacionales como las Naciones Unidas han reconocido esta realidad constatando que la imposición cultural en el ámbito educativo se ha manifestado en muchos países en: "... la tendencia de usar la escuela como un instrumento privilegiado para promover la asimilación de los pueblos indígenas al modelo cultural de la mayoría o de la sociedad dominante" (Naciones Unidas, 2005: para 41). Esta situación de sometimiento y colonialidad tiene efectos de asimilación cultural, y en muchos casos, la autocensura de sus conocimientos y saberes por parte de los pueblos afectados.

Las culturas colonizadas no han tenido acceso al poder en el mundo académico o científico y, en consecuencia, sus conocimientos han sido sometidos y no reconocidos por la mayoría de los académicos y los grupos en el poder. Desde el punto de vista de la ciencia "occidental", los saberes y conocimientos indígena originario campesinos han sido clasificados como "orales, locales o empíricos", denominadores que a los ojos de la sociedad moderna han llegado a tener una connotación equivalente a lo informal, no

sistémico, no científicamente comprobado, de menos calidad y prestigio que los conocimientos y ciencias "escritas, universales o con sustento teórico". Así ha sido, por ejemplo, en el campo jurídico, donde el derecho consuetudinario indígena originario campesino ha sido clasificado como "derecho por mano propia" frente al derecho escrito positivista; y la ciencia de la historia no ha incluido estos saberes porque provenían de sociedades caracterizadas como prehistóricas, aún cuando contaban con un registro histórico detallado y desde los tiempos remotos en su memoria colectiva, como es el caso de varias culturas amazónicas. Prada ha constatado que "la ausencia de escritura alfabética no señala básicamente una deficiencia, sino solamente otra manera de transmitir y repetir los discursos y, sobre todo, una finalidad política diferente" (2009: 114). Hay que destacar que las culturas indígenas de Bolivia han tenido y tienen otras formas de registro y transmisión de información como es, por ejemplo, la iconografía en los tejidos y la cerámica.

Es una realidad que las culturas indígena originaria campesinas, la afroboliviana y la mestiza de Bolivia siguen autocensurando sus propios conocimientos y saberes.

...el conocimiento científico siempre se cree que vale más, que es mejor, que es más objetivo, mientras al mismo tiempo pensamos que el conocimiento de nuestras comunidades vale menos, es menos objetivo o que sólo vale para ciertas cosas y no tiene justificación de validez universal (Garcés y Guzmán, 2003: 54).

Es importante admitir la existencia de esta realidad cuando se trata de trabajar un modelo

---

8 Ver algunos análisis en relación con esta realidad en el contexto africano, del pueblo indígena maorí, los pueblos andinos y los sámis de Norte de Europa en: Semali y Kincheloe (1999), Smith (2001), Yapu (2006) y Keskitalo (2010). Ver también más adelante la entrevista con Juan Zurita Escalera del Consejo Educativo de la Nación Quechua.

educativo intracultural e intercultural. De la misma manera, existe una sobrevalorización de los títulos que otorga el sistema de educación formal frente a la no valoración de los saberes y conocimientos comunitarios, dando mayor peso a los conocimientos teóricos que a capacidades y experiencias prácticas. En entrevistas realizadas con madres y padres de familia indígena originaria campesinos en las que se preguntó qué expectativa tenían de la formación escolar de sus hijos, la respuesta frecuente era: “que sean algo en la vida” —en contraste con sus padres que no habían tenido la oportunidad de acceder a la educación formal. Esta valoración hace pensar entonces que sus padres no llegaron a ser “algo” en la vida, pese a que muchos de ellos seguramente tenían conocimientos y experiencia detallada en agricultura, tejidos, ciencias naturales, liderazgo, etc.<sup>9</sup>.

Una manifestación del pensamiento colonizado en Bolivia es la firme creencia en la “universalidad” de los conocimientos que transmite la escuela. Se cree que los conocimientos “occidentales” difundidos mediante la escuela son neutrales (sin conexión a una cultura, tiempo y espacio o finalidades económicas y políticas), y por tanto aplicables en todos los lugares, momentos y contextos culturales y lingüísticos —o que son los únicos conocimientos dignos a ser enseñados a las generaciones jóvenes. Incluso la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, aunque declara ser descolonizadora y anti-imperialista (art. 3:1), repite el discurso de los saberes y conocimientos universales (art. 3: 10). Varios académicos y/o representantes de los pueblos indígena originarios destacan que un conocimiento estándar mundializado no existe, sino que el conocimiento, ciencia y educación está impregnado

por la forma de ver el mundo (cosmovisión) de cada cultura y su contexto, y está influenciado por fuerzas de poder político y las valoraciones que se dan a diferentes tipos de conocimientos<sup>10</sup>. En realidad, “el mundo es un pluriverso político, cultural y cognitivo” (Tapia 2009: 13), aunque:

La modernidad ha contenido en su historia las pretensiones de verdad universal a través de religiones monoteístas así como de la estructura de legitimación y validación de las formas de conocimiento que se han desarrollado bajo la noción de ciencia, pero también ha contenido a la vez una proliferación de estrategias teóricas para sostener esa pretensión de universalidad así como otras que, de facto, han mostrado que no hay único modo de pensar y conocer (*Ibid.*).

Se necesita una conciencia clara de las causas y consecuencias que ha tenido la “universalización” de los conocimientos. Existe un peligro conceptual al seguir concibiendo como conocimientos “universales” lo que transmite la escuela actual. Sin duda hay conocimientos útiles y aplicables en una diversidad de contextos entre los conocimientos llamados “universales”, pero hay que reconocer que no son los únicos conocimientos que podemos aprender, ni todos ellos son válidos ni relevantes universalmente. Un Sistema de Educación Plurinacional se puede construir recién cuando existe la misma valoración a los conocimientos, saberes e idiomas indígena originarios que a los “universales”. Una “desuniversalización” de las ciencias, como parte de los procesos de descolonización, puede ayudar a abrir nuestros ojos para ver las otras formas de entender, conocer y saber.

9 Ver en Saaresranta, Díaz e Hinojosa, 2011: 66-72.

10 Ver, por ejemplo, los artículos y experiencias recogidas por diferentes autores en Unicef/EIBAMAZ, (2009), Saavedra (2007) y Tapia (2009).

¿Qué cambios puede ofrecer la educación intracultural en relación con esta realidad de colonialidad de saberes y educación? Vista desde la coordinación nacional de los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios, la educación intracultural es un paso importante hacia la equidad y relaciones respetuosas entre los saberes y conocimientos de diferentes culturas que conviven en Bolivia, y se plantea que la intraculturalidad implica una revalorización así como desarrollo interno y externo de los saberes y conocimientos indígena originarios:

Nosotros estamos planteando varias cosas cuando hablamos de intraculturalidad.

Primera cuestión, es que si queremos esa interculturalidad tenemos que desarrollar y fortalecer nuestros saberes y conocimientos, porque hoy por hoy están menos valorados, no se les da el valor científico. Cuando hablamos de saberes y conocimientos indígenas se dice: estos son saberes ancestrales, esos saberes son empíricos, no se dice que son saberes científicos, y para que ocurra eso tenemos que empezar a valorar y desarrollar nuestros propios saberes y conocimientos que se pongan al nivel de los otros (...) la intraculturalidad supone el desarrollo de nuestros propios conocimientos, la consolidación de nuestra identidad cultural y, sobre todo, supone el diálogo horizontal entre saberes, y para eso hay que cumplir varios trabajos al interior de nosotros mismos, entonces a eso es a lo que estamos llamando la intraculturalidad (Entrevista con Pedro Apala).

Podemos decir que la educación intracultural es una oportunidad hacia la descolonización de la escuela. Como ha constatado Keskitalo (2010:

250): “El curriculum dirigido desde afuera y de manera centralizada, al parecer es una medida para mantener el colonialismo y nacionalismo oculto”<sup>11</sup>. Mediante un sistema de educación plurinacional que sea intracultural, intercultural y plurilingüe, se podría alcanzar una escuela que refleje los aportes de todas las culturas bolivianas en los objetivos, formas y contenidos de los procesos de enseñanza - aprendizaje, llegando a ser una escuela inclusiva y ya no exclusiva. Una escuela basada en la diversidad de saberes y visiones de qué es lo que se espera como producto de la educación escolar. Una educación que esté orientada a un bienestar más equitativo y al “vivir bien”.

## EDUCACIÓN COMUNITARIA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA COMO BASE PARA LA EDUCACIÓN INTRACULTURAL

Según las definiciones anteriormente expuestas, podemos decir que entendemos la educación intracultural como una educación basada en la cultura propia. La fuente de la educación propia está en la educación comunitaria y familiar no formal. Por tanto, para construir una educación intracultural escolar, necesitamos primero conocer la educación comunitaria indígena originaria campesina. El estudio de la educación comunitaria y familiar indígena originaria campesina parte del reconocimiento de que las culturas indígena originaria campesinas cuentan con sus propios sistemas de conocimientos y saberes. Hay autores indígenas y no indígenas que han analizado y fundamentado el pensamiento indígena originario campesino sobre los conocimientos, saberes, educación, ciencia y la epistemología indígena originaria. Por ejemplo, Pari ha analizado el concepto quechua *yachay* como base para el pensamiento científico

---

11 Investigadora sámi que, en su tesis doctoral, hizo un estudio sobre la sensibilidad cultural de las escuelas en el territorio sámi en Noruega. Traducción propia del finlandés.

quechua. Según este autor, el *yachay* no es sólo la capacidad cognitiva del saber, sino es un saber hacer, practicar y aplicar:

...abarca también el campo de las habilidades del saber hacer algo y la adquisición de un hábito. (...) podemos ver claramente que aquél que sabe algo debe saber demostrarlo por medio de la aplicación de ese conocimiento; es decir, no sólo dar un examen para dar cuenta de su conocimiento, sino demostrar haciendo aquello que sabe. Esta situación cambia definitivamente la visión de conocimiento occidental centrado en un proceso enteramente mental y de extremo racionalismo en contraposición al empirismo (Pari, 2009: 52-53).

En este análisis de Pari se refleja el sentido práctico y de aplicabilidad del saber indígena originario campesino, y también está relacionado con la visión *integral* de vida manejado por estos pueblos. Esta visión está plasmada en el manejo de conocimientos que “no es parcelado en campos disciplinarios que dividen y comprenden la realidad a partir de sus áreas de especialidad, como ocurre con la sociedad occidental” (Proyecto EIBAMAZ 2010: 45). Por tanto, los conocimientos y saberes indígena originario campesinos son interdependientes e integrales; además su proceso de construcción y uso es comunitario, no individual:

La visión del mundo de los andinos está pensando en todo lo que nos rodea, porque

al final todos nosotros somos incluyentes con todo lo que nos rodea, pensando siempre en que si se hará una educación comunitaria se tiene que tener un pensamiento integral (Centro de Culturas Originarias Kawsay, 2010: 7)<sup>12</sup>.

Estas diferencias entre saberes y conocimientos indígena originario campesinos y “occidentales” han influido en el desarrollo de los conocimientos y saberes y el uso que se ha querido dar a estos.

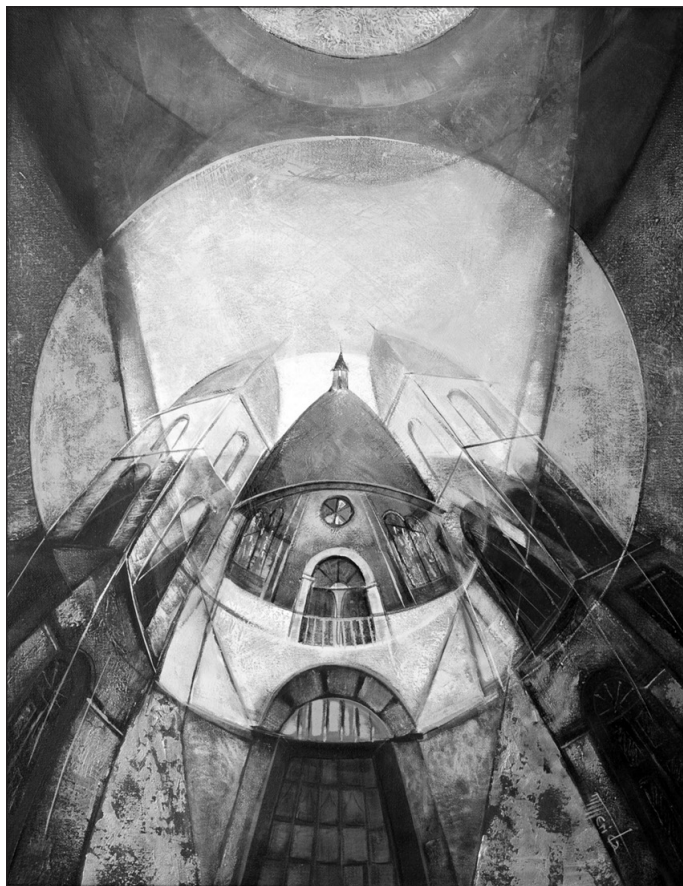
Para conocer la educación comunitaria indígena originaria campesina, en la investigación realizada se trató de encontrar respuestas a las siguientes preguntas: ¿cómo se define “educación”? ¿para qué la educación?, ¿cómo y dónde se aprende?, ¿quiénes enseñan? y ¿qué se aprende? En base a las respuestas obtenidas se llegó a algunas conclusiones generales que son presentadas aquí de manera resumida<sup>13</sup>.

Podemos decir que la educación comunitaria es un proceso de formación y crecimiento para la vida y, a lo largo del mismo, la maduración de la persona para llegar a ser un miembro pleno de la sociedad. Por ejemplo, en el idioma quechua, se puede describir ese constante proceso de formación como *runaway*, llegar a ser un verdadero ser humano. En este proceso, un objetivo central es la formación de personas íntegras. Una persona íntegra tiene la formación en valores, así como la capacidad y la sabiduría de usar de manera adecuada los conocimientos adquiridos<sup>14</sup>. Se puede decir que la educación comunitaria en general no enfatiza la acumulación de conocimientos, sino

12 Ver también desde el contexto internacional Semali y Kincheloe (1999: 42).

13 Ver Saarensanta, Díaz, Hinojosa (2011). Se hizo un estudio breve para contar con un bosquejo de algunas características de la educación comunitaria. Es importante señalar que existe en Bolivia una gran diversidad de culturas indígena originaria campesinas con sus propias formas de educación comunitaria.

14 Ver por ejemplo: Centro de Culturas Originarias Kawsay (2005) y entrevista con José Antonio Rocha. Semali y Kincheloe (1999: 216) hacen referencia al pueblo indígena chagga de Tanzania. Según los chagga, una persona educada o culta no es la persona poseedora de cierta información y habilidades, sino una persona con formación integral: moral/espiritual e intelectual.



Marcela Mérida. *Transparencia*. Acrílico, 2010.



su manejo e internalización relacionada con los valores de la comunidad. En las entrevistas realizadas, muchos comunarios respondieron que la formación en valores, como el respeto, es algo central de un proceso educativo, y expresaron su preocupación porque, en la actualidad, el comportamiento de los jóvenes lo está perdiendo.

La educación comunitaria busca satisfacer las necesidades comunitarias e individuales para garantizar la *subsistencia* familiar y comunitaria, transmitir los conocimientos sobre los trabajos productivos, las reglas de convivencia y organización, las costumbres y tradiciones que son importantes según cada contexto para ser transmitidos a las generaciones jóvenes. Según un comunario:

Sí, claro, siempre yo les transmito [a los hijos los conocimientos sobre las actividades productivas en la comunidad] porque es una necesidad, porque por más que algún día lleguen a ser profesionales ellos, yo les digo, no, que no tienen que descuidarse del trabajo, no, lo que venimos nuestras actividades del chaco y de los animales (Entrevista con Alejo Molina).

Los procesos de aprendizaje comunitario están basados en los ciclos de vida naturales y humanos en constante regeneración y cambio donde, por ejemplo, la educación de un niño no necesariamente está ligada a su edad, sino a su proceso particular de maduración, y donde el tipo de aprendizaje depende de la época del año y de las actividades relacionadas a esta. De esta manera se puede caracterizar la educación comunitaria como *cíclica*. Un comunario habla de la siguiente manera sobre la educación comunitaria y familiar: “Yo hago lo mismo que hacía mi padre. Mi padre me dejaba ver lo que hacía, no me obligaba, sino todas las actividades que él hacía ahí me llevaba cuando era pequeño, siempre me llevaba” (Entrevista con Gustavo Huanca).

Esta intervención sintetiza varios elementos de la educación comunitaria: por un lado, es *inter-generacional*; los conocimientos, saberes y valores en general vienen desde las generaciones mayores a las generaciones jóvenes, y muchas veces teniendo sus raíces en la historia remota de la nación o pueblo, combinado con adaptaciones nuevas. Por otro lado, en la educación comunitaria, el aprendizaje se produce mediante una *participación activa y práctica*, la escucha y observación, donde el rol de la persona que transmite los conocimientos es de acompañante y orientador. Asimismo, la educación comunitaria no enfatiza la transmisión mediante la palabra (hablada o escrita), sino funciona mediante *la acción y el comportamiento*, donde el ejemplo o modelo de los mayores es significativo. Los espacios de aprendizaje están compuestos por todos los ámbitos de la vida comunitaria; son, por ejemplo, los lugares productivos, organizativos, festivos, de ritualidad y familiares.

Como un elemento transversal relacionado con los objetivos de educación, espacios de aprendizaje, métodos y otros elementos más, es la relación *territorial* de la educación comunitaria. El territorio de una cultura particular marca la generación y el manejo de saberes y conocimientos en las culturas indígena originarias. Según Prada, acerca de algunos pueblos amazónicos:

Tanto los tsimane’ como los mosetenes han construido históricamente un sistema educativo que les permita manejar racional y sosteniblemente los recursos naturales que existen en su territorio, han educado a sus hijos en el manejo del sistema ecológico en el que viven y, al mismo tiempo, de transmitirles tecnologías y herramientas, han recreado en las generaciones más jóvenes un sistema de valores en torno a las relaciones que la sociedad tsimane mosetén establece con la naturaleza, las relaciones entre los

mismos hombres y entre ellos y los seres sagrados (2009: 101).

La educación comunitaria es, en su esencia, práctica y productiva orientada por las necesidades familiares y comunitarias y está impregnada por la relación inseparable de los procesos de aprendizaje en y con el territorio. El territorio marca dónde se aprende y qué se aprende; la educación comunitaria está orientada a convivir, criar y cuidar el territorio.

### PERSPECTIVAS HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA EDUCACIÓN INTRACULTURAL

La intraculturalidad y la regionalización curricular es una necesidad sentida hace mucho tiempo por las organizaciones indígena originaria campesinas, y un proceso inicialmente comenzado por los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios. Según el Consejo Educativo de la Nación Quechua:

El actual currículo de la educación es individualista y, además, es ajeno a la realidad de los pueblos indígena originarios. Por dichas razones, se plantea que el currículo debe partir de los conocimientos y saberes de los pueblos indígena originarios, como por ejemplo: la historia y la geografía de la comunidad, basadas en lo comunitario y la productividad. El currículo debe elaborarse en la comunidad, con la participación de todos los actores principales de la educación: profesores, sabios indígenas, dirigentes y autoridades educativas sindicales (2007: 71).

La Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez establece que en el nuevo sistema educativo habrá un *currículo base nacional de carácter intercultural*, y los *currículos regionalizados y diversificados*

*de carácter intracultural*, con la finalidad de desarrollar programas educativos pertinentes a cada contexto sociocultural, lingüístico, histórico, ecológico y geográfico y para responder a las necesidades particulares de las regiones culturalmente diferentes (art. 5: 15, 20, y 69). Definidos de esta manera, los conocimientos y saberes indígena originario campesinos no estarán incluidos solamente en los currículos regionalizados y diversificados intraculturales, sino incluso en el currículo base nacional, porque es intercultural, compuesto de los aportes de las diferentes culturas que conforman el Estado Plurinacional. La ley define el currículo como “el conjunto organizado de planes y programas, objetivos, contenidos, criterios metodológicos y de evaluación en un determinado subsistema y nivel educativo” (art. 70: 1); asimismo se planteará indicadores y parámetros de evaluación y acreditación de la calidad educativa que respondan a la diversidad sociocultural y lingüística del país (art. 5: 18). Está claro entonces, que lo intracultural y las contribuciones de las culturas indígena originaria campesinas en el currículo educativo no deberán estar limitados a los contenidos educativos solamente, sino plasmados también en los métodos, objetivos, criterios de evaluación etc. La ley, por un lado, habla de la complementariedad de los conocimientos “universales” con los conocimientos y saberes indígena originario campesinos (art. 3: 10) y, por otro lado, habla de la “universalización” de los saberes y conocimientos propios para el desarrollo de una educación desde las identidades culturales (art. 4: 3). Las culturas indígena originaria campesinas tienen una visión diferente de cómo ver el conocimiento, el saber, la ciencia y los procesos de aprendizaje, y esto tiene que estar plasmado en la educación transmitida por el Estado Plurinacional. Al aceptar esto, significa repensar qué, cómo y para qué es la educación formal.

El Ministerio de Educación (Resolución Ministerial 010 de 12.01.2011, art.7) ha emitido sus normas de funcionamiento para la gestión educativa del año 2011, estableciendo que el Sistema Educativo Plurinacional debe garantizar una educación intracultural e intercultural, lo cual significa que la y el estudiante:

1. Sea capaz de valorarse, reconocerse e identificarse como persona perteneciente a una cultura y cosmovisión.
2. Sea capaz de reconocer y aceptar la existencia de diferentes culturas que conviven en el territorio nacional, cada una de ellas con sus cosmovisiones, tradiciones y costumbres propias.
3. Comprometa su trabajo y actividades en general a fin de contribuir a formar una sociedad sin discriminación alguna, ni prejuicio que atente contra los derechos de las personas y los pueblos.
4. Asímile y se comprometa a construir una sociedad en diálogo democrático entre las diferentes culturas que habitan nuestro territorio sin ningún tipo de exclusión.
5. Comprenda la importancia y desarrollo de los conocimientos y saberes de los pueblos indígena originario campesinos y comunidades interculturales para la construcción de una sociedad pluricultural, humanística, productiva, incluyente, solidaria y democrática.

Se puede sintetizar que esta normativa da el mandato a las unidades educativas para que garanticen el fortalecimiento de la identidad cultural de cada alumno, su capacidad de reconocer y aceptar la multiculturalidad del país, su compromiso de trabajar para la eliminación de la discriminación y exclusión y el fomento del diálogo intercultural, y la comprensión de la importancia y desarrollo de los conocimientos y saberes de las culturas bolivianas.

Ahora regresamos a las pautas que la educación comunitaria nos da en cuanto a la construcción de la educación intracultural escolar. Como hemos señalado arriba, una de las dimensiones fundamentales de la educación comunitaria no formal es su relación inseparable e integral con su entorno, el manejo del sistema ecológico y cultural particular de su contexto y el desarrollo, transmisión y reproducción de los conocimientos y saberes relacionados, lo que ha sido llamado como la territorialidad en la educación comunitaria. La Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez establece que una de las bases del Sistema Educativo Plurinacional es la territorialidad, “la relación armónica de los sistemas de vida y las comunidades humanas en la Madre Tierra”, para fortalecer la gestión territorial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas (art. 3: 9).

Como conclusión de la investigación realizada, se recoge las siguientes propuestas en relación con la *educación territorial*. Que sea una educación:

- basada en las condiciones, potencialidades, necesidades y particularidades de cada territorio;
- planificada desde el ciclo de vida local (calendario agrícola/productiva/festiva) para que los niños puedan de manera complementaria participar en los procesos de socialización/educación escolar y comunitaria;
- que cultive la relación respetuosa y multidimensional que tienen las culturas indígena originaria campesinas con su territorio;
- coherente con los límites geográficos de las culturas indígena originaria campesinas al establecer los núcleos o distritos escolares;
- donde de manera responsable se asume la pluri o interculturalidad existente en muchos contextos escolares (comunidades trilingües, centros urbanos con migrantes pertenecientes

a diversas culturas y grupos lingüísticos), sin imponer ningún idioma o cultura;

- donde las organizaciones indígena originaria campesinas tienen autoridad para decidir cuestiones educativas, a partir de la forma de organización de cada pueblo y nación o autonomía indígena originaria campesina.

En la educación intracultural, es necesario buscar *métodos* de aprendizaje de acuerdo a cada entorno cultural. En la educación comunitaria y familiar los métodos en general son vivenciales, prácticos, basados en observación e imitación; por tanto, en la escuela:

- Se puede buscar formas de trabajo basados en la capacidad de los alumnos de lograr aprender e internalizar los conocimientos mediante procesos prácticos, vivenciales y orales.
- Se debe respetar la integralidad e intergeneracionalidad del aprendizaje comunitario como un método.
- Los métodos de enseñanza-aprendizaje deben responder a la lógica práctica-productiva, dejando de lado la sobrevalorización de los conocimientos teóricos. La escuela debe abrir las puertas de sus aulas y facilitar a los niños oportunidades de aprender haciendo.
- Debe tomar en cuenta que la enseñanza en y sobre los idiomas indígena originarios es un eje central para lograr aprendizajes intraculturales, puesto que los idiomas transmiten la lógica y conocimientos de la cultura propia. Se debe buscar métodos propios del uso de los idiomas bolivianos para fortalecer su uso y desarrollo.
- Debe fomentar la autoestima cultural de los alumnos. Esto tiene que ser tomado en cuenta como método de enseñanza y los profesores tienen que estar conscientes de las actitudes (en relación con las diferentes culturas e idiomas) que transmiten a los alumnos. Es

importante también para producir mejores resultados de aprendizaje.

