

**Facultad Latinoamericana De Ciencias Sociales – FLACSO  
Sede Argentina.**

**La Construcción de Políticas  
Públicas Universitarias en el  
período Neoliberal. Estado y  
Universidad,  
contradicciones en una  
década de desconcierto: El  
caso de Bolivia.**

***Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales con  
mención en Educación. Cohorte Políticas Educativas e  
Investigación para la toma de decisiones.***

**Crista Weise Vargas**

**Directora: Marcela Mollis**

**Agosto de 2005**



## RESUMEN

En el marco del contexto ideológico y discursivo del período neoliberal (1985-2000) el presente trabajo muestra el rol del Estado Boliviano en la construcción de dicha política.

En una compleja dinámica entre actores signada por relaciones contradictorias, de conflicto y de poder, el Estado desarrolla una política no formalizada, con dispositivos débiles, pero que como consecuencia de pactos y alianzas coyunturales, transforman el campo y las instituciones universitarias, introduciendo nuevas racionalidades, discursos y prácticas en el seno de una institución que ha sido vaciada de sentido y responde reactivamente desde la retaguardia de la historia, restringiendo su función social a la profesionalización. La Universidad sufre un proceso de mercantilización y tiende a convertirse en una organización sin identidad que busca falsas vías de legitimación, y que poco ha podido hacer respecto a su propia transformación, frente a un Estado raquítico, permeable a las influencias de los poderes extraestatales, que regula a posteriori y que intenta liderar políticas sobre eventos que suceden a pesar de él.

En este contexto, se plantea el reto de construir políticas de desarrollo de la educación superior, desde una identidad intrínsecamente universitaria, que permitan su reposicionamiento como institución pública, desde una acción más cercana a las necesidades de construcción de un Estado democrático, plural e inclusivo.

## **Dedicatoria**

A Natalia y Gabriela, por ser quienes son y por acompañarme en el camino más largo, el de la vida.

A mi país y su gente. Por quienes este esfuerzo tiene sentido.

## **Agradecimientos**

El proceso de conclusión de un documento de producción intelectual como este, que consume tiempo, esfuerzo y compromiso, es resultado siempre de una suma de voluntades que directa o indirectamente posibilitan un espacio emocional e intelectual para plasmar nuestros pensamientos. Es también finalizar un ciclo y como todo fin implica un nuevo principio quiero iniciarlo con un especial agradecimiento a todos quienes han sido parte de este proceso.

A Marcela Mollis, por sus valiosas orientaciones y por las enriquecedoras reflexiones que compartimos sobre las Universidades Públicas latinoamericanas, que han nutrido e inspirado este trabajo.

A Imanol Ordorika, por su generosidad e impulso en el difícil último tramo.

A Jose Luis Laguna por sus incisivos cuestionamientos y por su amoroso apoyo a prueba de fuego, que hizo posible la finalización de este documento.

A Gustavo Rodríguez por sus aportes y el apoyo incondicional en mi carrera académica.

A Ramón Daza, Justy Tezanos Pinto y Antonio Cabrerizo, mis primeros maestros.

A Betty Rojas y Basilia Choque que han logrado que, pese a todo, mi casa siga funcionando.

A mis padres, familiares y amigos, que estuvieron siempre presentes.

A Julio Prado, Antonio Peredo, Nelson Ferrufino, Jaqueline Roblin, Cesar Mercado, Bernardo Quiroga, Horacio Villalobos y Lidia Grammatico.

A mis alumnos y colegas de la Universidad Mayor de San Simón que en innumerables charlas y discusiones me ayudaron a reflexionar, profundizar y enriquecer este trabajo.