Cuando se intenta generar un cambio en los procesos de educación escolar, la principal responsabilidad en su implementación recae en los *profesores* y autoridades del sistema escolar en sus diferentes niveles. Según el criterio de los entrevistados, tanto representantes del sistema escolar como de las organizaciones indígena originaria campesinas, es posible que una parte de la educación intracultural sea dirigida por los profesores y que otra parte la asuman los mismos comunarios, sabios o dirigentes, como conocedores de su cultura. Es importante que los profesores sean asignados a su lugar de trabajo según sus conocimientos culturales y lingüísticos. Según el punto de vista de los comunarios, dirigentes y autoridades indígena originarios, se espera que los profesores manejen capacidades prácticas y productivas (por ejemplo, en agronomía).

En esta investigación, se ha tratado de demostrar que la educación intracultural no implica solamente un cambio en los contenidos de la enseñanza, sino que es un asunto estructural. Diciendo esto, lo intracultural también se debe tomar en cuenta en los *contenidos* y ejes temáticos de la educación, de la siguiente manera:

- El manejo temático es integral, no basado en las disciplinas científicas o materias.
- En la transmisión de los contenidos temáticos, al mismo tiempo, se transmiten los valores, como, por ejemplo, el respeto.
- La recuperación, la transmisión y el desarrollo de los saberes propios indígena originario campesinos es un eje central.
- Los contenidos de la enseñanza deben tener relevancia en el contexto territorial (sin olvidar lo intercultural).
- Un elemento constituyente de la educación comunitaria es el fomento de la relación estrecha

con la naturaleza/todo el mundo vivo, y esto no se puede lograr en la escuela mediante la enseñanza clásica de biología, sino que debe ser tomado en cuenta de manera transversal.

- Varios de los entrevistados hablan con tristeza de que nunca aprendieron la historia propia de su pueblo o nación indígena originaria campesina. La educación intracultural debe partir de la enseñanza de la historia propia indígena originaria campesina.
- En la educación intracultural se debe reflejar el sentido comunitario (no individual) e intergeneracional de los conocimientos y saberes indígena originario campesinos.
- La organización de los contenidos debe partir del enfoque productivo y práctico para generar capacidades para la vida en los alumnos, para el Vivir Bien familiar y comunitario. Como dice la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, la educación es de la vida, en la vida, para Vivir Bien (art. 3: 11).
- Considerar la particularidad de los pisos ecológicos como algo fundamental de cada contexto socio-cultural y productivo, así como las diferencias internas dentro de las propias naciones indígena originarias.

Es evidente que mediante la educación intracultural, se comenzará a abordar nuevos temas y formas de trabajo escolar que antes pertenecían al ámbito de educación comunitaria no formal. Aunque la escuela llegará a ser una parte más integral de la vida familiar y comunitaria para que, tanto la escuela como la familia y comunidad, juntos eduquen los niños y adolescentes, la escuela no puede reemplazar el rol de los padres, abuelos y autoridades comunitarias, sino que tiene que ser una educación conjunta entre todos los actores que participan en el proceso de formación para la vida de las generaciones jóvenes. En este sentido, es importante preguntarnos: ¿qué contenidos de lo intracultural llevar

a la escuela formal? y ¿qué aspectos dejar como parte de la educación comunitaria no escolarizada? Por ejemplo, ¿la ritualidad puede ser parte de la escuela o sería una distorsión de la misma llevarla al ámbito escolar?

La construcción del nuevo sistema plurinacional de educación cuenta con una diversidad de desafíos que tienen que ser trabajados, como por ejemplo:

- Lograr el cambio de actitudes/descolonización para valorar las ciencias, conocimientos, saberes e idiomas indígena originario campesinos en el mismo nivel que los de las otras culturas.
- Alcanzar la constitución de los equipos de profesores con capacidades intraculturales (los que vienen del sistema formal y los comunitarios) y su permanente formación.
- Generar un proceso permanente de investigación, profundización, desarrollo y registro de las ciencias, conocimientos, saberes e idiomas indígena originario campesinos desde los mismos pueblos y naciones, para el diseño curricular, metodológico, elaboración de materiales de apoyo y formación de profesores.
- Lograr la integralidad educativa, una combinación de los campos de saberes sin aislarlos en diferentes disciplinas o materias. Esto es un desafío en la elaboración de las mallas curriculares, que desde su estructura no están construidas para el manejo integral de los conocimientos.
- Asumir desde el ámbito del sistema educativo la construcción comunitaria del Estado Plurinacional y el Vivir Bien.

## BIBLIOGRAFÍA

Centro de Culturas Originarias Kawsay  
2010 Memoria del seminario-taller de educación comunitaria. Cochabamba 2-4 junio. No publicado.  
2005 *Metodología propia - Educación diferente*. Cochabamba: Kawsay.

CONAMAQ, CSUTCB, CIDOB, APG, CSCB, FNMCB-BS, CEAM, CEPOQ, CENAQ y CEA 2004 *Por una educación indígena originaria: Hacia la autodeterminación ideológica, política, territorial y sociocultural*. Santa Cruz de la Sierra: s.e.

Consejo Educativo de la Nación Quechua 2007 *Recuperación de saberes y conocimientos ancestrales y territorialidad de la nación quechua*. Sucre: CENAQ.

Contreras, Manuel y Talavera Simoni, María Luisa 2005 *Examen parcial: La Reforma Educativa Boliviana 1992-2002*. 2ª Edición. La Paz: PIEB.

Garcés, Fernando y Guzmán, Soledad 2003 *Educacionqa, kawsayninchikmanta kawsaynin-chikpaq kanan tiyan. Elementos para diversificar el currículo de la nación quechua*. Sucre: Consejo Educativo de la Nación Quechua.

Keskitalo, Pigga 2010 *Saamelaiskoulun kulttuurisensitiivisyyttä etsimässä kulttuuriantropologian keinoin*. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Ministerio de Educación y Culturas 2008 *Compilado de documentos curriculares. 1er encuentro pedagógico del Sistema Educativo Plurinacional*. La Paz.

Ministerio de Planificación del Desarrollo 2007 *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien*. Lineamientos Estratégicos 2006-2011. La Paz.

Naciones Unidas 2005 *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People, Rodolfo Stavenhagen*. E/CN.4/2005/88, 6 de enero de 2005.

Nucinkis, Nicole 2006 “La EIB en Bolivia”. En: López, Luis Enrique y Rojas, Carlos (eds.). *La EIB en América Latina bajo examen*. La Paz: Banco Mundial, GTZ y Plural Editores, pp. 25-110.

Pari Rodríguez, Adán 2009 “Epistemología del conocimiento científico andino: yachaymanta yachay”. En: Unicef/Proyecto EIBAMAZ. *El vuelo de la luciérnaga No 2. Revista semestral para el diálogo entre personas de pueblos y nacionalidades diferentes*. Lima: Unicef/Proyecto EIBAMAZ, pp. 48-67.

Prada Ramírez, Fernando 2009 “Territorios epistemológicos y autoaprendizajes en los tsimane’ y mosetenes del Río Quiquibey en

Bolivia”. En: Unicef/Proyecto EIBAMAZ. *El vuelo de la luciérnaga No 2. Revista semestral para el diálogo entre personas de pueblos y nacionalidades diferentes*. Lima: UNICEF/Proyecto EIBAMAZ, pp. 96-131.

Proyecto EIBAMAZ 2010 *Chidye’ yicdye’ ji’ëhäyitidyés tsimane’ tsun - Saberes y aprendizajes del pueblo Tsimane’*. Gran Consejo Tsimane’.

Saaresranta, Tiina; Díaz Maquera, Rufino e Hinojosa Román, Magaly

2011 *Educación indígena originaria campesina: Perspectivas de la educación intracultural*. La Paz: PIEB.

Saavedra, José Luis (comp.) 2007 *Educación superior, interculturalidad y descolonización*. La Paz: PIEB - CEUB.

Semali, Ladislaus y Kincheloe, Joe (eds.) 1999 *What is Indigenous Knowledge? Voices from the Academy*. New York: Falmer Press.

Smith, Linda Tuhiwai 2001 *Decolonizing Methodologies: Research and Indigenous Peoples*. Third impression. London, New York, Dunedin: Zed Books Ltd y University of Otago Press.

Tapia Mealla, Luis (coord.) 2009 *Pluralismo epistemológico*. La Paz: Clacso y CIDES - UMSA.

Unicef/Proyecto EIBAMAZ 2009 *El vuelo de la luciérnaga No. 2. Revista semestral para el diálogo entre personas de pueblos y nacionalidades diferentes*. Lima: Unicef/Proyecto EIBAMAZ.

Yapu, Mario (comp.) 2006 *Modernidad y Pensamiento descolonizador. Memoria del Seminario Internacional*. La Paz: U-PIEB.

## Instrumentos jurídicos

Ministerio de Educación, Resolución Ministerial No. 010/2011 de 12 de enero de 2011 sobre las normas generales para la gestión educativa 2011 del subsistema de educación regular, alternativa y especial.

Ley de la Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez, Ley No. 070 de 20 de diciembre de 2010.

Constitución Política del Estado Plurinacional, promulgada el 7 de febrero de 2009.

Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional de Trabajo) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independiente, vigente en Bolivia mediante Ley No. 1257 de 12 de julio de 1991.

## Entrevistas

Pedro Apala

Técnico de educación de la Coordinadora nacional de los CEPO 07.10.2010

Gustavo Huanca

Secretario Ejecutivo de la Federación de Productores de Coca de los Yungas, cantón Carijana (prov. Bautista Saavedra, La Paz) 14.09.2010

Alejo Molina

Padre de familia, comunidad Taputá, municipio de Charagua (prov. Cordillera, Santa Cruz) 14.08.2010

Alejandro Patty Quispe

Profesor en la Unidad Educativa Pauje Yuyo, cantón Carijana (Prov. Bautista Saavedra, La Paz) 15.09.2010

José Antonio Rocha Torrico

Presidente de la Academia Regional de Quechua - Cochabamba y director del Centro de Culturas Originarias Kawsay 12.10.2010

Juan Zurita Escalera

Presidente del Consejo Educativo de la Nación Quechua 25.05.2010





Marcela Mérida. *Llama sagrada*. Acrílico, 2010.

# Programas inclusivos: el reto de la equidad en el acceso a la educación universitaria en Chile<sup>1</sup>

## Inclusive programmes: the challenge of equity in access to university education in Chile

Marcelo Martínez Keim<sup>2</sup>

*Tinkazos*, número 30, 2011, pp. 145-165, ISSN 1990-7451

Fecha de recepción: septiembre de 2011

Fecha de aprobación: octubre de 2011

Versión final: noviembre de 2011

La crisis del sistema educativo chileno en general, y del universitario en particular, se ha manifestado en movilizaciones estudiantiles con alta aceptación que pusieron en la mesa del debate público temas como el de equidad. Este artículo brinda información sobre la implementación y el impacto de programas inclusivos que se desarrollan actualmente en tres universidades de Chile, cuya experiencia, fortalezas y debilidades, bien pueden servir a otros países de la región.

**Palabras claves:** educación superior / enseñanza superior – acceso / enseñanza superior – equidad / gestión educativa / selección de alumnos / sistema educativo – Chile

The crisis in the Chilean education system in general, and university education in particular, has been made manifest in student protests with a high level of popular support, which have placed issues such as equity on the agenda for public debate. This article provides information about the implementation and impact of inclusive programmes that are currently being taken forward in three Chilean universities, the experiences, strengths and weaknesses of which could well be useful to other countries in the region.

**Key words:** higher education / higher education - access / higher education - equity / education management / student selection / education system – Chile

- 
- 1 Este artículo forma parte de la investigación “Bachilleratos efectivos. Hacia la inclusión en la educación superior de jóvenes con talentos académicos. Los casos de la Universidad de Santiago de Chile, Universidad Católica Silva Henríquez y Universidad Alberto Hurtado”, de Marcelo Martínez (investigador principal), Máximo Gonzalez y Pamela Readí (asistentes de investigación). Este es un proyecto patrocinado por el Departamento de Investigación Científica y Tecnológica (DICYT) de la Universidad de Santiago de Chile.
  - 2 Sociólogo (Universidad de Chile), magister en Sociología (Pontificia Universidad Católica de Chile), doctor en Antropología Social y Cultural (Universidad de Sevilla, España), diplomado en Gerencia Social (INDES-BID, EE.UU.). Investigador y docente del Programa de Bachillerato en Ciencias y Humanidades, y del Magister en Educación de la Universidad de Santiago de Chile. Correo electrónico: marcelo.martinez@usach.cl

## INTRODUCCIÓN

En Chile, con el boom de universidades privadas a partir de los años 1980, se esperaba aumentar la cantidad de jóvenes que accedieran a estudios superiores. Efectivamente, así ocurrió, pero en no pocos casos con cargo a la calidad e, incluso, transgrediendo principios éticos al aplicar con laxitud procesos de selección, ingresando jóvenes que pueden no tener clara una vocación académica, con lo cual terminan endeudados y desmotivados.

Según el Departamento de Evaluación, Medición y Registro Curricular (DEMRE) —instancia encargada de administrar los procesos de selección en Chile—, la prueba de selección que se aplicó hasta el año 2002 (Prueba de Aptitud Académica o PAA) buscaba medir principalmente aptitudes o habilidades, mientras que la nueva Prueba de Selección Universitaria (PSU), aplicada desde el año 2003, busca medir conocimientos, con lo que, en teoría, ocasionaría una externalidad positiva al aumentar la equidad entre el sistema escolar al alinear la selección con los contenidos mínimos del currículo escolar.

Si bien hemos visto que ha aumentado el número de estudiantes de bajos ingresos que rinden la PSU, esta no ha logrado ser más equitativa que la PAA. El problema es que las diferencias entre los establecimientos, según su dependencia, sigue profundizándose con los mejores resultados obtenidos por los colegios particulares pagados, que sí aprovechan el impacto curricular en esta nueva medición.

Pero si la PSU, ahora, como en su momento ocurría con la PAA, es un instrumento que consagra la inequidad proveniente de la educación escolar, ¿por qué se mantiene como criterio de selección?

La explicación se encuentra en las políticas neoliberales que se comenzaron a aplicar en Chile a partir de 1981, y que en el caso del sistema

universitario, se consagra con la creación del Aporte Fiscal Indirecto (AFI) como recurso financiero competitivo entre universidades que debían tender de manera creciente al autofinanciamiento.

En Chile, a las universidades, según las carreras que ofrecen, ingresan postulantes que presentan un puntaje que combina las notas de enseñanza media con el puntaje de la prueba de selección. Con la creación del AFI, se generó un fuerte incentivo para que las universidades aumentaran la ponderación de la prueba de selección, en detrimento del valor ponderado de las notas de enseñanza media (que es el mejor predictor de la “performance” académica que tendrá el estudiante en la universidad, y que a diferencia de la prueba de selección, se distribuyen de igual manera entre ricos y pobres) a fin de captar más aportes monetarios del Estado en la medida en que lograsen dar acceso a los mejores alumnos.

El AFI define como “mejores alumnos” a quienes hayan obtenido uno de los 27.500 mejores puntajes en la PAA sin considerar en absoluto las notas de enseñanza media<sup>3</sup>. Fue así que al año siguiente de la creación del AFI, las universidades redujeron ponderación de las notas de enseñanza media y aumentaron la ponderación de la PAA, para captar más alumnos con AFI.

Lo anterior adquiere una gran importancia pues la definición de “mejor alumno” que hace el AFI estaría asociado a un antecedente del postulante que no sería estable en el tiempo, pues indicaría que un postulante que en un momento dado carece de las aptitudes académicas que mide la PAA, las adquiere al cabo de un cierto período.

Las diferencias de rendimiento entre los postulantes provenientes de establecimientos con financiamiento estatal y financiamiento privado fueron analizadas ya en el año 1980, y se concluía que los primeros obtienen puntajes menores que quienes provienen de establecimientos

---

3 En Chile como en Bolivia, las notas van de 1 a 7.

privados y al igual que los postulantes de provincias respecto de los provenientes de la Región Metropolitana de Santiago.

Entonces, a pesar que la educación superior chilena ha incrementado sustancialmente su cobertura desde la irrupción de su privatización, se observa una insuficiente participación de los quintiles de menor ingreso, existiendo un desfase entre los puntajes de selección, según el tipo de establecimiento de los postulantes.

Los datos disponibles muestran una paradoja: mientras la institucionalidad afirma que la selección de postulantes a la universidad opera según mérito, en realidad se discrimina a los postulantes que provienen de la educación con financiamiento público.

La selección hecha en base al puntaje en la Prueba de Selección Universitaria refleja, en realidad, la calidad de los establecimientos de los cuales provienen los alumnos, el eventual paso por un preuniversitario (programas privados de preparación y entrenamiento para rendir la PSU) y/o el “capital cultural” de las familias; pero no toma en cuenta la trayectoria académica de los estudiantes asociada con su rendimiento escolar.

En efecto, si consideráramos al 10% de postulantes mejor evaluados que egresaron de colegios particulares pagados, estos se ubican sobre los 700 puntos (puntaje que garantiza el acceso a las mejores universidades y carreras de mayor demanda), esto es, entre 100 y 150 puntos de la moda de los puntajes de los mejor evaluados de colegios particulares subvencionados y municipales<sup>4</sup>. Así, los “mejores alumnos” de la educación municipal y subvencionada excepcionalmente alcanzarán los puntajes de los primeros. En la práctica, los alumnos de los primeros

quintiles tienen menos posibilidades de rendir una PSU satisfactoria y por tanto de acceder a la universidad.

La insuficiente participación de los quintiles de menor ingreso se vio agudizada con las políticas neoliberales de implementación del AFI asociado a una alta ponderación del PSU en desmedro de las Notas de Enseñanza Media (NEM), a pesar de que diversos estudios han señalado que el mejor predictor del éxito universitario es la trayectoria académica en Educación Media y no la PSU<sup>5</sup>, y a pesar de la abundante evidencia de investigaciones que sostienen que el rendimiento académico en la enseñanza media se distribuye de manera normal en todos los establecimientos y quienes se encuentran entre el 5% y 15% superior del respectivo ranking de NEM de su colegio tienen una alta probabilidad de tener un mejor rendimiento en la universidad entre quienes obtuvieron su mismo puntaje PSU, pero que se encontraban fuera de ese ranking (Meneses, 2005).

Reconociendo lo anterior, en Chile se han venido implementando iniciativas aisladas que, aceptando las reglas del juego neoliberal, han intentado corregir la inequidad en la permanencia de estudiantes vulnerables que se sitúan en los primeros quintiles. Ejemplos de ello son las experiencias con estudiantes indígenas de la Universidad de Tarapacá (UTA) y de la Universidad de La Frontera de Temuco (UFRO) y el Cupo de Equidad de la Escuela de Psicología de la Universidad de Chile.

Sin embargo existen experiencias tendientes a corregir la discriminación en el acceso. Nos referimos a los denominados Programas de Inclusión Propedéuticos implementados por la estatal

<sup>4</sup> En Chile existen tres tipos de establecimientos educacionales: particulares pagados, particulares subvencionados y municipales.

<sup>5</sup> Es preciso consignar que uno de los logros del movimiento estudiantil chileno durante el año 2011 ha sido la aceptación transversal de la necesidad de incorporar el ranking de notas de la enseñanza media como indicador de selectividad, así como la disposición de fondos públicos para la implementación, en las universidades, de programas remediales para alumnos provenientes de sectores vulnerables que accedan por este mecanismo.

Universidad de Santiago de Chile (USACH), y las católicas y privadas universidades Alberto Hurtado y Silva Henríquez, cuya descripción en detalle se podrá apreciar más adelante.

La pionera en esta iniciativa fue la USACH. En el año 2007, incorporó a la carrera de Ingeniería a los primeros ocho alumnos del ranking de notas del Liceo Industrial Pedro Aguirre Cerda (LIPPAC) de la ciudad de Rancagua; sin embargo, al no haber una fase de nivelación o de preparación para la vida universitaria, la mayoría de los jóvenes fue desertando y al cabo de un año tan solo quedaba uno.

Debido a lo anterior, se decidió crear el programa propedéutico e incorporar a los alumnos al Programa de Bachillerato<sup>6</sup>, con el objetivo de mejorar la efectividad de su política de inclusión. El éxito de este programa no debía conformarse con la generación de una oferta depurada de acceso no tradicional para quienes en otras circunstancias probablemente estarían impedidos de concretarla sino también por su efectividad; esto es, debía ajustarse a las características de la población objetivo, generando aprendizajes de buena calidad y creando condiciones para un buen rendimiento académico que contribuyera significativamente a la retención. Según Lemaitre:

... recibir alumnos como los descritos no permite desarrollar la docencia de la misma

forma en que se atiende a una población tradicional, de altas calificaciones y con un entorno favorable al estudio superior. Si los estudiantes que ingresan a la educación superior no tienen las calificaciones necesarias, si vienen de un liceo donde no se lograron los objetivos esperados, si no tiene ninguna experiencia de niveles avanzados de formación, la institución de educación superior tiene la obligación de suplir esas carencias (Lemaitre, 2006).

El Programa Propedéutico-Bachillerato, en tanto acción afirmativa, no podía ajustarse a dicha pretensión sólo si lo hacía respecto del acceso. Tenía el desafío de evitar o reducir la deserción por variables asociadas a la vulnerabilidad de los alumnos.

En concreto, el programa está dirigido a los alumnos mejor evaluados de siete liceos que atienden población vulnerable<sup>7</sup>.

Los requisitos de ingreso de los alumnos son tres: 1) Tener un promedio general de NEM de 1° a 3° medio y primer semestre de 4° medio dentro del 10% superior del curso, ya que en este porcentaje se encontrarían los alumnos con talento académico<sup>8</sup>; 2) Haber estudiado los tres años anteriores en el establecimiento respectivo; y, 3) Documentar el compromiso de sus padres o apoderados de apoyarlos en sus estudios en el establecimiento y en el propedéutico.

6 Programa universitario creado en 1992 en la Universidad de Santiago para que los estudiantes disciplinar su vocación profesional a lo largo de un año, para luego postular al interior de la Universidad a cualquiera de sus carreras, las cuales, por reglamento interno, deben reservar el 20% de los cupos a los alumnos provenientes del bachillerato (el 80% restante está reservado a los alumnos que ingresan vía PSU). Con el tiempo el bachillerato se fue transformando también en un programa de acceso alternativo a las carreras de preferencia de los estudiantes que no pudieron ingresar directamente por falta de puntaje PSU.

7 Durante el gobierno de la presidenta Bachelet, el ministerio de Educación creó el Programa "Liceos Prioritarios" (liceos mixtos que presentaban malos resultados educativos, lo que está altamente correlacionado con la población que atienden. En este caso, jóvenes vulnerables del primer y segundo quintil de ingresos), licitando recursos especialmente a las universidades que contaban con escuelas, departamentos, facultades o institutos de pedagogía y/o educación, para que interviniesen a nivel curricular y de gestión, para mejorar los indicadores de calidad educativa. La USACH participó de este programa, partiendo con cuatro liceos prioritarios desde 2007.

8 El talento académico se expresa, entre otras características, en el alto desarrollo del locus interno del estudiante, lo que le lleva a explicar sus éxitos o fracasos académicos desde sí y no según el entorno; la tendencia a leer libros por cuenta propia, la pertenencia a organizaciones estudiantiles, la autoexigencia, metodicidad y laboriosidad.

El programa tiene 2 etapas: En la primera, asisten aproximadamente 100 estudiantes que participan de un período lectivo los días sábados, cubriendo tres materias: Matemática, Lengua y Desarrollo Personal. Se exige el 100% de asistencia. El promedio de notas de esta etapa pondera un 10%, que se suma a la ponderación del 60% de la NEM que obtuvo entre 1° y 3° medio de enseñanza y el 30% que ponderan las NEM de 4° medio (mientras cursa el propedéutico. De esta forma se estimula a que los jóvenes no desatiendan sus responsabilidades escolares<sup>9</sup>. En la segunda etapa, acceden aproximadamente 50 estudiantes al bachillerato de la universidad (que igualmente debieron rendir la PSU), en condición de becados hasta que se titulen en las carreras de continuidad.

Sin embargo, a pesar de esta instancia remedial, no es posible afirmar si estas experiencias son efectivas en la permanencia, pues luego de casi cuatro años no hay información sistemática que oriente el diseño, implementación y evaluación de los actuales y nuevos programas inclusivos<sup>10</sup>.

El acceso de los “estudiantes propedéuticos” plantea nuevos desafíos a las instituciones de Educación Superior: estudiantes con importantes déficits académicos y sociales, que requieren del diseño de estrategias para contribuir a su permanencia y para atender a un estudiantado cada vez más diverso. En este sentido, vale la pena considerar la escasa teoría constituida a partir de las “escuelas efectivas”, experiencias en el ámbito

educacional que logran sobresalientes resultados de aprendizaje en contextos adversos.

Lo anterior es fundamental si se busca generar una alternativa de acceso a la universidad para estudiantes de colegios municipalizados y particulares subvencionados que son normalmente excluidos de la Educación Superior y preguntarse por las características de los sistemas de gestión: ¿qué características tienen los sistemas de gestión organizacional —tomando en cuenta las dimensiones contempladas en el modelo de gestión integral— diseñados para los programas de inclusión propedéuticos hasta ahora implementados?

Otro factor clave es preguntarse: ¿qué tipo de prácticas pedagógicas predominan en los docentes de los programas inclusivos de las universidades USACH, UCSH y UAH? Y si es necesario adoptar metodologías que reflejen una nueva forma de enseñar, que aminoren las desventajas iniciales y que eviten la frustración de los estudiantes que son incorporados.

Este artículo se enmarca en el contexto de una investigación mayor, cuyo propósito es evaluar la efectividad de estos programas, siendo por ahora el objetivo general es caracterizar los sistemas de gestión y las prácticas pedagógicas desarrollados en los programas inclusivos que se vienen ejecutando desde 2007, tomando en cuenta que aún no existe sistematización de la información ni un análisis comparativo de la forma en cómo se están implementando.

---

9 Como se podrá advertir, el mayor peso se concentra en la trayectoria académica del estudiante, lo que involucra a varias decenas de profesores que no podrían ponerse de acuerdo para dirigir las notas durante cuatro años, lo que evita la designación de alumnos y la corrupción del proceso; pero a la vez, al considerar el ranking en el curso y no en el colegio, se evita alimentar la “mala práctica” de algunos directores de establecimientos educacionales de segmentar los cursos según buenos o malos alumnos. Garantizar el reconocimiento de la trayectoria académica del estudiante durante cuatro años, en el ranking de notas de su curso; y un proceso de preselección en el propedéutico, en que la exigencia de 100% de asistencia, permite asegurar estudiantes metódicos y laboriosos, a la vez que se constituye en una institucionalidad anticorrupción. Al respecto, experiencias como la del PAE de la Universidad Mayor de San Simón en el departamento de Cochabamba (Bolivia), fueron en un momento evaluados negativamente, entre otras cosas, por la consagración de un sistema que no evitaba la personalización de la selección.

10 Es lo que debiera aportar la investigación que enmarca este trabajo. Los resultados estarán disponibles en mayo de 2012.

En la investigación fue necesario utilizar métodos cualitativos para el primer acercamiento a la reconstrucción de los sistemas de gestión. El foco fue la apreciación de los actores claves de estos programas, los gestores que de una u otra manera se encuentran “liderando” el programa de inclusión (tres directivos). La información obtenida nos permitió realizar un análisis comparativo de los sistemas de gestión de las distintas universidades, identificando diferencias y semejanzas entre ellas para armar una visión más amplia de lo que estaba sucediendo en cada una de ellas. Además, la recolección de datos de esta etapa del proyecto de investigación debió ser complementada por el uso de métodos cuantitativos a partir de la aplicación de encuestas a algunos de los integrantes de los equipos de gestión (nueve gestores) y a los estudiantes (355 estudiantes, 72 de origen propedéutico) de las distintas universidades.

## 1. MARCO TEÓRICO

Convengamos que los fundamentos teórico-empíricos que justifican estas experiencias de acción afirmativa para la equidad en el acceso, podrían ser estériles si la equidad no se hace extensiva a la permanencia. Los programas de este tipo, serán contribuyentes a la equidad, solo si logran ser igual o mayormente efectivos con relación a los estudiantes que ingresan a través de este sistema alternativo, respecto de quienes lo hacen a través de la prueba de selección universitaria. En ello, se juega la teoría que sostiene que los talentos están repartidos igualmente entre ricos y pobres, y que se concentra, según los datos, en el 10% superior de alumnos según el ranking de notas de su curso (algunos lo ubican en el establecimiento educacional).

De ahí que sea necesario, identificar las dimensiones y variables propias de la organización ejecutora, que podrían estar asociadas a una mayor o menor efectividad en la permanencia y determinar con ello una línea de base que permita monitorear, evaluar e inducir el desarrollo de los programas inclusivos. Al respecto, la literatura consultada —sin considerar la relativa a las conductas de entrada o características que traen los alumnos desde el entorno universitario, experiencias escolares, familiares, lugares de residencia, etc.— recomienda sopesar la influencia de los sistemas de gestión de la organización (programa universitario) que ejecuta el programa, las prácticas pedagógicas y la cultura académica u organizacional que actúan como facilitadores u obstaculizadores de la efectividad de la acción afirmativa.

A continuación, esbozamos la importancia teórico-empírica de la gestión y las prácticas pedagógicas<sup>11</sup> que orientan la interpretación de los datos hasta ahora disponibles.

### LA EQUIDAD EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Si bien en los últimos años se ha apreciado un aumento en la cobertura de la Educación Superior —aumento que incluye a los quintiles más bajos de la sociedad chilena— sigue existiendo una enorme brecha entre los distintos sectores sociales, pues como lo señala Díaz (2008), mientras en el 20% de mayores ingresos la cobertura en la educación superior es de 53,1%, en 20% de menores ingresos apenas alcanza a 13,7%.

Las causas principales se asocian al establecimiento educacional de origen y las limitantes socioeconómicas de los estudiantes provenientes de los quintiles más bajos. Se evidencia, entonces, una cierta estratificación al interior de la educación superior que viene condicionada por

---

11 La cultura organizacional está en curso de indagación, por lo que no se aborda en este trabajo.



la educación escolar y por el origen socioeconómico del estudiante.

De esta manera, es muy bajo el acceso a universidades selectivas de estudiantes provenientes del sector municipalizado. Los resultados de la PSU nos confirman lo anterior pues, en el año 2008, tan solo 47,8% de los estudiantes de establecimientos municipales obtuvieron 475 puntos o más, una cifra muy por debajo de la alcanzada en los colegios particulares pagados correspondiente a 91% de sus estudiantes (OECD, 2009). En consecuencia,

... las probabilidades que un estudiante de un colegio municipalizado ingrese a la educación superior son de un quinto en relación con las de uno proveniente de un colegio particular pagado (García Huidobro, 2006: 139).

Toda política que intenta ser inclusiva en materia de acceso, tiene que buscar generar un sistema de selección alternativo que dé más valor al esfuerzo y al mérito del estudiante expresado en su trayectoria académica en educación secundaria, es decir, alternativas inclusivas que reconozcan el talento de los estudiantes que ocupan lugares de privilegio en el ranking de calificaciones. De lo contrario, se continuaría otorgando más importancia a los factores externos, reproduciendo la desigualdad respecto a las oportunidades de recibir una educación superior de calidad.

Las políticas inclusivas generadas con el fin de corregir la inequidad en el acceso a la educación universitaria se centran en otorgarle mayor relevancia a la ponderación de las notas de enseñanza media. García Huidobro (2006) señala que reconocer el trabajo escolar que los jóvenes han realizado durante la educación secundaria mejora el nivel de equidad del sistema de admisión, ya que los bajos puntajes que obtienen los alumnos de alto rendimiento de los liceos más pobres no

significan menos talento, sino el resultado de haber estudiado en condiciones más desfavorables.

#### LA EQUIDAD EN LA PERMANENCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En cualquier caso, mejorar las oportunidades de acceso mediante correcciones al modelo de selección es insuficiente para lograr una igualdad efectiva de oportunidades educativas en educación superior. Se requiere ajustar las políticas institucionales dirigidas a asegurar la equidad en la permanencia de los estudiantes que, reuniendo el talento necesario, ingresan a la universidad en una posición de desventaja debido a sus contextos vulnerables y a las carencias presentadas en el sistema escolar de procedencia.

En Chile,

... se aprecia una menor retención de estudiantes de los dos quintiles más pobres (I y II), cuando la permanencia al interior del sistema universitario disminuye de 40% en el primer año a 14% en el cuarto año, mientras que entre los dos quintiles más ricos (IV y V) sólo disminuye la participación desde 29% en el primer año a 21% en el cuarto año (Latorre *et. al.*, 2009: 47).

Por lo tanto, la equidad en la permanencia es una deuda.

Canales y De los Ríos (2009) señalan que adquirir nuevos códigos y grupos de trabajo resulta particularmente complejo para los alumnos provenientes de sectores vulnerables pues se reconocen en una posición de desigualdad, no solamente en cuanto al manejo de contenidos y cultura general, sino también en su capital social, pues sus redes se encuentran muy desvinculadas al sistema universitario.

Por otra parte, encontramos los factores institucionales. Las universidades deben enfrentar

nuevos desafíos asociados al aumento de la diversidad socioeconómica y sociocultural del estudiantado, abriéndose la posibilidad en el acceso a grupos que tradicionalmente se encontraban excluidos del sistema. Lamentablemente existe una falta de visibilización de la diversidad por parte de las instituciones de educación superior o se percibe como un problema y no como una oportunidad, pues

... la diversificación del estudiantado se traduciría más bien en una baja en la calidad de los estudiantes, muchos de los cuales llegarían a formarse sin tener todos los conocimientos y/o competencias necesarios, lo cual no sólo incidiría en una baja en sus resultados sino, también, de los otros que sí tendrían las capacidades instaladas requeridas para aprovechar la experiencia (Sebastian, 2007: 84-85).

A raíz de la multiplicidad de dificultades que se presentan a los estudiantes que provienen de contextos vulnerables, la solución no se encuentra solamente en apoyos financieros como becas, sino que se requiere elaborar estrategias y prácticas complementarias que permitan mejorar la permanencia de los estudiantes.

La mayoría de las universidades no han desarrollado las capacidades institucionales necesarias para recibir y promover el aprendizaje de los estudiantes procedentes de sectores más pobres o culturalmente diversos.

... la institucionalidad no estaría ofreciendo oportunidades equivalentes a cada estudiante según sus especificidades, sino que, en la práctica, estaría discriminando a favor de unos y en contra de otros (Sebastian, 2007: 23).

La inclusión debe propender a la permanencia de los estudiantes que desde contextos

vulnerables y desfavorables logran acceder a la universidad. Este es el gran desafío de nuestras instituciones de educación superior.

Las actuales reformas a los sistemas educativos se han desarrollado sobre la base de dos valores fundamentales: la equidad y la calidad de la educación.

La gran deuda del sistema educacional chileno tiene relación con la calidad de la educación, ya que la enorme brecha que existe entre las distintas realidades educativas es persistente a pesar de las inversiones realizadas, lo que perjudica la permanencia en el sistema de los estudiantes que provienen de sectores socioeconómicos más bajos. Esto se puede ejemplificar con los porcentajes de retención en el sistema universitario de los jóvenes provenientes de los quintiles I y II para quienes, según Latorre *et al.*, (2009), la permanencia en la universidad disminuye de 40% en el primer año a 14% en el cuarto año.

Ahora bien, esta deuda de calidad se asocia al cumplimiento parcial de la equidad. Al no existir suficiente literatura que profundice este punto en educación superior, muchas veces recurrimos a la información que evidencia estas falencias en el sistema escolar y que creemos que en varios aspectos son reproducidos en las universidades. Ejemplos de lo anterior son los resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) y de la PSU que año a año dejan en evidencia la enorme brecha existente entre “ricos y pobres”.

El concepto de calidad nos obliga a hacernos cargo de la diversidad socioeconómica y sociocultural existente en el estudiantado; por lo tanto, no basta con impulsar la equidad en el acceso sino también se deben desarrollar acciones y estrategias que posibiliten la permanencia en el sistema de estudiantes que tradicionalmente se encontrarían excluidos y que ingresan en condiciones de desventaja.

A partir de las últimas décadas, se comienza a poner énfasis en la gestión como aspecto clave al momento de hablar de calidad y de efectividad de las instituciones educativas pues se constituye en la facultad de coordinar y organizar elementos que se encuentran dispersos para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Casi la totalidad de los estudios se concentran en la escuela dejando de lado a las instituciones de educación superior. De este modo, hemos tenido que rescatar modelos de gestión que se han aplicado en los contextos escolares pero que por sus dimensiones, componentes y elementos son perfectamente replicables en cualquier nivel del sistema educativo.

Es necesario romper con la visión tradicional acerca de la administración educacional, paradigma que no se ajusta a las necesidades de los sistemas educativos insertos en un mundo de cambios.

La gestión no se restringe a un marco meramente administrativo o técnico sino que trasciende dichos aspectos para abarcar múltiples dimensiones. Según Larraín (2002), una Gestión Educativa Integral abarcaría cuatro dimensiones, las cuales van a servir de base para la caracterización de los sistemas de gestión existentes en los programas inclusivos propedéuticos debido a la completitud y a la integralidad con la cual visualiza la gestión en el ámbito educacional.

Estas dimensiones son:

- **Dimensión pedagógica-curricular:** Contempla la organización del currículum, opciones educativo-metodológicas, sistemas de planificación, criterios y formas de evaluación, proceso de aprendizaje, prácticas pedagógicas, definición de contenidos, entre otras.
- **Dimensión organizativa-operacional:** Establece las estructuras, el funcionamiento de los

equipos de trabajo y organiza el funcionamiento y las relaciones de los distintos miembros de la comunidad educativa, incluyendo las normas explícitas e implícitas de convivencia (ejemplo, Reglamento interno y prácticas cotidianas).

- **Dimensión administrativa-financiera:** Involucra la previsión, la distribución y articulación de los recursos. Gestionar esta dimensión implica manejar y coordinar los distintos recursos que conforman toda organización, es decir, financieros, humanos y temporales.
- **Dimensión comunitaria:** Esta dimensión desarrolla una serie de relaciones entre el espacio educativo y la comunidad, las familias, otras organizaciones, el barrio, instituciones, vinculándose estratégicamente y generando redes de apoyo.

En el sistema educativo chileno existe la tendencia a desconocer las interconexiones e influencia mutua entre las dimensiones antes señaladas, disociando lo pedagógico de lo netamente organizacional. Esto se traduce en la conformación de realidades educativas ineficaces en cuanto al logro de sus objetivos, convirtiéndose en algo prioritario cambiar la mirada que tenemos respecto a la gestión institucional.

En educación superior no se visualiza un modelo de gestión integrado pues, según Atria (2006), lo que se observa son prácticas aisladas asociadas a determinados ámbitos como la gestión de recursos humanos, de recursos financieros, de la docencia, de la investigación, la gestión administrativa, entre otros.

En el contexto de los procesos de acreditación de las universidades del Consejo de Rectores, Atria (2006) señala que las universidades presentan prácticas y modelos de gestión que no son adecuados para enfrentar los nuevos desafíos que se les están presentando tales como la gran diversificación del estudiantado. A partir del



Marcela Mérida. *Trilogía*. Acrílico, 2010.

reconocimiento de una variedad de modelos de gestión en dichas universidades, identifica una gran cantidad de debilidades: débiles estrategias de desarrollo institucional; deficiente gestión de la investigación y vinculación con el medio; defectuosa gestión de la docencia; problemas de gestión de los recursos humanos y problemas asociados con el diseño de la estructura organizacional adecuada para la gestión institucional.

El modelo de la gestión integral tiene una mirada amplia de las distintas dimensiones que componen la gestión educacional, posibilitando captar la realidad institucional de una forma global, involucrar a los distintos actores de la comunidad educativa, vincularse con el entorno, establecer un plan estratégico de acciones sistemáticas y coordinadas, acercarse a la calidad en educación pero con equidad, analizar y evaluar las prácticas institucionales para generar cambios, etc. En el fondo, el objetivo de la Gestión Educacional no es más que desarrollar estrategias de acción e intervención que promuevan cambios culturales e institucionales que apunten a la mejora de la calidad de la educación, mejora que lleva en sí misma el propósito de la equidad.

Esta visión de la gestión educativa puede y debe ser aplicada en las instituciones de educación superior, más aún reconociendo las debilidades y problemas que se han identificado en la forma en que se están gestionando, las cuales no son acordes a los nuevos desafíos planteados.

En el caso de los programas inclusivos prope-  
deúuticos, es especialmente relevante considerar estas múltiples dimensiones ya que el éxito no se encuentra solamente en apoyos financieros como becas, sino que se requiere elaborar estrategias y prácticas complementarias que permitan mejorar la permanencia de dichos estudiantes a partir de la atención de sus múltiples necesidades. En este sentido, Canales y De los Ríos (2009) reconocen que la persistencia de los estudiantes está fuertemente determinada por las redes y relaciones sociales de

los alumnos y su entorno, jugando un rol fundamental las propias instituciones de educación superior y los sistemas de gestión desarrollados.

## PRÁCTICAS PEDAGÓGICAS

Ahora bien, un aspecto que adquiere gran relevancia se inserta en la dimensión curricular y hace referencia a las prácticas pedagógicas. Estamos haciendo referencia específicamente a las metodologías de enseñanza-aprendizaje empleadas por el docente.

Para este estudio, se tomó en cuenta el término de práctica pedagógica como el desarrollo de ciertas acciones realizadas por el docente, en el contexto del aula, para conseguir el aprendizaje de sus alumnos. Pone de manifiesto una determinada relación docente-conocimiento-alumno, centrada en el enseñar y en el aprender, que se constituye en un factor clave para explicar la efectividad en educación.

Las universidades que se hacen parte de las iniciativas de inclusión deben hacerse cargo de la diversidad de sus alumnos a través de la adopción de estrategias curriculares y pedagógicas. Deben asumir su cuota de responsabilidad frente a indicadores como la deserción o los malos resultados académicos. Históricamente, las universidades chilenas transfieren completamente la responsabilidad del fracaso o éxito académico a los propios estudiantes, sin analizar de qué manera inciden en los indicadores de logros la gestión docente e institucional.

Recientemente se han ido desarrollando estudios en educación superior que ponen en la palestra a los docentes universitarios, quienes han debido incorporar las competencias educativas (metodologías, didáctica, evaluación) a su experticia disciplinar. Molina y Silva (2005) plantean que el papel del docente universitario es el de diseñar situaciones de aprendizaje para que sus alumnos tomen contacto con la materia de

estudio desde una concepción afectiva y muestran desafíos al estudiante en condiciones de interacción social. La nueva dinámica interna establecida por estas iniciativas de inclusión en educación superior presenta enormes desafíos a los docentes. Según Callejas (2005), el docente universitario actual debe contar con habilidades comunicativas y pedagógicas acordes con los retos que propone la educación del nuevo siglo.

Mondragón (2005) sostiene que las prácticas pedagógicas implican el diseño de estrategias didácticas que no se pueden limitar a la recepción de información por parte de los estudiantes. Estos deben ser capaces de modificarla y aplicarla, de compartir las inquietudes en torno al conocimiento y poder problematizarlo, descomponerlo y recomponerlo en su personal comprensión, entre otras cosas.

El autor identifica diversas prácticas pedagógicas en el ámbito universitario:

- **Expositiva:** Es predominante en las aulas universitarias, y corresponde a la denominada clase magistral. En ella se presenta una coherencia conceptual dada por el encadenamiento de conceptos disciplinarios desarrollados por el docente. Se destaca porque la sala de clases corresponde al escenario de aprendizaje en el que el uso de la voz del profesor es el instrumento argumentativo-expositivo tendiente a convencer, instalar y desinstalar las concepciones previas que el estudiante trae. Las conferencias, la docencia colectiva, la docencia tutorial, la interrogación, la demostración y la discusión guiada, son ejemplos concretos de este tipo de prácticas.
- **Constructiva:** Se centra en la acción reflexiva de los estudiantes. Entre los principios básicos de estas prácticas encontramos la democratización de las relaciones pedagógicas, la orientación por parte del docente en el trabajo de los estudiantes, el “aprender haciendo” y

el “aprender a aprender”, el desarrollo de la creatividad y la unidad entre teoría y práctica. El taller es un ejemplo de este tipo, el cual permite la vinculación entre teoría y práctica. También podemos mencionar la lectura independiente, el método de casos, el aprendizaje basado en problemas y los laboratorios.

- **De profundización:** Estas destacan por el alto nivel de exigencia, tanto para los estudiantes como para el docente. Permiten a los estudiantes tomar contacto en forma directa con los problemas y métodos propios de la reflexión, la argumentación y la investigación. Por su nivel de exigencia es necesario desarrollarlas durante un largo tiempo del curso. Ejemplos de prácticas de profundización son el seminario, el debate y la presentación.
- **De campo o socioeconómicas:** Estas son las que vinculan la formación profesional del estudiante con la realidad de la vida técnica, económica y política del país y del mundo. Entre los ejemplos que podemos mencionar se encuentran el conversatorio, la salida a terreno y la práctica de campo.
- **Lúdicas:** Son las que alientan la construcción del conocimiento a través de la participación alegre y bulliciosa en base a valores tales como la responsabilidad. Algunos ejemplos son la dramatización y el juego.

De este modo, fue necesario explorar de manera directa en la gestión organizacional y pedagógica de los programas inclusivos, ambos factores esenciales para poder determinar posteriormente su relación con la permanencia de los estudiantes.

## 2. DESCRIPCIÓN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS INCLUSIVOS PROPEDÉUTICOS

A pesar del tiempo que llevan ejecutándose los programas inclusivos en la USACH, la UCSH

y la UAH<sup>12</sup>, no existe información respecto al diseño, implementación, monitoreo y evaluación de sus experiencias. La gestión educacional ha asumido enorme relevancia, asociándose directamente a la efectividad, calidad y equidad. De este modo, es necesario visualizar la manera en cómo se están gestionando los programas inclusivos. Sin duda, visualizando las distintas aristas de los modelos de gestión se podrá construir una línea de base que introduzca una mejora en las universidades que están asumiendo o asumirán este desafío.

#### DIMENSIÓN PEDAGÓGICA-CURRICULAR

Esta dimensión se relaciona directamente con el aprendizaje de los estudiantes y contempla las funciones más básicas de toda institución educacional,

tales como la organización del curriculum, las opciones educativo-metodológicas, sistemas de planificación, criterios de evaluación, entre otras.

Una propuesta inclusiva debe considerar estrategias que atiendan a la diversidad del estudiantado, más aún cuando muchos de ellos parten con una desventaja inicial de tipo académico, cultural y psicosocial, que puede repercutir en sus resultados y permanencia. Sin embargo, solo se han podido visualizar elementos relacionados a aspectos de tipo funcional, tales como la estructura del programa, los módulos de la etapa propedéutica, los requisitos de aprobación y la construcción del ranking de selección.

Del análisis comparativo de la dimensión pedagógica-curricular en las tres universidades, de manera sintética, se pueden establecer los siguientes elementos relevantes:

Dimensión	Elemento	Universidad		
		USACH	UCSH	UAH
Pedagógica curricular	Estructura del programa de inclusión	Propedéutico (6 meses aproximadamente en el segundo semestre de 4° Medio), internado en matemática (dos semanas en enero) y Bachillerato en Ciencias y Humanidades (2 años).	Propedéutico (6 meses aproximadamente en el segundo semestre de 4° Medio) y Carrera.	Propedéutico (6 meses aproximadamente en el segundo semestre de 4° Medio, internado en metodología y temas de profundización (dos semanas en enero) y Bachillerato en Ciencias Sociales y Humanidades (2 años).
	Módulos de la etapa propedéutica	Lenguaje, Matemática y Gestión de Personal (Fundación Equitas).	Lenguaje, Matemática, Gestión de Personal (Fundación Equitas).	Dominio del lenguaje, Desarrollo del pensamiento matemático, Gestión de Personal (Fundación Equitas).

*Continúa en la siguiente página.*

12 Universidad de Santiago de Chile (USACH), Universidad Católica Silva Henríquez (UCSH) y Universidad Alberto Hurtado (UAH).



Pedagógica curricular	Aprobación del Propedéutico	100% de asistencia. Aprobar cada módulo con promedio mínimo 4.0.	100% de asistencia. Cumplir con tareas y trabajos. Aprobar cada módulo con promedio mínimo 4.0.	100% de asistencia. Aprobar cada módulo con promedio mínimo 4.0.
	Construcción de ranking de selección	Promedio de notas de Primero a Tercero Medio: 60%. Notas de Cuarto Medio: 30%. Notas propedéutico: 10%.	Promedio de notas de Primero a Tercero Medio: 60%. Notas de Cuarto Medio: 30%. Notas propedéutico: 10%.	Promedio de notas de Primero a primer semestre de Cuarto Medio: 90%. Notas propedéutico: 10%.
	Estrategias de acompañamiento institucionalizadas	Ninguna.	Ninguna.	Ninguna.
	Prácticas informales de apoyo académico y/o psicosocial.	Clases adicionales. Monitoreo del Rendimiento académico. Ambas en Bachillerato.	Tutorías Académicas.	Redes de apoyo: ayudantes y colaboradores. En el Propedéutico y en el Bachillerato.
	Indicadores de efectividad / monitoreo	Ninguno.	Ninguno.	Ninguno.

Fuente: Elaboración propia.

DIMENSIÓN OPERACIONAL-ORGANIZATIVA

Esta dimensión es la base organizacional, correspondiendo a ella el funcionamiento de los equipos de trabajo, las normas explícitas e implícitas de convivencia (ejemplo, Reglamento interno y

prácticas cotidianas), la transmisión de valores, comportamientos y actitudes para una convivencia democrática, participativa e inclusiva, entre otras cosas. De manera sintética, en esta dimensión se pueden establecer los siguientes elementos:

Dimensión	Elemento	Universidad		
		USACH	UCSH	UAH
Organizativo operacional	Años de ejecución del programa (propedéutico a egreso del Bachillerato)	3 años	Tiempo relativo dependiendo de la carrera. (2 años cuando se implemente el bachillerato)	Sin límite de tiempo.

Continúa en la siguiente página.

Viene de la página anterior.

Organizativo operacional	Tipos de establecimientos educacionales	6 liceos Prioritarios <sup>13</sup> Liceo ILPAC de Rancagua, 1 establecimiento educacional de Belén Educa y un colegio municipal (Conchalí).	6 establecimientos educacionales de Belén Educa, 1 liceo municipal (Quilicura) y dos colegios de la Fundación Fe y Alegría.	7 liceos prioritarios
	Convocatoria de estudiantes	10% superior de cada curso	10% superior del establecimiento educacional.	5% superior del establecimiento educacional.
	Cupos para Bachillerato	47 cupos	10 cupos.	15 cupos.
	Sistema de protección social interno	Becas Internas: "Los benefactores del propedéutico". Becas de alimentación Unesco.	Ninguno.	Ninguno.

Fuente: Elaboración propia.

#### DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA-FINANCIERA

Esta es una de las dimensiones más delicadas pues una de las dificultades que ha surgido en la puesta en marcha de los programas inclusivos propedéuticos es su financiamiento, aspecto que se ve reflejado en los sistemas de gestión. Un ejemplo de lo anterior es la importancia que se le ha

atribuido al hecho de que los estudiantes que ingresen a la universidad vía propedéutico cuenten con la Beca de Excelencia Académica (BEA)<sup>14</sup>, lo que lleva a que las universidades finalmente convoquen al 5% superior de cada establecimiento educacional. De manera sintética, en esta dimensión se pueden establecer los siguientes elementos para cada una de las universidades:

Dimensión	Elemento	Universidad		
		USACH	UCSH	UCAH
Administrativa financiera	Becas para los estudiantes	Beca de arancel de un 100%.	Beca de arancel de un 100%.	Beca de arancel de un 90%.
	Participación económica de los estudiantes.	Matrícula semestral (\$ 60.000)	Ninguna. Excepto un estudiante que optó por financiar por sus medios el arancel anual.	10% del arancel anual (\$ 250.000).

*Continúa en la siguiente página.*

<sup>13</sup> Establecimientos educacionales de sectores vulnerables que presentan un desempeño deficiente.

<sup>14</sup> La BEA es un subsidio creado en 2004, que reciben las universidades por cada alumno que matriculen en algunas de sus carreras, siempre y cuando provenga del 5% superior del ranking de notas de su colegio de origen. Alumnos que en todo caso deben postular habiendo rendido la Prueba de Selección Universitaria (PSU)

Administrativa financiera	Financiamiento	BEA (sólo si ingresan del 5% superior). Otras Becas. Financiamiento de la Universidad..	Principalmente BEA. Otras becas. Diferencial cubierto por la Universidad.	Principalmente a través de la BEA. Otras becas. Porcentaje del arancel pagado por los estudiantes. Diferencial cubierto por la Universidad.
	Dependencia	Vicerrectoría Académica.	Vicerrectoría Académica.	Facultad de Filosofía y Humanidades. Facultad de Educación.

Fuente: Elaboración propia.

### DIMENSIÓN COMUNITARIA

La vinculación con el entorno es un factor clave para el éxito educativo, que debe ser intencionado a través de la dimensión comunitaria de la gestión educacional, para lo cual se persigue traspasar los límites institucionales para establecer relaciones estratégicas con las familias, la

comunidad, otras instituciones y el barrio, entre otros. Lamentablemente, en los sistemas de gestión de los programas inclusivos propedéuticos el desarrollo de esta dimensión es muy débil, e incluso prácticamente nula. De manera sintética, en esta dimensión se pueden establecer los siguientes elementos para cada una de las universidades:

Dimensión	Elemento	Universidad		
		USACH	UCSH	UCAH
Comunitaria	Institucionalización relaciones liceos-universidad	No	No	No.
	Gestión de protección social externa	Sí. Principalmente a través de las municipalidades.	Ninguna.	Ninguna.
	Vinculación con el entorno familiar del alumno.	Ninguno.	Ninguno.	Sí. Reuniones de padres y apoderados.

Fuente: Elaboración propia.

### CONCLUSIONES

Los programas inclusivos de la USACH, UCSH y UAH han llevado a cabo una importante política de corrección de la inequidad en el acceso a las universidades al incorporar estudiantes de los primeros quintiles de ingreso, con vulnerabilidad

psico-socioeconómica y con gran déficit cultural. La corrección se ha hecho utilizando como criterio de selección la trayectoria académica en Educación Media de los estudiantes y su rendimiento en la etapa previa al ingreso a la universidad: el propedéutico. Es un proyecto innovador y ambicioso, al cual se siguen sumando instituciones de educación

superior. A partir del año 2010, se han unido nuevas universidades con sus respectivos propedéuticos: la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, la Universidad Tecnológica Metropolitana, la Universidad Católica del Norte, la Universidad Católica de Temuco y la Universidad de Tarapacá, replicando los sistemas de gestión implementados en las tres primeras experiencias. Además, la UCSH introdujo una importante modificación: la incorporación del bachillerato como etapa remedial, equiparándose con las experiencias de la USAH y la UAH. De esta manera, se ha ido acrecentando el número de instituciones universitarias que integran la Red de Propedéuticos y que se comprometen con la generación de un espacio universitario más equitativo, diverso y democrático. La intención es que estos programas inclusivos propedéuticos dejen de ser acciones de voluntad individual para convertirse en política de Estado.

Esto es más relevante en el contexto de crisis del sistema educacional chileno en general, y del universitario en particular, que se ha manifestado en movilizaciones estudiantiles que cuentan con la simpatía de 70% de la población y han puesto al gobierno y al presidente Piñera en la adhesión más baja que se conozca desde que se hacen mediciones de este tipo, así como el mayor rechazo conocido.

Aunque el conflicto es estructural en todas las mesas de diálogo, estudiantes y gobierno han coincidido en la necesidad de crear nuevos mecanismos de acceso equitativo en el ingreso, tomando como modelo el sistema propedéutico. De este modo, se espera que, a partir de 2012, entre cuatro y cinco mil estudiantes de colegios municipalizados o subvencionados de escasos recursos, y que formen parte del 5% de rendimiento académico superior en sus establecimientos educacionales, se vean beneficiados por esta medida.

Sin lugar a dudas, se ha dado un paso adelante respecto a la equidad en el acceso a la educación superior, pero no nos podemos quedar con eso sino que se debe procurar lograr la equidad en cuanto a la permanencia de los estudiantes que logran vencer las barreras de acceso colocadas por la PSU y el elitismo. El conocimiento de esta última dimensión, busca lograr la investigación de la cual forma parte el presente artículo. Este es un desafío que debe cumplirse a corto plazo para que las aspiraciones de los líderes de esta iniciativa puedan alcanzarse y para que en Chile exista una alternativa real de movilidad social para todos aquellos que cuenten con los talentos y la motivación de cursar estudios superiores.

Sin embargo, a través de la información dispersa disponible que se ha podido sistematizar, se advierte las deficiencias que se presentan en los sistemas de gestión de las tres universidades que fueron objeto de estudio, lo cual podría repercutir de manera negativa en la efectividad en cuanto a la equidad en la permanencia de los estudiantes que ingresan vía propedéutico.

La caracterización realizada respecto a la dimensión pedagógica-curricular podría manifestar debilidades en la lógica equitativa de la permanencia debido a que no se han implementado estrategias que aseguren el acompañamiento académico y psicosocial de los estudiantes que ingresan vía propedéutico. De este modo, podría estarse transfiriendo la responsabilidad de la permanencia a los estudiantes.

La informalidad de las prácticas llevadas a cabo en este sentido, no son suficientes debido a que depende de buenas voluntades sin enmarcarse en una planificación estratégica. Además, no existe un proceso de selección, inducción o acompañamiento del personal docente que trabaja en las distintas etapas del programa. Ambos son elementos que se consideran importantes pero que no se han traducido en una acción

concreta e institucionalizada en ninguna de las universidades investigadas.

La información recogida respecto a dicha dimensión, da cuenta de que los acuerdos se han tomado solamente en relación a aspectos formales tales como la estructura del programa, el objetivo del propedéutico, la selección de los módulos de dicha etapa y requisitos de aprobación.

La segunda dimensión descrita es la organizativa-operacional. En las tres universidades, presenta importantes vacíos en cuanto a los reglamentos estudiantiles y académicos, y a la organización del trabajo docente. En términos organizacionales los sistemas de gestión se restringen a la organización del tiempo, la selección del tipo de establecimiento educacional con los cuales trabajan y la convocatoria de los estudiantes. El enorme débito de los sistemas de gestión se relaciona a la carencia de estrategias que apunten a la creación de un clima organizacional favorable al aprendizaje y permanencia de todos los estudiantes, en medio de un contexto de diversidad que se sigue ampliando. Tampoco se han organizado sistemas de protección internos que aseguren la inclusión y la integración, valores claves para el éxito de la iniciativa que encabezan.

La dimensión administrativa es una de las más complejas. En las tres universidades, se reconoce como una de las principales debilidades en la gestión de los programas, existiendo información poco precisa al respecto y obstáculos difíciles de superar. La caracterización se limita a identificar las fuentes de financiamiento de cada uno de los programas, en donde las becas que acompañan a los estudiantes son prácticamente indispensables. Es, sin lugar a dudas, una de las dimensiones que más cuesta profundizar en términos descriptivos por la existencia de información confidencial.

Las características de los sistemas de gestión de la dimensión comunitaria dejan en evidencia la ausencia de estrategias que permitan la

vinculación con el entorno. Aquí son importantes las relaciones que se pueden llegar a establecer con la comunidad, las familias, los colegios y con otras instituciones que pueden fortalecer el trabajo interno de las universidades. Las excepciones la marcan la USACH con la red de protección tejida con algunos municipios y la UAH con la vinculación establecida con los padres y apoderados de los estudiantes propedéuticos.

Por lo tanto, y a la luz de los hallazgos, la caracterización realizada de las distintas dimensiones del modelo de gestión integral deja en claro que no se están contemplando todos aquellos aspectos que son esenciales para asegurar la equidad en la permanencia de los estudiantes que ingresan vía propedéutico. Nos encontramos con sistemas de gestión en Educación que deben mejorar su ajuste a la realidad de los estudiantes para no seguir transfiriendo a ellos la responsabilidad del éxito académico y de la permanencia, cuya centralidad siguen siendo los aspectos económicos propios de la dimensión administrativa.

Por otra parte, debemos partir del supuesto que las prácticas pedagógicas son un factor clave a la hora de lograr que estudiantes vulnerables se inserten con éxito en los distintos espacios educativos, repercutiendo directamente en la permanencia de los estudiantes.

A partir de los hallazgos recogidos, podemos afirmar que en el contexto de estos programas, se han ido desarrollando todos los tipos de prácticas pedagógicas, pero con énfasis en los estilos constructivos y de profundización, lo que se transforma en una oportunidad al considerar los distintos estilos de aprendizajes que existen en un estudiantado cada vez más diverso.

A partir del estudio, se ha podido dar cuenta cómo las prácticas expositivas, tradicionales en el ámbito universitario, no se encuentran tan presentes favoreciendo otros tipos de prácticas, alcanzando tan solo el cuarto lugar en las

distintas universidades. Sin embargo, esto no es del todo positivo puesto que al ser estas prácticas las que estimulan la organización sistemática y racional, y por ende fomentan el rigor en el ámbito del estudio personal, estarían muy cercanas a la formación de hábitos como los que se viven en la escuela y serían las más adecuadas para fortalecer las competencias y mejorar los resultados en aquellos estudiantes provenientes de los quintiles más bajos. Son prácticas en donde el rol central lo asume el propio docente quien dirige, controla y monitorea el trabajo de los estudiantes, aminorando o subsanando las posibles falencias de entrada.

Este potencial debe ser aprovechado a favor de la permanencia de los estudiantes que ingresan vía propedéutico, pero debe responder a una planificación estratégica y al despliegue de acciones que se orienten a suplir las desventajas iniciales con las cuales se insertan estos estudiantes. Por lo tanto, la gestión pedagógica debe encuadrarse con la gestión institucional, específicamente con las dimensiones pedagógica-curricular y organizativa-operacional. Lamentablemente, muchos de los docentes que trabajan en educación superior parten con la errónea convicción de que todos sus estudiantes tienen las competencias necesarias para enfrentar con éxito las exigencias universitarias.

A esta etapa del desarrollo del estudio, se pudo identificar los sistemas de gestión y las prácticas predominantes en cada una de las universidades, por lo tanto, falta medir cuáles de ellas están siendo más efectivas para el aprendizaje y la permanencia de los estudiantes que ingresan vía propedéutico.

Tenemos la certeza de que la solución a la inequidad existente en los contextos universitarios no se relaciona exclusivamente a un apoyo de tipo financiero sino que también exige la elaboración de estrategias y prácticas complementarias que trascienden la dimensión económica.

Sin embargo, continúa existiendo un cierto sesgo inconsciente respecto al tipo de ayuda específica que se brinda a dichos estudiantes, prevaleciendo las ayudas económicas como becas y créditos. Los acompañamientos académicos y de desarrollo social se quedan en un plano de informalidad que no alcanzan a convertirse en estrategias propiamente tales.

Existe un espacio común, la Red de Propedéuticos, que está siendo poco aprovechado respecto a la oportunidad que genera para compartir experiencias, comparar resultados, diseñar estrategias y evaluar la puesta en marcha de los programas en las distintas universidades. Acá debe existir un espacio de reflexión y evaluación que sea ampliamente reconocido y en donde la asistencia a las reuniones sea algo realmente imperdible. Junto a ello es necesario el reconocimiento de indicadores de efectividad elaborados de manera consensuada y que permitan evaluar la efectividad de estos programas respecto a la permanencia de los estudiantes que ingresan vía propedéutico (% de aprobación, rendimiento, entre otros).

Creemos necesario que las universidades asuman su cuota de responsabilidad en los logros de sus estudiantes, dejando de transferirles a ellos toda esta responsabilidad. La universidad se ha hecho parte de innovaciones que apuntan a la justicia social, a la movilidad social y a la inclusión de la diversidad, por lo tanto, es hora de ajustar las políticas y prácticas institucionales pues, lamentablemente, siguen gestionándose como si tuviesen un estudiantado con características homogéneas. En este sentido, consideramos necesario que se rescate la experiencia de las escuelas efectivas, que han tenido importantes logros educativos en contextos adversos, convirtiendo en realidad el sueño de la equidad en educación.

Es urgente diseñar una planificación estratégica que contenga metas, acciones y medios claros para el logro de los objetivos y para que los apoyos académicos y psico-sociales tengan la

consistencia y la continuidad necesaria para el éxito en la permanencia de los estudiantes que ingresan vía propedéutico.

Nuestro propósito es proponer la revisión de los sistemas de gestión y de las inconsistencias que ponen en riesgo la efectividad de tan importante iniciativa, tomando en consideración los modelos aplicados en los contextos escolares. De este modo, el trabajo ha permitido que al menos tres alumnos del Programa de Magister en Educación de la Universidad de Santiago de Chile realicen sus tesis de grado colaborando con la investigación, convirtiéndose nuestro trabajo en punto de partida para posteriores revisiones y evaluaciones respecto a la efectividad en la permanencia de los programas inclusivos.

## BIBLIOGRAFÍA

Arancibia, V.  
1992 *Efectividad escolar. Un análisis comparado*. Santiago de Chile: Serie de Estudios Públicos.

Atria, R.  
2006 “La gestión de las universidades del Consejo de Rectores”. En: *Revista Calidad en Educación*, 24, Santiago de Chile: Consejo Superior de Educación.

Baeza C., Jorge  
2007 *Educación inclusiva y tareas de la orientación*. Santiago de Chile: Universidad Católica Silva Henríquez. Centro de Estudios de la Juventud (CEJU).

Blanco, ROSA  
s.f. “Inclusión en Educación Superior Universitaria”. En: [http://www.comisionunesco.cl/pdf/Directora\\_\(s\)\\_OREALC-UNESCO\\_Santiago.pdf](http://www.comisionunesco.cl/pdf/Directora_(s)_OREALC-UNESCO_Santiago.pdf). Extraído el 06 de julio del 2010.

Cáceres, Eugenio  
2007 “Educación Superior en Chile: diversidad, diversificación, ¿ahora articulación?”. En: *Revista Calidad en la Educación*, 26. Santiago de Chile: Consejo Superior de Educación.

Callejas, M.  
2005 “Los Estilos Pedagógicos de los Profesores Universitarios”. En: <http://www.universia.net.co/docentes/articulos-de-educacion-superior/los-estilos-pedagogicos-de-los-profesores-universitarios.html>. Extraído el 14 de julio 2010.

Canales, Andrea y De los Ríos, Daniela  
2009 “Retención de estudiantes vulnerables en la educación universitaria chilena”. En: *Consejo Nacional de Educación. Serie Estudios y Documentos del Consejo Nacional de Educación*. En: [http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionInvestigacion/investigacion\\_estudios\\_documentos.aspx](http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionInvestigacion/investigacion_estudios_documentos.aspx).

2007 “Factores explicativos de la deserción universitaria”. En: *Consejo Nacional de Educación. Serie Estudios y Documentos del Consejo Nacional de Educación*. En: [http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionInvestigacion/investigacion\\_estudios\\_documentos.aspx](http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionInvestigacion/investigacion_estudios_documentos.aspx).

Consejo Superior de Educación, Secretaría Técnica  
2007 “¿Cuál es el origen escolar de los alumnos de educación superior hoy?”. Informe de datos de INDICES 2004-2006”. En: *Consejo Nacional de Educación. Serie Estudios y Documentos del Consejo Nacional de Educación*. En: [http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionInvestigacion/investigacion\\_estudios\\_documentos.aspx](http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionInvestigacion/investigacion_estudios_documentos.aspx)

Díaz-Romero, P.  
2008 “Hacia una Igualdad Efectiva”, *Boletín N° 7*. Santiago de Chile: Fundación Equitas. En: <http://www.fundacionequitas.org/publicaciones/>

Donoso, Sebastián y Cancino, Víctor  
2007 “Caracterización socioeconómica de los estudiantes de educación superior por tipo de Institución”. En: *Consejo Nacional de Educación. Serie Estudios y Documentos del Consejo Nacional de Educación*. En: [http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionInvestigacion/investigacion\\_estudios\\_documentos.aspx](http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionInvestigacion/investigacion_estudios_documentos.aspx).

García-huidobro, J. E.  
2006 “Desafíos para las políticas de equidad e inclusión en la educación superior chilena”. En: *Caminos para la inclusión en la Educación superior en Chile*. Santiago de Chile: Fundación EQUITAS.

Gil, Francisco Javier  
2006 “Acceso a la universidad. Una propuesta”. Santiago de Chile. En: Unesco - *Cuadernos del Foro Nacional Educación de Calidad para Todos*.  
2000 “Características educacionales de estudiantes de enseñanza media chilena con alto nivel de rendimiento”. En: Bralic, Sonia y Romagnoli, Claudia (eds.). *Niños y jóvenes con talentos. Una educación de calidad para todos*. Santiago de Chile: Ed. Dolmen.

Latorre, C; Gonzáles, L. y Espinoza, O.  
2009 *Equidad en educación superior. Análisis de las políticas públicas de la concertación*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia.



- López, F.  
1997 *La gestión de calidad en educación*. Madrid: La Muralla.
- Manzi, J.  
2006 “El acceso segmentado a la educación superior en Chile”. En: *Caminos para la inclusión en la Educación superior en Chile, Capítulo 3*. Santiago de Chile: Ed. Fundación Equitas.
- Meneses, F.; Parra, A. y Zenteno, L. (eds.)  
2005 “¿Se puede mejorar el sistema de ingreso a las universidades chilenas? El uso del ranking en la Universidad Católica de Chile, Universidad de Chile y Universidad de Santiago de Chile”. En: [http://www.cai.cl/web/web2/images/documentos/Documentos\\_Contingencia/AFI/afi.doc3.pdf](http://www.cai.cl/web/web2/images/documentos/Documentos_Contingencia/AFI/afi.doc3.pdf). Extraído el 03 de julio del 2010.
- Mondragón, H.  
2005 *Prácticas pedagógicas en la universidad para la construcción de ambientes de aprendizaje significativo*. Cali: Universidad Javeriana. En: <http://portales.puj.edu.co/didactica/Archivos/Recursos/PRACTICASPEDAGOGICAS.2005.pdf>. Extraído el 13 de julio del 2010
- Molina, A.; Silva, F. y Cabezas, C.  
2005 “Concepciones teóricas y metodológicas para la implementación de un modelo pedagógico para la formación de valores en estudiantes universitarios”. En: *Revista Estudios Pedagógicos*, XXXI/1, pp. 79-95. Valdivia: Universidad Austral, Facultad de Filosofía y Humanidades.
- OECD  
2009 *Panorama de la educación 2009: indicadores de la OECD*. En: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/54/43638848.pdf>. Extraído el 04 de julio del 2010.
- OPT/PRELAC  
2007 *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Buenos Aires: Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC).
- Scharager, J. y Sebastian, C.  
2007 “Diversidad y educación superior: algunas reflexiones iniciales”. En: *Revista Calidad en la Educación*, 26. Santiago de Chile: Consejo Superior de Educación.
- Sebastian, C.  
2007 “La diversidad interindividual como una oportunidad para el aprendizaje de los estudiantes de educación superior”. En: *Revista Calidad en la Educación*, 26. Santiago de Chile: Consejo Superior de Educación.
- Unicef  
2004 *Informe anual del UNICEF*. En: [http://www.unicef.org/spanish/publications/files/annualreport\\_04\\_sp.pdf](http://www.unicef.org/spanish/publications/files/annualreport_04_sp.pdf) Extraído el 26 de junio del 2010.
- OREALC/Unesco  
2004 *Temario abierto sobre Educación Inclusiva. Materiales de Apoyo para Responsables de Políticas Educativas*. Santiago de Chile.  
2000 *Desafíos de la educación. Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa, 1*. Buenos Aires: IIPE.
- Universidad de Santiago de Chile  
1991 Acta N° 20 de la sesión extraordinaria del Consejo Académico del 15 de Septiembre de 1991.



Marcela Mérida. *Caleidoscopio*. Acrílico, 2011.

---

## **SECCIÓN III**

---

### MIRADAS



Miradas a...

# ***Ciencia y Cultura*, revista de la Universidad Católica Boliviana**

Views of...

## ***Ciencia y Cultura*, the Bolivian Catholic University journal**

La revista *Ciencia y Cultura* deja huella en el universo de las revistas en ciencias sociales bolivianas. Desde el corazón de la sede paceña de la Universidad Católica Boliviana, Alba María Paz Soldán, coordinadora académica del área de Cultura de esta casa de estudios, nos cuenta la historia de esta publicación y nos explica alguna de sus características.

### **¿Cómo nace *Ciencia y Cultura*?**

El año 1997, a iniciativa del entonces Vicerrector Académico Regional, Carlos Machicado Saravia, sale el primer número de la revista *Ciencia y Cultura*. En principio se la concibe como una publicación que proyecta la actividad académica y cultural que se desarrolla en la Universidad Católica Boliviana. Los primeros dos números incluyen una variedad de ideas, pensamientos y debates que surgen de la actividad docente en los distintos departamentos académicos de la institución. A partir del tercer número, se amplía el radio de acción y se plantea un debate sobre la educación, a partir del proceso de cambio

institucional iniciado en la Universidad, pero incluyendo artículos y propuestas de autores internacionales al respecto. Entonces, se toma la decisión de hacer de la revista *Ciencia y Cultura* un órgano periódico de difusión impresa de la producción intelectual científica, artística y cultural no solo de la Universidad Católica Boliviana sino también de la ciudad de La Paz y del país en general.

Se pretende responder así a la falta de revistas de distinta naturaleza que se encarguen de difundir y fomentar la cultura y el desarrollo científico nacionales. En esta perspectiva, ya más extendida, se ve la necesidad de concentrar cada número en un área determinada, de modo que a partir del número 4, las entregas son monográficas y, cuando se hace necesario, se invita a algún personaje destacado del campo científico o artístico seleccionado para ser el encargado de la edición. Posteriormente, desde el número 22-23 (2009) la revista *Ciencia y Cultura* circula también en soporte electrónico, al aparecer una copia en la página Web de la Universidad y, desde el año 2010, cuando fue admitida en la red SCIELO

(*Scientific Electronic Library On Line*), ya forma parte de una vasta red de bibliotecas electrónicas. Se publica semestralmente, en junio y diciembre de cada año, y la instancia de la Universidad Católica responsable de su planificación, elaboración, edición y difusión es el Departamento de Cultura.

El consejo editorial está conformado por Carlos Rosso Orosco, Director del Departamento de Cultura y Alba María Paz Soldán, Coordinadora Académica del mismo departamento, y por el Editor de la revista, Walter Iván Vargas, también funcionario del Departamento.

### ¿Cómo caracterizarían su recorrido?

La revista *Ciencia y Cultura* es un órgano de difusión científica y cultural de la Universidad Católica Boliviana, de modo que depende económica e institucionalmente de esta entidad. Para responder a la pregunta sobre su recorrido valdría la pena destacar algunas directrices que han seguido las entregas particulares. En primer lugar, están los números dedicados a la producción intelectual de las carreras y facultades de la Universidad. Para dar algunos ejemplos, el número 8 recoge artículos de docentes e investigadores de la Carrera de Psicología con temas acerca de familia, terapia de pareja, cultura institucional, psicología ambiental, etc.; el número 10 está dedicado a la carrera de Derecho: los docentes de esta área tratan temas desde el Mercosur a la Unión Europea, las primeras legislaciones internacionales sobre aguas, Derecho Comunitario y las modificaciones en la reforma constitucional de 1994; el número 6 está dedicado a temas de investigación de los docentes de la Carrera de Arquitectura y el

número 12 a la producción de los docentes de Administración de Empresas.

En segundo lugar, tenemos las entregas dedicadas a temas monográficos de relevancia y trascendencia en distintos ámbitos de interés nacional y académico. Mencionamos algunos ejemplos como el número 7 que, con el título “Ruinas en gestación”, reúne investigaciones y ensayos antológicos sobre la ciudad de La Paz; el número 13 recoge los diarios de tres estudiantes de la carrera de Arquitectura que participaron del Programa de Jóvenes contra la Pobreza, un programa que apoyaba a estudiantes egresados de las universidades en el proceso de hacer su tesis en zonas periféricas del interior; el número 18 aborda la cuestión de la realidad política del país ocurrida a partir de 2005 con artículos de autores de distintas instituciones; y el número doble 22-23 está dedicado al Bicentenario de 1809, donde se pueden leer artículos de historiadores consagrados y de nuevos investigadores.

Finalmente, la tercera línea corresponde a aquellas entregas que recogen el material presentado y discutido en Jornadas o Seminarios organizados por la Universidad. El número 4 reúne las ponencias presentadas en las “Jornadas para la reflexión sobre arte contemporáneo” llevadas a cabo por el Departamento de Cultura en octubre de 1998, actividad de la que participaron investigadores, críticos y artistas nacionales, pero también algunos invitados extranjeros con el objeto de acercarse analíticamente a las artes plásticas bolivianas. El número 5 recoge contribuciones de autores nacionales e internacionales participantes del Seminario internacional “Comunicación y educación”, organizado por Ronald Grebe, entonces director del Departamento de Comunicación Social para analizar aspectos

sobre la comunicación, la educación y la tecnología. El número 17 publica las ponencias y reflexiones del Simposio internacional “Reflexiones sobre la historia del siglo XX” organizado por la UCB, al haber invitado en colaboración con el Servicio Alemán de Intercambio Académico a uno de los connotados historiadores contemporáneos de la historia de Europa, Dr. Wolfgang Benz. Por otra parte, el número 14 recoge las ponencias de un seminario realizado en la universidad sobre el humanismo y su relación con la educación superior.

Otra característica importante de mencionar es que cada número de la revista se propone, a tiempo de profundizar sobre aquel tema elegido, incluir alguna obra de arte, sea plástica o literaria, o ambas. Podríamos destacar, en este sentido, el número 14 ilustrado por una serie de reproducciones de los grabados del artista de origen belga Víctor Delhez y además ofrece 4 versiones literarias de Prometeo (Lord Byron, Franz Tamayo, Kafka y Lezama Lima), o el número 5 que recoge grabados y dibujos de la joven artista Adriana Bravo. El número 19 titulado “Intelectuales y modernidad en Bolivia” incluye una serie de poemas muy poco conocidos del escritor Manuel María Pinto; asimismo, el número 26 titulado “Bolivia: cambio social y horizontes de la democracia” recoge fragmentos del poema largo *Cordillera de sangre* del poeta Guillermo Viscarra Fabre.

A partir de las caracterizaciones arriba descritas se llega a vislumbrar el proyecto de la revista y el porqué de su nombre.

...no es necesariamente un contenido el que hace de la revista un acontecimiento por muy novedoso y original

que éste sea; también su propia sucesión puede convertirse en ‘cosas’ que ocurren como al margen de los artículos, hilando diálogos, conjeturas e ironías a través de secuencias que arman voces, textos, narraciones, a veces, totalmente independientes de los artículos, y que se presentan fantasmáticos y descolgados, y al parecer en función de ilustración.

Tomado del editorial del número 4 de *Ciencia y Cultura*, diciembre 1998.

### ¿Cómo se decide la elección de un tema o de un autor de artículo?

Como ya se ha dicho, cada número es monográfico y para decidir el tema del siguiente número se proponen o se solicitan propuestas alrededor de temas de actualidad en general, o de aspectos de algunas disciplinas o de la cultura que hayan destacado en el mundo académico. Entonces, el Consejo Editorial los discute con especialistas de los temas propuestos para tomar la decisión y diseñar el número. Dado el alto grado de especialización que se propone la revista, en algunos casos se invita a un “editor coordinador”, especialista en el tema, con quien se organiza todo el número, el enfoque, los autores, la división en secciones del número y otros aspectos como las ilustraciones y el diseño general. Una vez decidido el tema y los posibles contribuyentes, el Consejo Editorial nombra un equipo de árbitros académicos provenientes de universidades tanto nacionales como extranjeras, que conforman un comité editorial encargado de evaluar los trabajos que se reciben. Estos árbitros leen uno o dos artículos y



los aprueban o formulan recomendaciones y sugerencias a introducir a los artículos para su aprobación definitiva. En el caso de los números dedicados a las artes, ese Comité Editorial se conforma con reconocidos y destacados artistas y/o críticos del medio y del exterior. Por otra parte, en los últimos años la revista *Ciencia y Cultura* se ha adecuado a las normas y requisitos con los cuales trabaja la red SCIELO en la perspectiva de indexar la publicación en otras redes de internet.

### ¿Se ha podido evaluar el alcance de la revista?

Algunos números de la revista en versión impresa se han presentado en la Feria Internacional del Libro de La Paz, año tras año. Otros números son presentados en actos especiales de la universidad o en algún otro evento. Y a partir de su presentación, se los distribuye en las librerías y bibliotecas del país. Puesto que las entregas particulares de la revista han sido apreciadas por distintas instituciones, se ha aceptado el canje con otras publicaciones universitarias y, de esa manera, circula también

tanto en el exterior como en el interior del país. Hace dos años, dado el interés que despertó nuestra publicación en distintos círculos académicos nacionales e internacionales, el Consejo Editorial la postuló para formar parte de la *Scientific Electronic Library On Line* (SCIELO), prestigiosa colección de revistas científicas que forman parte de una red de bibliotecas electrónicas, y su integración ha sido posible a partir del número 25. Esto ha permitido que su radio de llegada se amplíe notablemente. Sin embargo, ya antes se había incursionado en los formatos no impresos y las nuevas tecnologías, pues la revista aparece desde hace varios números en la página web oficial de la Universidad Católica Boliviana.

Por otra parte, como la revista trata de temas de distintos áreas académicas, no se puede hablar de un público uniforme aunque sí podríamos decir que algunas entregas han sido consideradas de colección y que varios de los distintos sectores de interés han recibido el número que les atañe con elogios, esperando que alguna futura entrega vuelva sobre el tema.

---

## **SECCIÓN IV**

---

### RESEÑAS Y COMENTARIOS



# Entre balances y propuestas

## **Mirada múltiple sobre Estado, institucionalidad y ciudadanía**

From assessments to proposals  
**Multiple views of the state,  
institutionality and citizenship**

**Fernando Mayorga<sup>1</sup>**

En este ensayo presentamos los resultados de un balance de la producción bibliográfica del PIEB en torno a tres temáticas imbricadas: Estado, institucionalidad y ciudadanía. Estas nociones remiten a dimensiones de la realidad política y social que se conjugan de múltiples maneras definiendo los contornos de las relaciones entre la sociedad y sus entramados organizativos. Sus vínculos adquieren mayor importancia en un régimen democrático porque el ejercicio de la ciudadanía pone en juego la eficacia y legitimidad de las instituciones e interpela la calidad representativa del Estado.

En el último cuarto de siglo, al compás de la consolidación y ampliación de la democracia, Bolivia vivió importantes transformaciones institucionales mediante reformas constitucionales parciales —en 1995 y 2004— y una reforma total de la Constitución Política —aprobada en 2009— que implica la instauración de un nuevo modelo estatal. En el primer caso, las reformas

tuvieron como protagonista al sistema de partidos; en cambio las transformaciones normativas mediante una Asamblea Constituyente fueron impulsadas por la acción del movimiento indígena y campesino. Las reformas fueron reacciones a demandas por igualdad ciudadana y a las críticas sobre el desempeño institucional y la capacidad representativa del Estado. Es importante advertir que en ese lapso se modificaron las consideraciones teóricas y las percepciones políticas respecto al Estado, las instituciones y la ciudadanía debido a las transformaciones en curso. De esta manera, esos temas formaron parte medular de la agenda pública y, en esa medida, fueron motivo de producción investigativa mediante convocatorias propiciadas por el PIEB en el transcurso de doce años —entre 1997 y 2009— y su publicación junto a otros trabajos. Para realizar el balance de la producción bibliográfica del PIEB sobre estos temas definimos previamente sus alcances conceptuales.

---

1 Sociólogo, doctor en Ciencia Política, director del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU), Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba-Bolivia. Miembro del Comité Directivo del PIEB. Correo electrónico: fermayorgau@gmail.com

El Estado es la hechura institucional más importante de organización de la vida social bajo criterios de racionalización de las interacciones humanas. Representa, en términos legales y simbólicos, los intereses generales de la sociedad en tanto comunidad política y expresa la soberanía de una colectividad organizada en un territorio. Promueve la cohesión social y la integración territorial porque concentra el poder decisional y, en esa medida, es un campo de disputa política entre élites de grupos sociales. Es una estructura organizada jerárquicamente que responde, de manera funcional, a las demandas sociales mediante la ejecución de políticas públicas. También es el ámbito simbólico y material del poder político. Para cumplir sus tareas asume diversas modalidades organizativas como aparato burocrático (centralista o descentralizado), régimen político (presidencialista o parlamentario) o forma de Estado (unitario o federal).

La institucionalidad se refiere a una cualidad de las organizaciones e instituciones, una cualidad generalmente atribuida al Estado y sus ramas o dependencias de acuerdo a la calidad de su desempeño y su apego a la racionalidad formal, a la ley. Para fines de este trabajo de sistematización optamos por delimitar como objeto de indagación a las instituciones en general, independientemente de su desempeño o grado de calidad, y sin limitar la pesquisa a las instituciones formales, aquellas basadas en la legalidad o en una concepción normativa.

La noción de ciudadanía implica un sistema de derechos y, también, un sentido de pertenencia a una comunidad política que no se limite al reconocimiento de igualdad formal ante la ley. Esta idea básica de ciudadanía se ha enriquecido y problematizado en los últimos años con la transición y consolidación de la democracia en varias regiones del planeta, por los efectos culturales y políticos de la migración transnacional, por el reconocimiento creciente de diversas

identidades en la sociedad y por la ampliación de la concepción de los derechos humanos.

## 1. INVESTIGACIONES SOBRE EL ESTADO

Las investigaciones sobre el Estado se dividen, principalmente, en dos vertientes. Una se refiere a la organización territorial del Estado y su descentralización política. Otra aborda la crisis y transición estatal. La primera vertiente se concentra en el estudio de los efectos de la implementación de la Ley de Participación Popular desde 1994 y en las propuestas de autonomía territorial —departamental e indígena en particular— provocadas por la emergencia de la demanda cívica cruceña en 2003 y el decurso del debate en la Asamblea Constituyente (2006-2009). La mayoría de las investigaciones sobre la experiencia municipal es evaluativa y descriptiva; en cambio, el conjunto de los estudios sobre autonomías se concentra en visiones y propuestas de actores sociales y tiene un cariz normativo y propositivo. El tema autonómico forma parte de una segunda vertiente de investigación que se refiere a la crisis y transición estatal que se encuadran entre principios de la década de 2000 y el primer gobierno de Evo Morales.

En una tercera vertiente situamos dos investigaciones específicas sobre aparatos coercitivos del Estado —Fuerzas Armadas y Policía Nacional— realizadas con perspectiva histórico-estructural y con un carácter precursor. También existen aproximaciones parciales a la seguridad ciudadana y a la administración pública que evalúan funciones estatales en el nivel local.

### ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Las investigaciones sobre reforma estatal y sus efectos institucionales se dividen en dos líneas analíticas que corresponden a fases particulares de la descentralización política. Por un lado, las

investigaciones sobre los efectos de la implementación de la Ley de Participación Popular en el ámbito municipal; por otro, los estudios que se refieren a visiones y proyectos de los actores sociales y políticos sobre el régimen de autonomías territoriales en debate en la Asamblea Constituyente.

Con relación a los libros que analizan, directa o indirectamente, la implementación de la Ley de Participación Popular se observa dos perspectivas de análisis. La primera presta atención a la complejidad de las relaciones sociales en los municipios; la segunda otorga mayor importancia a la dimensión institucional y normativa en la conducta de los actores locales. Estas distinciones no solo tienen que ver con marcos interpretativos ni con metodología de investigación: también dependen de las características del objeto de estudio puesto que la diferencia entre una visión reduccionista y una mirada compleja acerca de la relación entre sociedad y Estado estriba en las características socioculturales del municipio o de la realidad local. Así, algunos estudios sobre el impacto de la Ley de Participación Popular tienen el primer sesgo debido a la complejidad de la sociedad local o porque se realiza un análisis comparativo de varios municipios, se consideran las interacciones entre diversos grupos, y se toman en cuenta las disputas entre élites y las relaciones con las instituciones estatales: *Lógicas territoriales y política pública. Las condiciones de gobernabilidad democrática en Cochabamba* (Dory, 2000), *De la huella al impacto. La Participación Popular en municipios con población indígena* (Lema, 2001), *Sociedad local y municipio en el Beni* (Molina, 2002), *Relaciones interculturales, sociopolíticas y productivas en municipios de Santa Cruz y Cochabamba* (Solíz, 2007), *Participación, poder popular y desarrollo: Charagua y Moxos* (Bazoberry, 2008). En cambio, otros estudios abordan sociedades menos complejas en términos de composición identitaria o lo hacen delimitando el análisis a

un grupo y sus relaciones con el aparato estatal: *Mallkus y alcaldes. La ley de Participación Popular en comunidades rurales del altiplano paceño* (Blanes, 2000), *Relación del gobierno municipal con la comunidad*, (Rodríguez, 2002), *Los ayllus de Tacobamba. Procesos históricos, desarrollo y poder local* (Ríos, 2002), *Participación y control social en alianzas intermunicipales* (Cuellar, 2003), *Construcción de las demandas y movilización comunitaria en Pando* (Herbas, 2005), *Bien(estar). Luces para la distribución territorial del presupuesto en Oruro 2001–2007* (Martinelly, 2009). En la mayoría de los casos se realiza un balance de la Ley de Participación Popular, un recuento del debate entre críticos y promotores de la ley como parte de las consideraciones teóricas, en otros casos, el marco conceptual proviene del propio texto de la norma legal.

#### CRISIS Y TRANSICIÓN ESTATAL

La crisis del Estado en su dimensión política es analizada de manera indirecta en los ensayos de un libro de autoría colectiva: *Participación política, democracia y movimientos sociales en los Andes* (León *et al.*, 2005). Otro libro compila seis ensayos expresamente enfocados en el estudio del Estado desde una perspectiva diacrónica y estructural abarcando aspectos centrales de la transición estatal y de los cambios acontecidos en las relaciones entre Estado, sistema político, economía y territorio desde inicios de la década del 2000 y durante los primeros años del gobierno del MAS: *Poder y cambio en Bolivia 2003–2007* (Prado *et al.*, 2009).

Otros libros se refieren a esta temática, no obstante el Estado no es objeto de estudio de manera particular. Se realizaron investigaciones específicas sobre eventos y procesos políticos en Santa Cruz y Tarija vinculados a la crisis política; también sobre nuevos actores sociales, particularmente jóvenes, que son analizados con relación a



Marcela Mérida. *Multietnias*. acrílico. 2010.



la representación y la participación y, finalmente, acerca de una organización política, el MAS, que juega un papel decisivo en la transición estatal: *Ser cruceño en octubre* (Peña y Jordán, 2007), *Cambio y poder en Tarija. La emergencia de la lucha campesina* (Lizárraga y Vacaflares, 2007), *Los jóvenes en democracia. La cultura política de la juventud cochabambina* (Tórrez, 2003), *Jóvenes en los laberintos de la polarización. Agrupaciones juveniles, identidad, política, violencia, racismo y democracia en Bolivia* (Tórrez, 2009), *El poder del movimiento político. Estrategias, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba 1999–2005* (Komadina, 2007).

## EL ESTADO Y SUS APARATOS

Dos investigaciones se refieren a instituciones estatales. La primera a las Fuerzas Armadas como factor de integración social que es analizado a través del Servicio Militar Obligatorio que constituye el vínculo más sólido y arraigado entre la institución militar y la sociedad: se trata de *Soldados y ciudadanos. Un estudio crítico sobre el servicio militar obligatorio en Bolivia* (Quintana, 1998). El segundo estudio es sobre la Policía Nacional y considera distintos aspectos (poder político, institucionalidad democrática, seguridad ciudadana) para evaluar su rol en un contexto institucional caracterizado por la ausencia de políticas estatales sobre seguridad pública y criminalidad: *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente* (Quintana, 2005).

Otro par de investigaciones, de carácter descriptivo, analizan el tema de seguridad ciudadana en el nivel local y las respuestas de la sociedad ante la debilidad de las políticas estatales y las falencias de la labor policial: *El termómetro de la criminalidad en el departamento de Tarija* (Villamil, 2007), *La seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto. Fronteras entre el miedo y la acción vecinal* (Mollericona, 2007). Finalmente, una

investigación se refiere al desempeño de la burocracia pero se limita a describir el comportamiento de los servidores públicos en Santa Cruz: *Malestar social y administración pública. Abuso de poder, discriminación y corrupción en Santa Cruz de la Sierra* (Jaúregui, 2003). El valor de estos trabajos sobre seguridad y burocracia está en su utilidad como aproximación inicial a temas cuya importancia es menospreciada.

## 2. INVESTIGACIONES SOBRE INSTITUCIONALIDAD

Las investigaciones se concentran en instituciones más que en institucionalidad, puesto que la calidad del desempeño institucional es un tema secundario respecto a la coexistencia de reglas formales e informales en varias instituciones, organizaciones y prácticas sociales.

### INSTITUCIONES PÚBLICAS

La Policía Nacional es la única institución formal analizada de manera exhaustiva considerando su estructura organizativa y su funcionamiento sometido a la vigencia de pautas informales, como la corrupción y la militarización, que influyen en el comportamiento de sus miembros (Quintana, 2005). La ausencia o debilidad de una política en seguridad pública provoca la creación de una suerte de servicio policial paralelo (guardias privados) o acciones vecinales, a veces ilegales, denotando la debilidad estatal para responder a las demandas de seguridad ciudadana. Estos aspectos son analizados de manera descriptiva en un par de estudios sobre ciudades (Mollericona, 2007 y Villamil, 2007).

Otra investigación exhaustiva, tanto en su funcionamiento interno como en sus efectos institucionales, se refiere al Servicio Militar Obligatorio. El cumplimiento de esta obligación no es acatado por todos los jóvenes en áreas urbanas

porque existen mecanismos de exención que se sustentan en diferencias socio-económicas y culturales denotando el carácter desigual de la vigencia de esa norma (Quintana, 1998).

#### INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES SOCIALES

Una investigación etnográfica realiza un análisis de las relaciones interétnicas y de género en cuatro pueblos indígenas de Moxos (sirionó, guarayo, trinitario y yuracaré) a través de la institución matrimonial sometida a la influencia del sistema de parentesco, la división de trabajo, así como a las relaciones con otros grupos no indígenas: *Matrimonios interétnicos. Reproducción de los grupos étnicos y relaciones de género en los llanos de Mojos* (Lehm, 2002). Otro estudio sobre la esfera privada es un trabajo novedoso que se refiere a la labor de empleada doméstica o trabajadora del hogar, una institución informal de carácter colonial que pervive hasta la actualidad como pauta de relación social asimétrica: *Se necesita empleada doméstica de preferencia cholita. Representaciones sociales de la trabajadora del hogar asalariada en Sucre* (Peñaranda, 2006). Esta problemática también es compartida por un libro sobre la juventud aymara donde se presta atención a las jóvenes indígenas que trabajan como empleadas domésticas en El Alto y forman parte de una organización de trabajadoras del hogar que tiene la finalidad de promover el ejercicio de sus derechos ciudadanos mediante la aplicación de una ley: *Jóvenes aymaras, sus movimientos, demandas y políticas públicas* (Yapu, 2008).

Varias instituciones sociales son motivo de atención como las organizaciones vinculadas al sindicalismo campesino y al movimiento indígena y agrupaciones juveniles surgidas en los últimos años. Una investigación compara la participación política de mujeres en El Alto en el espacio público y en el seno de las organizaciones con una interesante distinción analítica

entre protagonismo femenino y existencia de liderazgos mixtos en la acción de protesta y predominio masculino en la conducción rutinaria de las organizaciones sociales: *Mujeres y movimientos sociales en El Alto. Fronteras entre la participación política y la vida cotidiana* (Flores, 2007). Una investigación concentra su atención en el impacto de la Federación Sindical Única de Comunidades Campesinas de Tarija en la política local; analiza la incongruencia entre la trama institucional del aparato público departamental y la organización campesina e indígena (Lizárraga y Vacafleres, 2007).

Varias organizaciones juveniles son analizadas en dos libros que vinculan lo institucional y lo identitario. Un libro analiza de manera específica el papel de las organizaciones juveniles en la construcción de identidades juveniles en El Alto prestando atención a la variable temporal para clasificar a las organizaciones: *Organizaciones juveniles en El Alto. Reconstrucción de identidades colectivas* (Méndez, 2007). Otra investigación presta atención al carácter circunstancial de la participación de los jóvenes por influencia del contexto político analizando el surgimiento de organizaciones juveniles en varias ciudades, entre 2006 y 2009, con motivaciones ideológicas contrarias, bases sociales novedosas y con actitudes de racismo y violencia (Tórrez, 2009). Otra investigación sobre participación política de los jóvenes se refiere a las transformaciones en la democracia comunitaria debido al ejercicio de cargos por parte de jóvenes aymaras que residen en las ciudades como estudiantes o profesionales: *Líderes indígenas. Jóvenes aymaras en cargos de responsabilidad comunitaria* (Quisbert, 2006).

Una investigación sobre jóvenes aymaras ciudadanos de El Alto analiza la construcción de identidades juveniles bajo la influencia de la oferta de consumo cultural difundida en medios de comunicación masiva que no logra erosionar el núcleo sociocultural de la institución familiar:

*Ser joven en El Alto. Rupturas y continuidades en la tradición cultural* (Guaygua, 2000). Si la formación universitaria proporciona recursos de poder pero no altera las pautas organizativas de la comunidad ni los hábitos culturales de la familia entre los aymaras, un estudio sobre jóvenes universitarios en el Beni muestra la incidencia de instituciones informales en el acceso al mercado laboral: *La profesión es todo, la profesión es nada. Los jóvenes benianos con relación al valor de su profesión* (Vargas, 2006). Algo similar acontece con los jóvenes de El Alto que se organizan para presionar por su acceso al mercado laboral mediante su formación docente a través de la creación de una Escuela Normal (Yapu, 2008). Incluimos en este acápite una investigación sobre una política cultural que expresa segregación social y debilitamiento del espacio público en una zona popular de Cochabamba que sufre exclusión por una estigmatización debido a sus características marginales y al uso instrumental de las políticas municipales y entidades culturales: *Nudos suburbanos. Integración y exclusión sociocultural en la Zona Sur de Cochabamba* (Mejía, 2009).

Finalmente, cuatro estudios abordan el tema de élites y redes socio-políticas que definen la dinámica política local subordinando el funcionamiento de las instituciones a las estrategias e intereses de los actores. La cultura política en el Beni es tema de investigación en un estudio sobre percepciones de las élites sociales y políticas en diversos espacios locales, considerando redes sociales que están en función de gobierno, como las que actúan en la sociedad civil: *Élites a la vuelta del siglo. Cultura política en el Beni* (Rojas, 2000). Un estudio similar, pero acotado a un municipio en el Beni, analiza los rasgos de una élite local en una sociedad donde conviven estructuras políticas formales con instituciones informales como el patrimonialismo y el clientelismo: *Élite Carayana. Dominación estructural y modernización política de San Borja* (Rea, 2005).

Una investigación sobre élites en Cochabamba aborda la estructura de poder regional y sus modificaciones por efecto de la revolución de 1952 y la aplicación de la Nueva Política Económica desde 1985, hechos que afectaron la composición y el poder de las élites locales: *Pitay kaypi lamachiq. Las estructuras de poder en Cochabamba 1940–2006* (Gordillo, 2007). Finalmente, un estudio sobre liderazgos políticos surgidos en el ámbito municipal muestra los efectos políticos y electorales de la Ley de Participación Popular que ahonda la personalización en la representación política en menoscabo de la institucionalidad partidista y de la relación institucional entre los órganos ejecutivo y deliberativo de los gobiernos municipales: *¿Ejemonías? Democracia representativa y liderazgos locales* (Mayorga, 1997).

### 3. INVESTIGACIONES SOBRE CIUDADANÍA

En la producción investigativa sobre este tema sobresale el debate en torno a la ciudadanía como pertenencia a una comunidad política porque está ligado al cuestionamiento al proyecto de Estado Nacional y, por ende, se relaciona con la crisis de la noción de integración nacional y con las propuestas sobre el Estado Plurinacional.

Un trabajo original por su enfoque conceptual y metodológico se refiere al mestizaje cultural mediante el análisis de discursos y representaciones sociales vigentes en las ideologías dominantes del siglo XX —liberalismo y nacionalismo— que construyeron una propuesta de identidad nacional en torno a la figura del mestizaje: *El espejismo del mestizaje* (Sanjinés, 2005).

El concepto de ciudadanía como pertenencia está presente en cuatro libros que abordan el tema de autonomías porque tienen como trasfondo un balance de la crisis del modelo de Estado republicano y del proyecto de nación del nacionalismo revolucionario. Una investigación revisa las

visiones de Estado y de nación en las propuestas de autonomía departamental e indígena que se diferencian porque la visión cívico regional reafirma la idea de Estado Nacional y la posición discursiva indígena rechaza la idea de nación homogénea y postula una idea de Estado plurinacional o multinacional: *En nombre de las autonomías. Crisis estatal y procesos discursivos en Bolivia* (Zegada, 2007). Otra investigación aborda tres propuestas de autonomía indígena (quechua/aymara, guaraní y kallawayá) y concluye afirmando que la propuesta de autonomía indígena no cuestiona la unidad nacional: *Autonomías indígenas. Construcción de nación y fortalecimiento del Estado* (Rocha, 2008). Un estudio sobre concepciones de autonomía en el pensamiento aymara resalta el hecho de que en este grupo social no se perciben propuestas de autodeterminación análogas al separatismo, sino que se reconoce la necesidad de una transformación del Estado para fortalecer la integración nacional: *Visiones aymaras sobre las autonomías y aportes para la construcción del Estado nacional* (Galindo, 2007). Finalmente, la investigación sobre este tema en la región amazónica plantea que existe una similar actitud positiva respecto a la pertenencia a la comunidad nacional tanto en las élites ciudadinas como en los pueblos indígenas: *Estado, identidades territoriales y autonomías en la región amazónica de Bolivia* (Molina, 2008).

Temas de integración y exclusión social, así como de acceso a la esfera pública y a la cultura —vinculados al ejercicio diferenciado de derechos ciudadanos— son contemplados en investigaciones sobre la problemática juvenil en ámbitos ciudadanos. En la ciudad de Oruro, se percibe una disyunción entre los imaginarios de los estudiantes de colegios fiscales y su realidad cotidiana que se expresa en la fabricación de estrategias basadas en la alienación debido a que la ciudad no presenta espacios adecuados para los hábitos juveniles ni el medio familiar es un

entorno de realización: *¡Sin permiso! Imaginarios y realidades de los jóvenes orureños* (Lara, 2009). Otro caso de estudio sobre el uso de espacio público por parte de los jóvenes en La Paz analiza la vida nocturna como un ámbito en el que se construyen identidades juveniles y se realizan prácticas de diversa índole que son reprimidas por las instituciones públicas menoscabando el ejercicio de ciudadanía de los jóvenes: *La noche es joven. Territorios juveniles en el centro paceño* (Barrientos, 2006). Una aproximación distinta sobre la relación entre jóvenes y esfera pública se refiere a la influencia del consumo de internet en zonas populares de Cochabamba donde se analizan los cambios culturales producidos por el uso de internet con la recreación de las formas de comunicación y la vida cotidiana que provoca una autopercepción negativa entre los jóvenes: *Jóvenes.com. Internet en los barrios populares de Cochabamba* (Arratia, 2006). En contraste, otro estudio analiza las percepciones y prácticas de los jóvenes de élite de la zona norte de esa ciudad mostrando la declinación del uso del espacio público por parte de este grupo social como resultado de la fragmentación urbana y la segmentación social: *Vivir divididos. Fragmentación urbana y segmentación social en Cochabamba* (Rodríguez, 2009). Otro libro analiza a los jóvenes de élite en la ciudad de La Paz con énfasis en sus rasgos de identidad cultural como grupo que se constituye a partir de su distinción respecto a “los otros” y su rechazo a ser considerados parte de la colectividad porque carecen de conciencia de clase y de sentido histórico: *Jailones. En torno a la identidad cultural de los jóvenes de la élite paceña* (López, 2003).

A diferencia de los jóvenes de élite y su desdén por lo público o la realidad nacional que expresa un déficit de ciudadanía entendida como internalización de valores cívicos, un estudio muestra la politización de los jóvenes de El Alto desde una perspectiva que analiza la subjetividad

política de los jóvenes sin limitarse a escudriñar las percepciones o los valores: *Jóvenes y política en El Alto. La subjetividad de los otros* (Samanamud, 2007). En esa veta, un ensayo aborda el estudio de los jóvenes aymaras en El Alto organizados en un movimiento cultural de música hip-hop en aymara que combina la expresión cultural con la construcción identitaria y muestra otra vía de politización *Jóvenes aymaras, sus movimientos, demandas y políticas públicas*, (Yapu 2008). Estos estudios ponen en evidencia la debilidad de lo público como esfera de intercambio discursivo y deliberación que son condiciones para el ejercicio de ciudadanía.

#### 4. TENDENCIAS TEMÁTICAS Y APORTES

Las investigaciones sobre Estado, institucionalidad y ciudadanía expresan el predominio de algunas tendencias temáticas entre las que sobresalen las *transformaciones estatales en el nivel subnacional*. Por un lado, los cambios institucionales provocados por la Ley de Participación Popular y sus efectos en la gestión municipal, en la reproducción de las sociedades locales y en la estrategia de los actores sociales, sobre todo indígenas. Por otro lado, las propuestas de autonomías territoriales con base en las percepciones y discursos de los actores sociales y políticos y, secundariamente, en su viabilidad institucional, política o técnica. Otra tendencia predominante se refiere a *identidades sociales y participación*; en particular a las identidades juveniles e indígenas que implican, directa o indirectamente, aspectos relativos a la construcción y/o ejercicio de ciudadanía que son investigados en diversos tópicos. En el primer caso existe una preocupación particular por la delimitación de aspectos subjetivos y objetivos para la definición de la categoría “ser joven”. En el segundo caso se presta una atención específica a la diversidad social y a la interculturalidad como pautas metodológicas para definir

las identidades indígenas desde una perspectiva relacional. En ambos casos, la participación aparece como un tema preferente para analizar los vínculos entre actores sociales y Estado, en sus distintos niveles de gobierno o administración, o las interacciones sociales en el espacio público.

Otra característica relevante es la *escala de las investigaciones* porque la mayoría son estudios de caso circunscritos al ámbito local o a un actor/tema específico. Este rasgo tuvo consecuencias para la calidad y complejidad de las investigaciones porque los objetos de estudio no presentan, necesariamente, una riqueza sociológica susceptible de un análisis profundo de los temas. Una respuesta a este riesgo fue la utilización de una perspectiva comparativa para enriquecer la temática enfocando la investigación en dos o tres unidades de análisis, no obstante los resultados no siempre fueron positivos. En otros casos la riqueza de la investigación fue favorecida por las características del objeto de estudio en cuanto a la composición cultural y diversidad social de los ámbitos locales, aunque la selección temática y la delimitación geográfica también dependieron de la experiencia previa de los investigadores. Existen, debido a ese ingrediente “geográfico”, algunas diferencias entre las investigaciones realizadas en realidades locales de tierras altas y tierras bajas. Algunos casos de estudio, pese a estar circunscritos a una escala menor que lo local-municipal o a un tema específico, tienen resultados positivos en producción de conocimiento relevante, inclusive sin tener una relación directa con la temática, tal es el caso del estudio sobre la participación política de las mujeres en El Alto o la investigación acerca del uso del espacio público por parte de los jóvenes de la zona norte en Cochabamba.

Los aportes de las investigaciones también deben juzgarse distinguiendo la *diversidad de objetivos de las convocatorias* del PIEB puesto que, en algunos casos, la principal finalidad era la formación o capacitación de las y los investigadores,

siendo secundarias las expectativas respecto a la calidad de los resultados de las investigaciones. Esto acontece en las convocatorias exclusivamente dirigidas a jóvenes y a ciudades que no forman parte del eje central y donde se cumple el objetivo de formación y capacitación pero a costa de una dispersión en la calidad de los estudios. Con todo, a pesar de sus aspectos deficitarios, la mayoría de las investigaciones realizadas bajo esos parámetros son indagaciones inéditas, de carácter exploratorio o inicial, que se constituyen en referentes ineludibles para la conformación de un bagaje investigativo. Un ejemplo de este aserto es la serie de publicaciones sobre la ciudad de El Alto o el variado conjunto de estudios sobre la juventud, que se constituyen en aportes cruciales puesto que estos temas no estaban siendo encarados de modo sistemático en la agenda de investigación social en el país.

Respecto a los aportes específicos es menester poner de relieve las investigaciones pioneras sobre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, sobre todo acerca del servicio militar porque ese tipo de temas ponen en juego múltiples aspectos reveladores de la relación entre Estado, ciudadanía y sociedad. También el estudio sobre el MAS es un aporte significativo por su enfoque teórico y metodológico y porque demuestra la importancia de una perspectiva multidisciplinaria en el análisis de la política. El conjunto de ensayos del libro sobre cambio y poder entre 2003 y 2007 es de similar catadura y su aporte tiene como complemento adicional la riqueza del estudio de una temática en diversas facetas y desde distintas perspectivas teóricas, como acontece con relación al proceso político y la territorialidad.

Asimismo el conjunto de investigaciones sobre la juventud que, a pesar de su desigual contribución, proporciona insumos teóricos y metodológicos, aparte de conocimientos específicos, para encarar futuras indagaciones sin caer en las posturas normativas o meramente descriptivas

que caracterizan los estudios sobre este segmento poblacional. La diversidad de temas asociados a las prácticas e imaginarios juveniles pone en evidencia la complejidad del ejercicio de ciudadanía y de los efectos institucionales motivo por el cual, sobre la base de estos trabajos de investigación, resulta plausible encarar una reflexión novedosa en torno a los alcances de los conceptos de ciudadanía y de institucionalidad en clave multicultural y sin lecturas normativas. En similar perspectiva, la relación entre prácticas sociales, participación política, consumo cultural y uso de la esfera pública proporciona insumos para esa tarea en futuras investigaciones.

Otro aporte proviene de algunas investigaciones que auscultan la diversidad social y cultural en ámbitos locales porque proporcionan criterios para debatir los conceptos de interculturalidad y multiculturalismo sin someterse a una lógica meramente deductiva o a un afán solo descriptivo. En esa veta se sitúan, quizás con mayor riqueza, las investigaciones que tienen una mirada histórica y/o estructural, tanto en el caso de los pueblos indígenas como de las élites regionales. Por su carácter novedoso sobresalen los estudios sobre el mestizaje y los jóvenes jai-lones que permiten indagar temas de integración social o ciudadanía desde perspectivas distintas a las convencionales.

En suma, el conjunto de libros publicados incluye aportes importantes como balance de los procesos sociales y políticos y contienen propuestas que abren nuevas vetas de investigación.

## BIBLIOGRAFÍA

Arratia Jiménez, Orlando *et al.*  
2006 *Jóvenes.com. Internet en los barrios populares de Cochabamba*. La Paz: PIEB, colección Libros de bolsillo.

Barrientos Salinas, Javier Alejandro *et al.*  
2006 *La noche es joven. Territorios juveniles en el centro paceño*. La Paz: PIEB, colección Libros de bolsillo.



- Bazoberry Chali, Oscar *et al.*  
2008 *Participación, poder popular y desarrollo: Charagua y Moxos*. La Paz: UPIEB.
- Blanes, José *et al.*  
2000 *Mallkus y alcaldes. La Ley de Participación Popular en comunidades rurales del altiplano paceño*. La Paz: PIEB, colección Documentos de trabajo.
- Cuellar, Jesús Álvaro *et al.*  
2003 *Participación y control social en alianzas intermunicipales*. La Paz: PIEB, colección Documentos de trabajo.
- Dory, Daniel *et al.*  
2000 *Lógicas territoriales y política pública. Las condiciones de gobernabilidad democrática en Cochabamba*. La Paz: PIEB, colección Documentos de trabajo.
- Flores, Jesús Reynaldo *et al.*  
2007 *Mujeres y movimientos sociales en El Alto. Fronteras entre la participación política y la vida cotidiana*. La Paz: PIEB, serie Investigaciones Regionales El Alto.
- Galindo, Mario *et al.*  
2007 *Visiones aymaras sobre las autonomías y aportes para la construcción del Estado nacional*. La Paz: PIEB.
- Gordillo, José Miguel *et al.*  
2007 *Pitay kaypi lamachiq. Las estructuras de poder en Cochabamba 1940-2006*. La Paz: PIEB - CESU, serie Investigaciones Regionales Cochabamba.
- Guaygua, Germán  
2000 *Ser joven en El Alto. Rupturas y continuidades en la tradición cultural*. La Paz: PIEB, colección Libros de bolsillo.
- Herbas, Mónica Amparo  
2005 *Construcción de las demandas y movilización comunitaria en Pando*. La Paz: PIEB, serie Investigaciones regionales Pando.
- Jaúregui, Maggie *et al.*  
2003 *Malestar social y administración pública. Abuso de poder, discriminación y corrupción en Santa Cruz de la Sierra*. La Paz: PIEB, colección Documentos de trabajo.
- Komadina, Jorge  
2007 *El poder del movimiento político. Estrategias, temas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)*. La Paz: PIEB - CESU, serie Investigaciones regionales Cochabamba.
- Lehm, Zulema *et al.*  
2002 *Matrimonios interétnicos. Reproducción de los grupos étnicos y relaciones de género en los llanos de Mojos*. La Paz: PIEB.
- Lara, Ángela *et al.*  
2009 *¿Sin permiso! Imaginarios y realidades de los jóvenes orureños*. La Paz: PIEB.
- Lema, Ana María *et al.*  
2001 *De la huella al impacto. La participación popular en municipios con población indígena*. La Paz: PIEB.
- León, Jorge *et al.*  
2005 *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes*. La Paz: IFEA-PIEB.
- Lizárraga Pilar y Vacaflores, Carlos  
2007 *Cambio y poder en Tarija. La emergencia de la lucha campesina*. La Paz: PIEB.
- López, Alex Ramiro *et al.*  
2003 *Jailones. En torno a la identidad cultural de los jóvenes de la élite paceña*. La Paz: PIEB, colección Libros de bolsillo.
- Martinelly, Álvaro Eric *et al.*  
2009 *Bien(estar). Luces para la distribución territorial del presupuesto en Oruro (2001-2007)*. La Paz: PIEB.
- Mayorga, Fernando *et al.*  
1997 *¿Ejemonías? Democracia representativa y liderazgos locales*. La Paz: PIEB.
- Mejía, Geovana *et al.*  
2009 *Nudos sururbanos. Integración y exclusión sociocultural en la Zona Sur de Cochabamba*. La Paz: PIEB.
- Méndez, Ana Bertha *et al.*  
2007 *Organizaciones juveniles en El Alto. Reconstrucción de identidades colectivas*. La Paz: PIEB, serie Investigaciones regionales El Alto.
- Molina, Wilder *et al.*  
2002 *Sociedad local y municipio en el Beni*. La Paz: PIEB, serie Investigaciones regionales Beni.  
2008 *Estado, identidades territoriales y autonomías en la región amazónica de Bolivia*. La Paz: PIEB.
- Mollericona, Juan Yhonny *et al.*  
2007 *La seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto. Fronteras entre el miedo y la acción vecinal*. La Paz: PIEB, serie Investigaciones regionales El Alto.
- Peña, Claudia y Jordán, Nelson  
2006 *Ser cruceño en octubre*. Santa Cruz de la Sierra: PIEB - Museo de Historia - Gente Común.
- Peñaranda, Katrina *et al.*  
2006 *Se necesita empleada doméstica de preferencia choluta. Representaciones sociales de la trabajadora del hogar asalariada en Sucre*. La Paz: PIEB, serie Libros de bolsillo.



- Prado, Fernando *et al.*  
2009 *Poder y cambio en Bolivia 2003-2007*. La Paz: PIEB y Embajada del Reino de los Países Bajos.
- Quintana, Juan Ramón *et al.*  
1998 *Soldados y ciudadanos. Un estudio crítico sobre el servicio militar obligatorio en Bolivia*. La Paz: PIEB.  
2005 *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*. La Paz: PIEB.
- Quisbert, Máximo *et al.*  
2006 *Líderes indígenas. Jóvenes aymaras en cargos de responsabilidad comunitaria*. La Paz: PIEB, serie Libros de bolsillo.
- Rea Galloso, Hilda  
2005 *Élite carayana. Dominación estructural y modernización política de San Borja*. La Paz: PIEB.
- Ríos, Héctor *et al.*  
2002 *Los ayllus de Tacobamba. Procesos históricos, desarrollo y poder local*. La Paz: PIEB, serie Investigaciones regionales Potosí.
- Rocha, José Antonio *et al.*  
2008 *Autonomías indígenas, construcción de nación y fortalecimiento del Estado*. La Paz: PIEB.
- Rodríguez, Hernán *et al.*  
2002 *Relación del gobierno municipal con la comunidad*. La Paz: PIEB, colección Documentos de Trabajo.
- Rodríguez, Gustavo *et al.*  
2009 *Vivir divididos. Fragmentación urbana y segmentación social en Cochabamba*. La Paz: PIEB.
- Rojas, Gonzalo *et al.*  
2000 *Élites a la vuelta del siglo. Cultura política en el Beni*. La Paz: PIEB.
- Samanamud, Giovanni *et al.*  
2007 *Jóvenes y política en El Alto. La subjetividad de los otros*. La Paz: PIEB, serie Investigaciones regionales El Alto.
- Sajinés Javier  
2005 *El espejismo del mestizaje*. La Paz: PIEB.
- Soliz, Lorenzo  
2007 *Relaciones interculturales sociopolíticas y productivas en municipios de Santa Cruz y Cochabamba*. La Paz: PIEB.
- Suárez, Elsa *et al.*  
2007 *Mujeres en el municipio. Participación política de concejalas en Cochabamba*. La Paz: PIEB, serie Investigaciones regionales Cochabamba.
- Tórrez, Yuri  
2003 *Los jóvenes en democracia. La cultura política de la juventud cochabambina*. La Paz: PIEB, serie Libros de bolsillo.  
2009 *Jóvenes en los laberintos de la polarización. Agrupaciones juveniles, identidad, política, violencia, racismo y democracia en Bolivia*. La Paz: PIEB.
- Vargas, Cynthia *et al.*  
2006 *La profesión es todo, la profesión es nada. Los jóvenes benianos con relación al valor de su profesión*. La Paz: PIEB, serie Libros de bolsillo.
- Velásquez, Esther Gloria *et al.*  
2003 *Participación política de las mujeres en los concejos municipales rurales. Empoderamiento, desempeño y liderazgo*. La Paz: PIEB, colección Documentos de trabajo.
- Viceministerio de Descentralización  
2007 *Autonomías. Consensos y disensos en torno al tema*. La Paz: PIEB-Viceministerio de Descentralización.
- Villamil, Jaime Rafael *et al.*  
2007 *El termómetro de la criminalidad en el departamento de Tarija*. La Paz: PIEB.
- Yapu, Mario  
2008 *Jóvenes aymaras. Sus movimientos, demandas y políticas públicas*. La Paz: PIEB.
- Zegada, María Teresa *et al.*  
2007 *En nombre de las autonomías. Crisis estatal y procesos discursivos en Bolivia*. La Paz: PIEB.

# La quinua y la necesidad de realizar investigación agroambiental

## Quinoa and the need for agro-environmental research

Roger Carvajal Saravia<sup>1</sup>

Uno de los recursos más importantes de la agrobiodiversidad andina está constituido por la especie *Chenopodium quinoa*, pseudo-cereal que, por sus características nutricionales, nutracéuticas y organolépticas, ha pasado a ser de un alimento para marginados a un elemento de alto valor en la alimentación humana en el ámbito mundial.

Este hecho es producto de la constatación científica de que la quinua cuenta con valiosos nutrientes, como los aminoácidos esenciales y varios ácidos grasos esenciales, vitaminas y oligoelementos. El conocimiento de estas potencialidades para la preservación de la salud ya existía desde tiempos inmemoriales, como parte del patrimonio cultural de los pueblos andinos, pero recién a partir de la década de 1980 es que se valora el grano en la cultura occidental como efecto de una investigación universitaria<sup>2</sup>.

Aquello parece significar que, en la actualidad, los saberes locales y conocimientos ancestrales sobre las propiedades de estos recursos y sobre sus procesos agrícolas —el laboreo y modo de siembra, los procedimientos de cosecha, la rotación de cultivos, el uso de abonos de estiércol de camélidos, el manejo de laderas, el cultivo conjunto con otras especies, el manejo de suelos y praderas, la conservación de bofedales para el ganado, etc.— no son aceptados ni aprobados mientras no sean demostrados o “validados” por la experimentación e investigación ejecutadas según los métodos científicos occidentales.

Mientras esto no ocurra, los productores de granos andinos desprovistos de estos conocimientos y sin asumir una actitud respecto a la naturaleza, seguirán insertos en un modelo productivo que se guía solo por precios, mercado, rendimiento,

---

1 Médico, tiene una maestría en Ciencias Biológicas y Biomédicas y un doctorado en Bioquímica y Biología Molecular en la UNAM. Ha sido Viceministro de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Planificación del Desarrollo. Investigador emérito del SELADIS-UMSA. La Paz-Bolivia. Correo electrónico: rcarvajal@umsa.bo

2 En 1988, en el Servicio de Laboratorio de Diagnóstico e Investigación en Salud (SELADIS) de la Universidad Mayor de San Andrés UMSA se demuestra la existencia de siete aminoácidos esenciales y otros nutrientes en diez variedades de quinua de la colección del Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria Patacamaya (La Paz).

etc., sin considerar el manejo del ecosistema como una unidad integrada y compleja. Las consecuencias de esto están a la vista: caída persistente del rendimiento por hectárea, degradación y desertificación de los suelos, eliminación de praderas nativas para el aumento de la frontera agrícola que incluye la afectación de bofedales con la afectación de la reproducción de camélidos y la producción de estiércol, mecanización con procedimientos de agresión a la microflora edáfica —que expone los microorganismos del suelo a la radiación ultravioleta del sol—, eliminación de otras especies nativas como el cauchi y la thola, con el monocultivo, etc.

Preocupadas por este hecho, diversas entidades académicas, reparticiones estatales y organismos de cooperación han impulsado procesos de investigación que aporten con evidencias científicas al conocimiento del proceso agrícola integral que incluye el manejo del ecosistema circundante y la generación de bases científicas para el desarrollo tecnológico en el mejoramiento de los suelos, en la prevención de la desertificación, en el manejo de plagas, en la siembra, cosecha y postcosecha, en el manejo de variedades con ventajas respecto a trastornos climáticos y adversidades varias que, en general, son producto de acciones antrópicas tales como el cambio climático, el monocultivo y la depredación de la flora y fauna colindante. También se ha buscado impulsar el desarrollo tecnológico para la conservación, la transformación, el beneficio, el envase, el procesamiento alimenticio, etc.

Como parte de este accionar, el PIEB, en coordinación con el Viceministerio de Ciencia y Tecnología y con el apoyo de la Cooperación Danesa, ha convocado a investigadores locales para proponer y ejecutar proyectos que generen conocimiento científico o tecnológico que permita desarrollar el proceso productivo y el de transformación para beneficio de productores y consumidores; pero también, y fundamentalmente, para el adecuado manejo del ecosistema

circundante como elemento central de lo que significa la sustentabilidad del proceso.

En los estudios presentados, el sustrato físico-biológico de este cultivo, el suelo, considerado tanto un recurso —en la cultura occidental— y como una parte de una totalidad viva —la *pacha* en la cultura andina— ha sido identificado como el elemento crítico del procesos productivo, por tanto, el objeto fundamental de la investigación. En ese marco, la investigación de Vladimir Orsag y su equipo provee información valiosa sobre la fertilidad y otros componentes que permiten determinar el valor del suelo en un enfoque integral que, desde una posición crítica, debiera ser considerado como insumo fundamental en la toma de decisiones sobre este recurso de la región estudiada y así extrapolarlo al resto del altiplano sur.

Por su parte, Ticona Muraña y su grupo, utilizando como modelo local el Municipio de Colcha-K (Potosí), muestra lo valioso de los insumos orgánicos en la fertilización del suelo. Asimismo, además de proponer procesos de obtención y distribución de agua, establece la importancia del uso de estiércol de camélidos como la estrategia mayor para recuperar la frágil fertilidad de los suelos de esta región. En este orden, su aporte va de la mano con lo descrito por los conocimientos ancestrales, pero ahora argumentado con datos precisos que respaldan procesos de intervención para mejorar la productividad.

En la misma línea, pero considerando elementos críticos del clima y otros componentes ambientales como la humedad (evapotranspiración), los vientos, la temperatura y otros elementos que han sido afectados por el cambio climático, Vallejos Mamani y sus colaboradores establecen con suficiente precisión parámetros globales y específicos que deben ser considerados para mejorar el manejo del ecosistema local. Su propuesta de intervención también incluye como estrategia el uso del estiércol de camélido pero lo amplía de manera innovadora con la posibilidad

de incorporar humus de lombriz como elemento promotor de la fertilidad y el rendimiento.

Por último, el equipo de Morales avanza de manera certera en la búsqueda de elementos biológicos de fertilización en la microflora edáfica de la región, identificando particularmente cepas y variedades de microorganismos con capacidad para la captación de nitrógeno. Propone complementar estos procesos de investigación microbiológica y bioquímica sobre el tema para respaldar la innovación mayor: la biofertilización con inóculos<sup>3</sup> de microorganismos de alta eficiencia para mejorar la composición orgánica de los suelos del altiplano sur, altamente erosionados y afectados por elementos climáticos y antrópicos.

Como se ve, cuatro investigaciones abordan desde diferentes ángulos el problema del ecosistema a través del punto crítico central, el suelo, valorando su fertilidad y sus requerimientos para mejorar su uso y aprovechamiento. Aquello muestra que una visión integradora de base científica puede contribuir a la formulación de una estrategia global y sostenible para la toma de decisiones sobre los problemas identificados. Dada la situación actual, estas deberán efectivizarse en el menor tiempo posible por parte de las entidades encargadas de tales acciones, en los ámbitos locales y regionales (altiplano andino). Tales medidas servirán también para abordar el problema global referido a la erosión de los suelos. En este orden, una posibilidad que no debe dejar de plantearse es la conformación del Instituto Nacional de Suelos, entidad que debe orientar su trabajo a poner en marcha las acciones propuestas y continuar y profundizar estos y otros estudios, recuperando a la vez los saberes locales y los conocimientos ancestrales.

En torno a los procesos de beneficiado, la propuesta de Carla Quiroga y su equipo apunta de manera consistente a un procedimiento que, si bien es utilizado en otros procesos de beneficiado, en el caso de la quinua muestra una gran potencialidad en términos de costos y eficacia. Todo indica que el proyecto en su fase de implementación industrial constituye la ruta a seguir, a corto plazo, por parte de los transformadores del sector industrial del país.

En fin, todo lo anterior ratifica la idea de que el camino de la investigación y el desarrollo tecnológico con innovación constituyen la ruta más importante para asegurar procesos productivos eficientes y sustentables para el desarrollo nacional, en la búsqueda del “vivir bien”.

## BIBLIOGRAFÍA

Morales Belpaire, Isabel *et al.*

2011 *Producción in situ de biofertilizantes para el cultivo de Quinua*. La Paz: PIEB.

Orsag Céspedes, Vladimir *et al.*

2011 *Evaluación de fertilidad de los suelos en la zona intersalar. Producción sostenible de quinua*. La Paz: PIEB.

Quiroga Ledezma, Carla *et al.*

2011 *Beneficiado en seco de la quinua. Proyecto de prefabricabilidad para el beneficiado en seco de quinua con un lecho tipo surtidor*. La Paz: PIEB.

Ticona Muraña, Edgar *et al.*

2011 *Agua y abonos para mejorar la productividad de la quinua en Lípez*. La Paz: PIEB.

Vallejos Mamani, Pedro Román

2011 *Medio ambiente y producción de quinua. Estrategias de adaptación a los impactos del cambio climático*. La Paz: PIEB.

---

3 Es una suspensión de microorganismos vivos que se han adaptado para reproducirse en un medio específico.



Marcela Mérida. *Las máscaras*. Acrílico, 2011.

### Molina, Fernando

2011

*Guillermo Francovich*. La Paz:  
Gente Común. Colección Pen-  
sadores bolivianos.  
ISBN 978-99954-52-69-8

2011

*Vicente Pazos Kanki*. La Paz:  
Gente Común. Colección Pen-  
sadores bolivianos.  
ISBN 978-99954-52-71-1.

2011

*René Zavaleta. I*. La etapa nacio-  
nalista. La Paz: Gente Común.  
Colección Pensadores bolivianos.  
ISBN 978-99954-52-68-1.

*Guillermo Francovich*

*Vicente Pazos Kanki*

*René Zavaleta. I. The nationalist  
phase*

### H.C.F. Mansilla<sup>1</sup>

Los tres volúmenes pertenecen a la nueva serie “Pensadores bolivianos” de la editorial Gente Común. Esta colección intenta presentar, “de una forma accesible y, al mismo tiempo, creativa y original”, las ideas de los principales intelectuales bolivianos. Se trata de libros breves (menos de

cien páginas cada uno), que nos introducen a las circunstancias biográficas del pensador respectivo, para luego describir la estructura intelectual del mismo.

El primer volumen está dedicado a Guillermo Francovich, quien ha gozado de una gloria efímera y de un largo olvido. Francovich se consideró a sí mismo como un divulgador de teorías de otros autores y no como el creador de concepciones originales. Era una persona de gran modestia personal; había cifrado su honor en dar a conocer ideas ajenas mediante “síntesis sencillas y atractivas” (pp.23, 73-74), para no abrumar a los posibles lectores. Así es como lo tengo en la memoria, cuando lo traté en Río de Janeiro en 1982-1983. Era un hombre de emociones controladas, refinado y culto, que dejaba traslucir una gran nostalgia por el suelo patrio, que se notaba en la tristeza y melancolía que acompañaban sus preguntas en torno a la situación boliviana. De él se puede decir, como de Augusto Guzmán, que sus hazañas son sus libros (p.23). Francovich presentía que la colectividad boliviana recibía sus obras con un “silencio de tumba” (p.46). Se percibe claramente que Fernando Molina ha escrito este volumen, el mejor de la serie hasta

ahora, con mucho cuidado y cariño. Las últimas palabras del libro dicen que Francovich dedicó “su vida a aclarar, mejorar, iluminar. Enfrentó solo, pero entusiasta, las tumultuosas sombras de la ignorancia” (p.74).

Molina considera a Francovich como un notable racionalista y humanista: “el mayor ilustrado boliviano” (p.15). Aquí reside el mayor mérito del libro. En un país de grandes pasiones nacionalistas, indigenistas y socialistas, el racionalismo ha sido desde siempre un fenómeno muy escaso, poco conocido y valorado. Francovich rechazaba la imposición violenta de los ideales y las normas de un grupo sobre los otros; propugnaba la moderación social y la reforma política paulatina. No se adhirió “a las pasiones ideológicas de su tiempo” (p.29). Francovich fue uno de los primeros pensadores en advertir que la política —y no el trabajo constante, silencioso y productivo— representa la pasión boliviana por excelencia, la que se arrastra de generación en generación, produciendo lealtades partidistas de notable significación social. Una de las pulsiones colectivas más profundas y permanentes, asevera Molina, es la “refundación cíclica del Estado” (p.14), a fin de que sirva a los

---

1 Cientista político y filósofo, autor de algunos libros en los campos de la sociología y la ecología políticas. Correo electrónico: hcf\_mansilla@yahoo.com

intereses de la fracción política exitosa en cada oportunidad. Y Francovich criticó precisamente las consecuencias de ese revolucionarismo incesante que en la realidad cotidiana y prosaica del país consolida lo que dice criticar: las normas tradicionales de comportamiento, donde la astucia y el oportunismo triunfan sobre la inteligencia creadora.

Francovich se interesó por analizar los mitos y los resentimientos profundos que alberga cada sociedad, de los cuales la envidia es una de las manifestaciones más perdurables y extendidas. Cuando uno observa los resultados prácticos de las revoluciones, como por ejemplo el ascenso de una nueva élite, tan mediocre y tan depredadora como la anterior, se tiene la impresión de que las “sofisticadas teorías anticapitalistas” (p.61) funcionan, en el fondo, como instrumentos para legitimar los efectos de la envidia colectiva. Y entre las leyendas socialmente relevantes se halla, desde la época colonial, una opinión mitológica en torno a los recursos naturales que envenena la política y la mentalidad de la nación. Las ideas de Francovich sobre los recursos naturales han inspirado el libro más conocido de Fernando Molina, por lo cual se puede afirmar que este autor es el continuador de las ideas de Francovich mediante las herramientas contemporáneas de las ciencias sociales.

*Vicente Pazos Kanki* (1779-1852), a quien está consagrado otro volumen de la colección, representa una figura olvidada y muy curiosa de la historia boliviana. Molina afirma que fue el primer intelectual aymara; había nacido cerca de Sorata y se educó en el Cusco y Chuquisaca. También habría sido el primero de este origen como escritor, internacionalista y diplomático (p. 13). Pero el mismo Pazos Kanki nunca sintió el llamado de la sangre; él se consideró americano, lo que entonces significaba ser ciudadano del mundo (p.29). Las identidades tribales y étnicas le tenían sin cuidado: dejó atrás prontamente su proveniencia campesina y provinciana y vivió largamente en Argentina, Estados Unidos, Gran Bretaña y España. Fue un intelectual, sin duda alguna, pero también un aventurero que amaba el lujo, los placeres y los viajes, con lo que despilfarró su dinero. Pazos Kanki fue una personalidad ambigua, de variadas facetas, y eso lo hace literariamente interesante.

Molina resalta ante todo aquellos rasgos que diferencian a Pazos Kanki de la mayor parte de los intelectuales bolivianos (y latinoamericanos): el compromiso con la libertad política, la tendencia humanista, la confianza en la autonomía de los seres humanos, el derecho a criticar a los poderosos y el propósito de crear una consciencia

colectiva de cuño emancipatorio. Abrazó tempranamente la causa del racionalismo en los asuntos públicos y exhibió un marcado talante liberal (pp. 12, 19). El pluralismo ideológico y la tolerancia con respecto a los adversarios constituían las bases de su accionar, y probablemente por ello no pudo fundar una escuela con discípulos ni influir posteriormente sobre la formación de corrientes importantes de opinión pública. “La seguridad dogmática y autoritaria” (p. 38) de sus adversarios y de los intelectuales de siglos venideros impidió la difusión de sus ideas.

El tercer volumen analiza la etapa nacionalista en la notable obra de *René Zavaleta Mercado*. Molina lo percibe como el pensador más importante de la izquierda boliviana, “por delante de autores de la talla de Carlos Montenegro, Sergio Almaraz, Marcelo Quiroga o Guillermo Lora” (p.11). Zavaleta fue capaz de revigorizar filosofías tributarias del pensamiento socio-histórico convencional, como el marxismo simplificado por Lenin y el nacionalismo tercermundista. Como asevera el autor, Zavaleta personifica aun hoy “una dimensión especial, más allá de cualquier valoración realista”, pues en medio de un colectivo social “especialmente sensible a lo intuitivo y emocional”, él se ha convertido en el pivote de una “mitología



progresista”, que se agota a menudo “en el resonar de su nombre” (pp.12, 22).

Con todo acierto Molina sitúa a Zavaleta en la poderosa corriente antiliberal —nacionalismo y socialismo en numerosas variantes— que hasta hoy determina la consciencia intelectual boliviana y que se ha distinguido por sus rasgos dogmáticos y autoritarios y por su escaso aprecio con respecto a los elementos racionales, críticos y democráticos de la llamada tradición occidental. Molina hace una interesante reconstrucción de esa tendencia con inclinaciones teluristas (“la exaltación del paisaje y del hombre nacionales”), que tiene en Franz Tamayo uno de sus precursores más influyentes (pp.37-40). Era (y es) necesaria una crítica de la “arrogancia de la Ilustración” occidental, como señala Molina, pero Tamayo, Zavaleta y los pensadores de esta línea lo hacen desde una perspectiva antidemocrática, antipluralista y verticalista, es decir desde posiciones que son en el fondo tradicionalistas. Los puntos centrales de la teoría zavaletiana, tanto en su fase nacionalista como en la marxista, son muy similares a los fundamentos de la Teoría de la Dependencia, que se expandió por todo el continente en los mismos años en que Zavaleta empezó a

publicar. Bolivia no debía aceptar un papel subordinado en la división internacional del trabajo, sino que tenía que crear su propio modelo autónomo, basado en el desarrollo de una poderosa “industria nacional” bajo la dirección de un Estado fuerte (p. 50). Zavaleta se desilusionó con el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), porque el gobierno de este partido y la “nueva burguesía” que nacía con él no estuvieron a la altura de las circunstancias históricas (p.30).

Con argumentos de mucho peso, Fernando Molina considera a Zavaleta como un “profeta y un crítico moral” (p.51), no como un político abocado a realizaciones prácticas. Y también como un representante de un marcado colectivismo para quien las libertades individuales, el Estado de derecho y el pluralismo ideológico eran fenómenos muy secundarios. Lo importante para Zavaleta habría sido en cambio “el derecho del Estado” de disponer sobre todos los recursos materiales y humanos en pro de las grandes metas históricas, que son muy similares en las variantes nacionalista y socialista. La importancia de Zavaleta y la popularidad de su obra residen probablemente en que articuló mediante un lenguaje alambicado y algo confuso —que también

coincidía con las tradiciones barrocas del país— las esperanzas muy convencionales de los sectores izquierdistas, y lo hizo preservando la clásica cultura política del autoritarismo y una visión meramente instrumental de la democracia (p. 75).

---

**Talavera Simoni, María Luisa**

2011

*Formaciones y transformaciones: Educación pública y culturas mágicas en Bolivia, 1899-2010.*  
La Paz: PIEB- CIDES-UMSA.  
ISBN: 97899954-57-15-0

*Educations and transformations: Public education and teaching cultures in Bolivia, 1899-2010*

**Raúl Calderón Jemio<sup>2</sup>**

Originalmente, esta obra fue presentada como tesis doctoral en el Postgrado en Ciencias del Desarrollo, de la Universidad Mayor de San Andrés, donde mereció la calificación de sobresaliente. Una vez revisada, la autora comparte generosamente su aporte novedoso al análisis y la reflexión sobre los proyectos y acciones de carácter formativo en los ámbitos bolivianos.

---

2 Historiador, Director de la Carrera de Historia de la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz - Bolivia. Correo electrónico: racalj@hotmail.com

El volumen se concentra en la dinámica interacción entre las políticas de educación pública del siglo XX, con especial énfasis en sus principales reformas, y las llamadas “culturas magisteriales”. La noción se refiere sobre todo a las memorias, formación, institucionalidad, expectativas, proyectos, rutinas, prácticas, decisiones y respuestas al contexto y desafíos. Este concepto de cultura magisterial ha sido considerado como un factor que ha modelado las decisiones y formas de actuar de los/as docentes del sistema escolar en diversas etapas clave. Una preocupación central del estudio es comprender la resistencia a las transformaciones por parte de docentes profesionales, a finales de la pasada centuria y en los inicios de la actual que, por cierto, no ha sido producto de una constante histórica, si valen estos términos.

La investigación profundiza cuatro etapas del proceso. Aproximadamente, estas abarcan las primeras décadas del XX y la década de 1930; mediados del siglo; desde 1964 hasta 1994; y la transición al siglo XXI.

En primer lugar, toma en cuenta la reforma liberal que enfatizó la construcción institucional y profesionalización docente. Si bien el modelo era foráneo, la “generación del Centenario” lo asumió de manera original y comprometida, lanzando interesantes propuestas de educación

productiva y propia. Complementariamente, el estudio considera una conflictiva y sin embargo fecunda época en que el magisterio se involucró plenamente en el diseño de planes y medidas a la vez que, en complementariedad con gobernantes comprometidos y educadores de las comunidades, encabezó cambios. De ello surgieron núcleos de gran irradiación y que siguen siendo referentes, como Kaiza (Potosí) Warisata, Kakajawira, Wat’a (La Paz), Casarabe y Moré (Beni), citando a los principales.

Seguidamente, se dedica a la época de la extensión y apertura de la educación pública nacionalista y la organizada contribución de educadores/as de vocación. También, presta atención a la elaboración y aprobación de los principales instrumentos normativos que tendrán vigencia por decenios, aunque sus sentidos cambiarían de acuerdo a nuevos contextos de poder.

Recala posteriormente, en los tiempos de dictadura, para los cuales la labor educativa quedó subordinada al gobierno, adoptando un carácter “conductista”, y cuando el papel de los/as docentes fue mínimo en su planificación y sentido. Fue una etapa en la que el autoritarismo, la represión y los exilios crearon desconfianza y actitudes de atrinchamiento en el docentado.

Finalmente, en conexión con el traumático legado, y a pesar

de los esfuerzos por recuperar los sentidos revolucionarios de la educación adoptados a mediados de los 1950, dándoles renovada vigencia en combinación con nociones abiertas y liberadoras, presenta una mirada crítica a las posturas defensivas y salarialistas que persistirían durante la reforma del retorno a la democracia, en los años 1980 y 1990, y más recientemente en el contexto de la “descolonización”.

Por cierto, la autora no atribuye todo a los/as docentes y sus organizaciones sindicales. Reflexiona sobre las oportunidades formativas que abrió el esfuerzo plasmado en la controvertida pieza legislativa reformadora de 1994, pero que chocan con el afán de reducción de los/as educadores/as a simples “operadores/as”. Además, evoca los nada sencillos retos que significa aplicar los principios de la Ley Avelino Siñani - Elizardo Pérez.

En síntesis, María Luisa Talavera presenta un itinerario de la historia de la educación del siglo XX, que permite una mayor comprensión del papel docente en momentos fundamentales así como de las actitudes, estrategias y opciones magisteriales recientes. Insta a tomar con mesura el pasado educacional, evitando polarizaciones y apreciando sus complejos matices. Relativiza las supuestas constantes históricas e intervenciones del magisterio, presentando

diferentes contextos y disposiciones. Adicionalmente, brinda un antídoto a las visiones simplistas que descartan la historia, en aras de resaltar y hacer aceptable lo aparentemente novedoso de los proyectos actuales.

Al remarcar la contemporaneidad de las posturas reticentes al cambio, sugiere que las miradas históricas plurales ofrecen múltiples referentes. El mensaje es que no hay que descartar la labor educativa pasada y su estudio, sino tomarla como fuente de inspiración y aplicación de postulados a los cuales costó arribar y que no debieran diluirse.

---

**Calderón, Fernando**  
(coordinador)

2011

*Los conflictos sociales en América Latina.* La Paz: PNUD-UNIR.  
422 páginas.

ISBN: 978-99954-820-08

*Social conflicts in Latin America*

**María Teresa Zegada<sup>3</sup>**

El libro coordinado por Fernando Calderón, *Los conflictos sociales en América Latina*, es un ambicioso proyecto para

explicar la situación socio política actual de América Latina desde la acción colectiva de la sociedad civil. La virtud de este documento es que no se limita a una mera recolección de datos sobre la conflictividad en la región y su descripción cuantitativa, sino que incorpora un interesante andamiaje teórico para su análisis. Parte de la política constructivista, que resulta favorable para los fines del estudio pues, además de constituirse en el marco general de análisis, apunta al fortalecimiento de la democracia y la construcción de un orden común sobre realidades plurales y diversas como las latinoamericanas, y en escenarios en que priman intereses y por tanto disputas por el poder. De la misma manera, establece una diferencia entre “conflicto” –como acontecimiento– y “conflictividad” –concebida como proceso–, lo que permite un abordaje sistémico y al mismo tiempo procesual y acumulativo de la acción colectiva. Por último, se apoya en el concepto de “asincronía del conflicto” que conduce a un acercamiento a la complejidad de los conflictos en relación con sus sentidos, estructuras e intensidades. Estos conceptos devienen, por tanto, en instrumentos metodológicos clave

para analizar los innumerables acontecimientos sociales sucedidos entre octubre de 2009 y septiembre de 2010 en 17 países de América Latina.

Sin duda, una de las principales cualidades de libro es su sustento en una minuciosa y detallada información sobre la conflictividad en la región. El monitoreo de conflictos sociales fue realizado por el Observatorio Regional de Conflictividad creado por el Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo junto a la Fundación UNIR Bolivia que, desde hace más de cinco años, elabora exhaustivos informes de seguimiento a la conflictividad en Bolivia; asimismo, contó con el apoyo técnico de otras instituciones y académicos.

El estudio parte de una contextualización general de la crisis en sus distintas dimensiones (global, geopolítica, europea, intercivilizatoria y ecológica) como escenarios internacionales que influyen e interactúan con el contexto histórico latinoamericano.

América Latina comparte una historia común de colonización y sometimiento seguida por rebeliones sociales y la construcción de Estados independientes dominados por

---

3 Socióloga, con maestría en Ciencia Política, docente universitaria, investigadora del Centro Cuarto Intermedio, Cochabamba-Bolivia. Correo electrónico: zegada\_m@yahoo.com

gobiernos oligárquicos y elitistas de diverso cuño. Más adelante también ha compartido procesos revolucionarios que instauraron gobiernos de corte populista marcando los rasgos de la centralidad estatal, para luego sufrir el impacto de dictaduras militares, y por último lograr procesos más o menos simultáneos de recuperación de la democracia. Estos ciclos históricos han ido delineando los rasgos estructurales de la realidad actual, que presenta problemas y tendencias comunes, según el autor: estructuras de poder excesivamente concentradas, andamiajes institucionales débiles y con problemas de legitimidad, dinámicas económicas limitadas en su capacidad competitiva en el mercado internacional, así como serios problemas de exclusión social, desigualdad, inseguridad ciudadana y violencia. Entre todos ellos, se destaca la desigualdad social como el problema principal de nuestras sociedades y continúa generando, de manera predominante, conflictividad en la región. De ahí deviene la hipótesis central del trabajo que señala que “para superar en democracia la ‘dialéctica de negación del otro’, se debería cruzar la principal barrera de los patrones históricos y actuales de desigualdad” (p.29).

Con fines metodológicos, en el libro se establecen distintos

campos de conflictividad que generan movilizaciones colectivas, a saber: aquellos signados por demandas ligadas a la reproducción social y la calidad de vida; los que devienen de demandas institucionales referidas a la eficacia y legitimidad de las instituciones estatales y, por último, los estratégicos, que buscan cambiar los modos de vida y son clasificados como culturales. Esta diferenciación permite a los investigadores establecer el alcance y relevancia de los conflictos y, al mismo tiempo, realizar combinaciones y comparaciones complejizando tanto el análisis y la lectura de los conflictos como de su impacto societal.

Un elemento central en el análisis es el rol del Estado; en ese sentido, se recuperan por una parte los rasgos constitutivos de su construcción histórica —que, en muchos casos, prevalecen como el carácter *patrimonial corporativo*— y por otra, se establece la limitación casi endémica del Estado para gestionar y resolver los conflictos sociales. Pero de manera particular, el texto destaca el temprano rol que habría jugado el Estado como actor social en la conformación del sistema de intereses económicos y políticos; de ahí la definición del Estado como “productor de sociedad”.

Del mismo modo, se propone una tipología de la relación

Estado / sociedad civil / conflictos sociales que establece parámetros extremos, entre un Estado con una gran capacidad de manejo de la conflictividad social y niveles relativamente bajos de acción colectiva hasta situaciones de alta intensidad de movilización social y una débil e ineficiente capacidad institucional constructivista. Estas combinaciones analíticas adquieren sentido con base en la información recogida de los distintos países. De este modo, una de las relaciones más interesantes que establece el informe es la relación de los conflictos sociales con las capacidades estatales de procesarlos y resolverlos, en que la capacidad de procesar los conflictos por parte de los Estados es directamente proporcional a la estabilidad y gobernabilidad, en tanto que de manera inversa, la dificultad institucional para procesarlos conduce a escenarios de agravamiento de la conflictividad.

En el centro del debate y de manera transversal, a lo largo de todo el texto, se encuentra la discusión sobre la democracia y la gobernabilidad como factores en construcción en América Latina, que denotan rasgos y dificultades comunes, lo cual permite al autor sacar conclusiones generales sobre la región; por ejemplo: a mayor legitimidad y fortalecimiento institucional expresada en

apoyo ciudadano corresponde una menor radicalidad y violencia en los conflictos.

Una categoría que el autor adapta a la realidad latinoamericana para explicar la particularidad de los conflictos es su carácter *parainstitucional*, que deviene a la vez de acciones *paralegales* en que predominan prácticas de intermediación a menudo informales, pero que tienen un impacto determinante.

El estudio también presta atención a un fenómeno absolutamente insoslayable y gravitante en nuestras sociedades: la presencia de medios de comunicación que traspasan los espacios locales, nacionales y globales, y que se han convertido en una de las formas privilegiadas de conexión y al mismo tiempo, como expresa el estudio, producen agendas y constituyen sujetos. Según afirma Calderón, si bien la política habría discurrido siempre entre la “la política del palacio” y “la política en las calles”, ahora se materializa también en “la política en la red”.

Los datos empíricos muestran que el número de conflictos en América Latina durante el año de estudio (2009-2010) fue de 2.318 entre los que predominaron aquellos por la reproducción social (casi la mitad); asimismo, los países con un mayor número de conflictos son Bolivia, Perú y Argentina;

en el polo opuesto, aquellos con menor grado de conflictividad son Costa Rica, Chile y El Salvador. También revela, entre muchos otros datos, que 45% de los conflictos se sitúa en los espacios urbanos; sin embargo esta información tendría muy poca relevancia si no fuera sometida a la serie de análisis y comparaciones que se realizan en el libro a la luz de los parámetros conceptuales y metodológicos iniciales.

Por tanto, un acierto de la investigación es su carácter relacional plasmado en distintas dimensiones. Por una parte, como es obvio, compara la situaciones de conflictividad en distintos países, pero sobre todo se interesa por las combinaciones de las distintas dimensiones del conflicto mediadas por actores, temas de conflicto y sentidos, y su relación con las orientaciones políticas de los gobiernos; por ejemplo, los regímenes indigenistas neodesarrollistas y nacional-populares registran una mayor cantidad de conflictos, mientras los denominados de modernización conservadora denotan niveles de conflictividad medios, y por último, los reformistas y pragmáticos generan entre medios y altos escenarios de conflictividad.

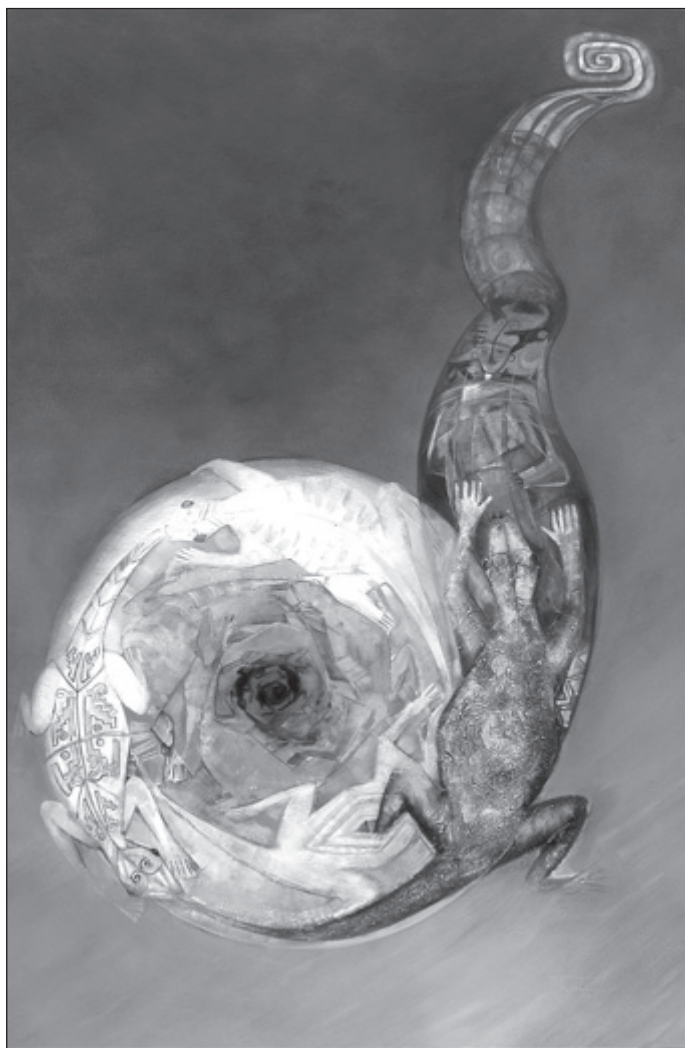
Una de las conclusiones del libro es la alta fragmentación tanto de los actores como de los

conflictos en América Latina, lo cual conduce, como señala el autor, a una acción cada vez más policéntrica de la conflictividad. Otra de las conclusiones es que la conflictividad en la región no es ni muy alta ni muy radicalizada y que, al menos en el año de estudio, coincide con un contexto histórico económico favorable.

Más adelante, el estudio es nutrido con estudios de caso como Bolivia, Chile, Brasil y Uruguay, y por eventos paradigmáticos como los conflictos indígenas en Bagua en el Perú, el golpe de Estado en Honduras y el conflicto salarial generado por el sindicato de electricistas en México.

Por último, el libro plantea una situación ideal, basada en la constatación de que si bien los conflictos son constitutivos a la sociedad, lo que corresponde es contar con capacidades institucionales y constructivistas para procesarlos, que devienen de prácticas de democracia deliberativa, dialogal y argumentativa (en la línea propuesta en su momento por J. Habermas), y en concordancia con el andamiaje teórico que guía el estudio.

El texto, por la riqueza de información y variables analíticas empleadas, resulta una lectura académica obligada para enriquecer las miradas sobre la nueva realidad societal latinoamericana.



Marcela Mérida. *Transformación*. Acrílico, 2011.

---

**Sorucu Sologuren, Ximena**

2011

*La ciudad de los cholos. Mestizaje y colonialidad en Bolivia, siglos XIX y XX.* La Paz: PIEB-IFEA. 258 páginas.

ISBN: 978-9972-623-69-1

*The city of cholos. Mestizaje and coloniality in Bolivia in the 19th and 20th centuries*

**Cecilia Salazar de la Torre<sup>4</sup>**

Sin lugar a dudas, el mestizaje sigue siendo uno de los temas a los que con mayor frecuencia ha acudido la intelectualidad boliviana, ineludiblemente enfrentada a los dilemas históricos del problema nacional. Entre otras cosas, esto está asociado al trasfondo abigarrado de nuestra sociedad y, por ende, a las recurrentes evidencias que reafirman la diversidad sociocultural; de la misma manera, en los últimos años, a los problemas de la llamada colonialidad como soporte de las estructuras de exclusión ejercidas en el país contra el mundo indígena.

El libro de Ximena Sorucu Sologuren, *La ciudad de los cholos. Mestizaje y colonialidad en Bolivia, siglos XIX y XX*, se

inscribe en ese escenario, en su caso, siguiendo las contribuciones realizadas desde los estudios de la literatura, fuertemente imbricados con el análisis histórico y sociológico que, por cierto, se sitúan en el ambiente complejo de la urbanización, especialmente localizada en la ciudad de La Paz, sede de gobierno desde la guerra federal de 1899. Considerando ese marco de análisis, el libro está atravesado por varios hilos conductores que, al final, le dan sentido a un tejido minuciosamente elaborado, enriquecido, además, por el uso de fuentes fotográficas y otros medios.

Un primer hilo tiene que ver con los aspectos que le dan un marco a la trama interna del trabajo y que están vinculados con la tensión que produce la concepción dominante de lo que es y no es cultura, alentada bajo los parámetros clasificatorios ejercidos desde las élites en Bolivia. A partir de ello, la autora se plantea la necesidad de distinguir como ámbitos de esta tensión, por una parte, la producción de literatura realizada desde sectores letrados y, por otra, la recepción del teatro popular vivenciada por sectores iletrados, y en el que se juegan las pertenencias identitarias de una parte importante de la población paceña, pero que es invisible a la crítica dominante.

Así, la autora deja sentado que detrás de la postura oficial y de los medios en los que se traduce su valoración, están referentes universalistas que, en última instancia, provienen de una matriz estética que tiene sus ojos puestos fuera de Bolivia. Con ese argumento, un primer impacto que intenta lograr el libro es que lo mestizo-cholo está negado en el campo de la producción simbólica o, más bien, que la construcción de la comunidad nacional no es necesariamente coherente con el concepto de la comunidad de lectores, excluyendo el espesor histórico que discurre en el mundo popular.

Planteado el marco, el libro discurre por el análisis de la producción literaria en Bolivia desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, siendo inherente a ello los cambios producidos en torno al concepto de lo mestizo-cholo, primero como un referente despreciativo de la sociedad oligárquica y, luego, como un referente positivo de la construcción de lo nacional, esto último en el contexto de la revolución de 1952 y de sus variables culturales. De manera central, el hilo interno que está imbricado en esta última trama sitúa a la mujer-chola como el núcleo en el que se concentra el fondo subjetivo

---

<sup>4</sup> Socióloga, magister en Ciencias Sociales. Investigadora del CIDES-UMSA, La Paz, Bolivia. Correo electrónico: ceciliasalazar-dlt@hotmail.com



de esa transición, en el marco de una aproximación analítica que sugiere ser la más relevante del trabajo.

Con relación al primer aspecto, su antesala es el análisis de los primeros esfuerzos elaborados en el país en torno a la novela y el teatro nacional, este último jugando un rol central en la sustentación de valores históricos a posicionarse como dispositivos de la cohesión colectiva, fuertemente arraigados al conflicto regional que dio pie a la guerra federal de 1899. Con ese argumento, la autora se desplaza luego a la literatura de la época en cuyo despliegue se emula el lugar de las élites en la construcción de la nación, lo que inevitablemente supone tomar una posición con relación al mundo indígena y mestizo-cholo. En ese marco, el tratamiento del “problema del indio” se extiende a la cuestión mestiza-chola que, vista con los ojos del mundo oligárquico, trae consigo el mal que en su concepto es inherente a la mezcla de

razas. La variación fundamental que se produjo a partir de la guerra del Chaco y la Revolución Nacional trastoca este concepto al concebir al mestizaje como elemento forjador de la nación, ubicándolo en los intersticios de la integración nacional.

Hábilmente incorporada en esta transición, la mujer-chola es la figura en la que se concentran los argumentos más fuertes del libro, dando continuidad a los planteamientos de Salvador Romero Pittari sobre *Las Claudinas*. En su caso, la autora abunda en el imaginario construido en torno a la mujer mestiza-chola desde principios del siglo XX, forjado al calor de los valores de la “decencia” con los que se la contrasta, en gran medida por el temor que supone su presencia como actor sexuado, pero también con capacidad para controlar circuitos económicos. A continuación, sitúa el imaginario de la Revolución de 1952 con relación al mismo sujeto, pero esta vez bajo la trama de la mujer

mestiza-chola como madre de la nación, a la que la hija reencontra simbólicamente después de negarla, como atestiguaría *La niña de sus ojos*, de Antonio Díaz Villamil y, con similar tenor, la sucesión de obras teatrales de Raúl Salmón de la Barra.

Finalmente, la autora provoca al lector con las “líneas de fuga” que traería *Felipe Delgado* de Jaime Sáenz y la canción *De la Satélite a la Pérez* del grupo Atajo, como variables desestabilizadoras, dice ella, y para romper la linealidad que supondría la transición ascendente del mestizaje y subvertir su lógica. Con ello, se propone dar lugar a la posibilidad de visibilizar identidades colectivas que no siempre encallan en el modelo teórico del Estado-nación.

Dicho esto, lo más controversial del trabajo está en la búsqueda de alternativas societales que asuman las contradicciones coloniales para potenciar lo que efectivamente haría viable al país, con sentido propio.

## T'INKAZOS VIRTUAL

*T'inkazos* se prolonga en Internet. En [www.pieb.org](http://www.pieb.org) el lector encontrará los siguientes artículos *in extensu*, correspondientes a 2011 y anteriores:

*SIMAR MUIBA, OSCAR LOAYZA, ÁNGEL DURÁN Y LENNY GONZALES*

### **Gestión compartida: el caso del pueblo indígena Leco y el Parque Nacional Madidi**

---

*DANIEL FREIHERR VON FREYBERG*

### **Las ONG bolivianas: Análisis de sus principales características y percepciones**

---

*CYNTIA ALDANA Y JORDI SURKIN*

### **Análisis de Redes Sociales: Experiencia aplicada con actores del sector forestal**

---

*EVELINE SIGL*

### **De machos, gringueros y hombres marginados. Masculinidades en espacios transculturales**

---

*YURI TORREZ*

### **Asamblea Constituyente: la senda de la descolonización y el despertar de los prejuicios de la ciencia política boliviana**

# Datos útiles para escribir en *T'inkazos*

*T'inkazos* es una revista semestral de ciencias sociales sobre Bolivia, de alcance nacional e internacional. Se nutre de investigaciones apoyadas por el PIEB y de colaboraciones fuera del PIEB. Los artículos que por razones de espacio no puedan ser publicados en su formato regular, y cuya difusión sea importante, tendrán su lugar en *T'inkazos* virtual ([www.pieb.org](http://www.pieb.org), [www.pieb.com.bo](http://www.pieb.com.bo))

## Misión

La revista fue creada en 1998 con el objetivo de fortalecer la investigación social en Bolivia a través de la difusión de trabajos científicos sobre temas estratégicos y relevantes, y aportar a la conformación de una comunidad de investigadores en el campo de las ciencias sociales y humanas.

## Ámbitos

Sociología, Antropología, Política, Derecho, Educación, Historia, Psicología, Economía y disciplinas de las ciencias sociales y humanas.

## Artículos

Los artículos deben ser originales, inéditos, y no estar comprometidos para su publicación en otros medios. Los artículos deben responder a un carácter multidisciplinario y transdisciplinario. Los artículos deben ser resultado de investigaciones realizadas sobre Bolivia y países de la región, en este sentido, se privilegiarán trabajos que articulen la investigación empírica con la reflexión teórica.

## Publicación

Los artículos que el PIEB solicite para la revista así como las colaboraciones recibidas serán evaluados por la Dirección y el Consejo Editorial. Si el artículo cumple con las políticas editoriales y los objetivos de *T'inkazos* será enviado a dos lectores anónimos. Una vez que el artículo ha sido revisado y si existen recomendaciones para su publicación, estas serán comparadas con el autor para su incorporación. El artículo ajustado pasará nuevamente a una evaluación. Tanto la Dirección de la revista como el Consejo Editorial definen qué artículos se publicarán en la edición impresa y digital de la revista, el número de la revista en la que se incluirá el artículo además de la sección que integrará. En ningún caso se devuelven los trabajos enviados para su publicación ni se mantendrá correspondencia sobre las razones de su no publicación. En caso de existir un conflicto de interés entre el autor y alguna institución o persona relacionada al tema, este deberá ser comunicado a la Dirección de la revista el momento de enviar a evaluación su artículo.

## Normas para autores

1. El título del artículo no debe ser mayor a las 10 palabras y debe estar escrito en español como en inglés. Se puede incluir un pre título.

2. A continuación del título, el autor debe incluir un resumen del artículo de no más de 400 caracteres con espacios, tanto en español como en inglés. Esta solicitud no incluye a reseñas ni comentarios.
3. El autor debe incluir, también, ocho descriptores o palabras clave de su artículo, tanto en español como en inglés.
4. Junto a su nombre, en pie de página, debe ir la siguiente información: Formación, grado académico, adscripción institucional, correo electrónico, ciudad y país.
5. Las notas deben estar al pie de página, ser correlativas y no deben usarse para bibliografía detallada.
6. Bibliografía: Las citas que aparezcan en el artículo deben ir entre paréntesis, señalando el apellido del autor, el año de la publicación del libro y el número de la página, por ejemplo (Rivera, 1999: 35). La referencia completa debe situarse al final del artículo o reseña de acuerdo a las siguientes normas:
  - De un libro (y por extensión trabajos monográficos)  
Apellido(s) y nombre(s) del(os) autor(es)  
Año de edición *Título del libro: subtítulo*.  
Nº de edición. Lugar de edición: editorial.
  - De un capítulo o parte de un libro  
Autor(es) del capítulo o parte del libro.  
Año de edición “Título del artículo o parte del libro”. En: Autor(es) del libro *Título del libro: subtítulo*. Lugar de edición: editorial.
  - De un artículo de revista  
Autor(es) del artículo de diario o revista  
Año de edición “Título del artículo: subtítulo”. *Título de la revista: subtítulo*.  
Volumen, Nº. (Mes y año).
  - De documentos extraídos del Internet  
Autor(es) del documento.  
Año del documento o de la última revisión “Título de una parte del documento” (si se trata de una parte). *Título de todo el documento*. Nombre del archivo. Protocolo y dirección o ruta (URL, FTP, etc.). Fecha de acceso.
7. Los autores deberán considerar las siguientes pautas de extensión de los artículos:
  - Contribuciones para Diálogos académicos y Artículos; 60.000 caracteres con espacios como máximo.
  - Comentarios de libros: 10.000 caracteres con espacios como máximo.
  - Reseñas: 6.000 caracteres con espacios como máximo.
8. Los artículos deben ser enviados al siguiente correo electrónico:

**[fundacion@pieb.org](mailto:fundacion@pieb.org)**

### **Jóvenes colaboradores**

Para contar con pautas generales para escribir artículos y reseñas, les solicitamos remitirse a la *Guía de formulación de proyectos de investigación del PIEB*, en su cuarta edición.



El Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) nació en 1994. El PIEB es un programa autónomo que busca contribuir con conocimientos relevantes y estratégicos a actores de la sociedad civil y del Estado para la comprensión del proceso de reconfiguración institucional y social de Bolivia y sus regiones; y para incidir en políticas públicas orientadas a favorecer el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de la democracia. Por otro lado, desarrolla iniciativas para movilizar y fortalecer capacidades profesionales e institucionales de investigación con el objetivo de aportar a la sostenibilidad de la investigación en Bolivia.

Para el PIEB, la producción de conocimiento, científico y tecnológico, así como la sostenibilidad de la investigación son factores importantes para promover procesos de cambio duradero en Bolivia. Desde ese enfoque, el PIEB considera que la calidad de las políticas y programas de desarrollo así como el debate de los problemas de la realidad nacional y sus soluciones pueden tener mayor incidencia si se sustentan en conocimientos concretos del contexto y de la dinámica de la sociedad, y en ideas, argumentos y propuestas, resultado de investigaciones.

El trabajo del PIEB se desarrolla a partir de tres líneas de acción:

- Investigación estratégica: Apoya la realización de investigaciones a través de convocatorias sobre temas estratégicos para el país, sus instituciones y sus actores. Estos concursos alientan la conformación de equipos de investigadores de diferentes disciplinas, con la finalidad de cualificar los resultados y su impacto en la sociedad y el Estado.
- Difusión, uso e incidencia de resultados: Crea condiciones para que el conocimiento generado por la investigación incida en políticas públicas, a través de la organización de seminarios, coloquios, talleres; la publicación de boletines y libros; y la actualización diaria de un periódico especializado en investigación, ciencia y tecnología ([www.pieb.com.bo](http://www.pieb.com.bo)).
- Formación y fortalecimiento de capacidades: Contribuir a la sostenibilidad de la investigación en el país a través de la formación de una nueva generación de investigadores, la articulación de investigadores en redes, colectivos y grupos; y el fortalecimiento de capacidades locales, con énfasis en el trabajo con universidades públicas del país.

En todas sus líneas de acción el PIEB aplica de manera transversal los principios de equidad de género, inclusión, derechos de sectores excluidos y lucha contra la pobreza.

# Tinkazos

REVISTA BOLIVIANA DE CIENCIAS SOCIALES  
PIEB

# SUSCRÍBASE AHORA

SALE CADA SEIS MESES

## Suscripción:

Individual ☐ Institucional ☐

Nombre

Institución

Dirección

E-mail

Casilla

Ciudad

País

Teléfonos

Fax

Teléfono de Ref.

Factura a nombre de

NIT

## PERIODO DE SUSCRIPCIÓN

1 año ☐

2 años ☐

Sueltos

Bs. 45

\$us. 30

\$us. 32

\$us. 36

\$us. 40

Bs. 80

\$us. 60

\$us. 64

\$us. 72

\$us. 80

(4 números)

Bs. 160

\$us. 120

\$us. 128

\$us. 144

\$us. 160

Envíe ejemplares sueltos de los números

Suscripción desde el número:

Fecha

Adjunto forma de pago :

Cheque ☐

Depósito ☐

Efectivo ☐

Emitir cheques a nombre de Banco Mercantil Santa Cruz S.A. Cta. Cte. No. 4010541957 (\$us.) o a nombre de Banco Mercantil Santa Cruz S.A. Cta. Cte. No. 4010437289 (Bs.).

Los costos de envío de uno o más ejemplares están cubiertos.

Usted recibirá su primer ejemplar en el plazo de 5 días después de hacer efectivo el pago y haber enviado esta boleta a:  
FUNDACIÓN PIEB: Av. Arce # 2799 esq. Calle. Cordero, Edif. Fortaleza, piso 6 of. 601 Telf.: (591 2) 2432582 - (591 2) 2431866  
Fax: (591 2) 2435235 - Casilla 12668, La Paz. Correo electrónico: fundacion@pieb.org Web: www.pieb.com.bo

Firma y/o Sello del Suscriptor

PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA EN BOLIVIA

## SERIE RACISMO



**COLONIALIDAD DEL PODER EN CARAPARI. ESTUDIO DE LA DISPUTA POR LA TIERRA, RELACIONES DE TRABAJO Y AUTORIDAD**

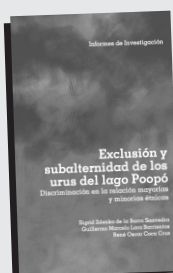
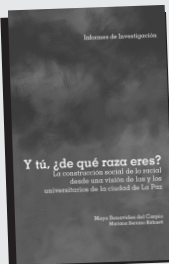
Alba Graciela van der Valk (coord.),  
Blanca Fátima Montaño y  
Silvia Eugenia Flores

ISBN: 978-99954-57-17-4  
Embajada del Reino de los Países  
Bajos y PIEB

**Y TÚ, ¿DE QUÉ RAZA ERES? LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LO RACIAL DESDE LA VISIÓN DE LAS Y LOS UNIVERSITARIOS DE LA CIUDAD DE LA PAZ**

Maya Benavides (coord.) y  
Mariana Serrano

ISBN: 978-99954-57-19-8  
Embajada del Reino de los Países  
Bajos y PIEB



**EXCLUSIÓN Y SUBALTERNIDAD DE LOS URUS DEL LAGO POOPÓ. DISCRIMINACIÓN EN LA RELACIÓN MAYORÍAS Y MINORÍAS ÉTNICAS**

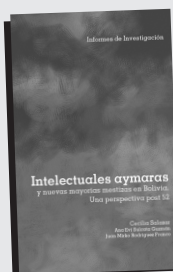
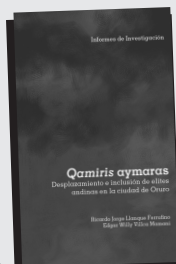
Sigrid Zdenka de la Barra,  
Guillermo Marcelo Lara y  
René Oscar Coca

ISBN: 978-99954-57-18-1  
Embajada del Reino de los Países  
Bajos y PIEB

**QAMIRIS AYMARAS. DESPLAZAMIENTO E INCLUSIÓN DE ELITES ANDINAS EN LA CIUDAD DE ORO**

Ricardo Jorge Ulanque y  
Edgar Willy Vilca

ISBN: 978-99954-57-20-4  
Embajada del Reino de los Países  
Bajos y PIEB

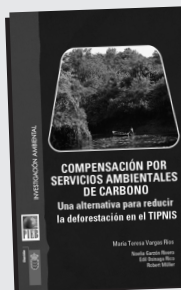


**INTELECTUALES AYMARAS Y NUEVAS MAYORÍAS MESTIZAS EN BOLIVIA. UNA PERSPECTIVA POST 52**

Cecilia Salazar (coord.), Mirko  
Rodríguez y Ana Evi Sulcata

ISBN: 978-99954-57-27-3  
Embajada del Reino de los Países  
Bajos y PIEB

## SERIE ÁREAS PROTEGIDAS



**COMPENSACIÓN POR SERVICIOS AMBIENTALES DE CARBONO. UNA ALTERNATIVA PARA REDUCIR LA DEFORESTACIÓN EN EL TIPNIS**

María Teresa Vargas (coord.),  
Noelia Garzón, Edil Osinaga  
y Robert Müller

ISBN: 978-99954-57-25-9  
Embajada Real de Dinamarca y PIEB

**DEL CACAO SILVESTRE AL CHOCOLATE. UNA PROPUESTA DE MERCADO PARA COMUNIDADES AMAZÓNICAS**

Alfonso Malky (coord.), Juan Carlos  
Ledezma y Alejandra Candia

ISBN: 978-99954-57-24-2  
Embajada Real de Dinamarca y PIEB



**TERRITORIOS COMPARTIDOS. CONSTRUYENDO UN MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL EN EL PARQUE MADIDI Y EL PUEBLO LECO DE APOLO**

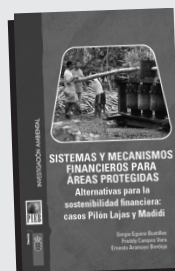
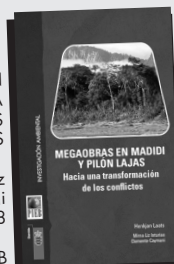
Simar Muiba (coord.), Oscar Loayza,  
Ángel Durán y Lenny Gonzales

ISBN: 978-99954-57-23-5  
Embajada Real de Dinamarca y PIEB

**MEGAOBRAS EN MADIDI Y PILÓN LAJAS. HACIA UNA TRANSFORMACIÓN DE LOS CONFLICTOS**

Henkjan Laats (coord.), Mirna Liz  
Inturias y Clemente Caymani

ISBN: 978-99954-57-22-8  
Embajada Real de Dinamarca y PIEB



**SISTEMAS Y MECANISMOS FINANCIEROS PARA ÁREAS PROTEGIDAS. ALTERNATIVAS PARA LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA: CASOS PILÓN LAJAS Y MADIDI**

Sergio Eguino (coord.), Freddy  
Campos y Ernesto Aramayo

ISBN: 978-99954-57-26-6  
Embajada Real de Dinamarca y PIEB