# Índice

RESUMEN.....	III
DEDICATORIA .....	IV
AGRADECIMIENTOS .....	V
ÍNDICE .....	I
PRESENTACIÓN .....	III
<b>CAPITULO I: EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS UNIVERSITARIAS. ....</b>	<b>1</b>
<b>1 EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y EL ABORDAJE TEÓRICO. ....</b>	<b>1</b>
<b>2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>2</b>
2.1 OBJETIVOS .....	3
2.2 PROPÓSITOS .....	4
<b>3 APROXIMACIÓN TEÓRICO METODOLÓGICA AL OBJETO DE ESTUDIO.....</b>	<b>6</b>
3.1 EL CONCEPTO DE ESTADO .....	7
3.1.1 <i>La visión liberal (no clasista).</i> .....	8
3.1.2 <i>Las visiones marxistas (Clasistas)</i> .....	9
3.1.3 <i>La perspectiva de este estudio</i> .....	13
3.1.4 <i>El Estado como actor de las políticas públicas.</i> .....	16
3.1.5 <i>Capacidades del Estado en la implementación de las políticas.</i> .....	17
3.1.6 <i>Estado, Nación, régimen y gobierno.</i> .....	18
3.2 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	19
3.3 LA UNIVERSIDAD. ....	27
3.4 LAS RELACIONES UNIVERSIDAD Y ESTADO.....	33
3.5 PERSPECTIVA DEL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR.....	36
3.5.1 <i>Función social de la Universidad</i> .....	36
3.5.2 <i>Neoliberalismo y Rol del Estado.</i> .....	39
3.5.3 <i>Racionalidad empresarial: privatización y mercantilización de la Educación Superior.</i> .....	45
<b>CAPITULO II. ESTADO Y UNIVERSIDAD EN BOLIVIA. UNA VISIÓN HISTÓRICA. ....</b>	<b>50</b>
<b>1 TRANSFORMACIONES EN EL ÚLTIMO SIGLO.....</b>	<b>50</b>
1.1 LA HERENCIA COLONIAL EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA.....	53
1.2 LA REPÚBLICA, ENTRE EL PENSAMIENTO CONSERVADOR Y EL LIBERAL .....	56
1.3 1920 - 1940 EL ESTADO LAICO, LA CONQUISTA DE LA AUTONOMÍA .....	58
1.4 1952. LA UNIVERSIDAD DEL PUEBLO. ....	62
1.5 1960-1970. LA UNIVERSIDAD, ANTIIMPERIALISTA Y CONTESTATARIA. ....	64
1.6 1980 -1990. EL RETORNO A LA DEMOCRACIA.....	66
<b>2 EL NEOLIBERALISMO EN AUGE, O EL MODELO DE ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO EN BOLIVIA .....</b>	<b>67</b>
<b>CAPITULO III. EL CAMPO Y LOS ACTORES DE LAS POLÍTICAS UNIVERSITARIAS EN EL PERÍODO NEOLIBERAL.....</b>	<b>73</b>
<b>1 EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA, .....</b>	<b>73</b>
1.1 OLAS DE EXPANSIÓN DE LA MATRÍCULA UNIVERSITARIA. ....	74
1.2 LA AUTONOMÍA Y EL GOBIERNO UNIVERSITARIO .....	79
1.3 NUEVOS Y VIEJOS ACTORES: BUROCRACIAS MINISTERIALES, PROFESIONALES INDEPENDIENTES, ORGANISMOS INTERNACIONALES.....	81

1.1.1	Las Agencias internacionales.....	83
1.3.1	Los actores universitarios: .....	86
1.4	ACTORES ESTATALES .....	94
1.5	CONSTRUCCIÓN DE LA UNIVERSIDAD COMO OBJETO DE POLÍTICAS PUBLICAS. ....	98
1.6	LA VISIÓN ESTATAL SOBRE EL CAMPO UNIVERSITARIO. ....	101
<b>CAPITULO IV: LAS POLÍTICAS UNIVERSITARIAS EN BOLIVIA. ....</b>		<b>114</b>
<b>1</b>	<b>LA NORMATIVA Y LA REGULACIÓN ESTATAL. ....</b>	<b>114</b>
1.1	DISPOSICIONES LEGALES SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (1982-2002).....	114
1.2	PROYECTO UDAES .....	119
1.3	PROYECTO INICIAL DE REFORMA (PIR) DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	122
<b>2</b>	<b>LA AUSENCIA DE POLÍTICAS COMO POLÍTICA Y LA CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS.</b>	<b>126</b>
<b>3</b>	<b>LOS DISPOSITIVOS DE LAS POLÍTICAS. EL DISCURRIR DE LAS ACCIONES ESTATALES. ....</b>	<b>137</b>
<b>CAPITULO V: LA DINÁMICA UNIVERSITARIA EN LAS REFORMAS Y LOS IMPACTOS INSTITUCIONALES.....</b>		<b>144</b>
<b>1</b>	<b>EVALUACIÓN.....</b>	<b>144</b>
1.1	LA EVALUACIÓN, ACREDITACIÓN Y MEDICIÓN DE LA CALIDAD. ORÍGENES DEL DISCURSO. ....	146
1.2	LA EVALUACIÓN EN EL SISTEMA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA BOLIVIANA. ....	147
1.3	EL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN.....	155
1.4	LOS EFECTOS DE LA EVALUACIÓN. AUTORREGULACIÓN Y MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL.....	160
1.5	LA EVALUACIÓN, LA RACIONALIDAD EMPRESARIAL Y LA CULTURA UNIVERSITARIA. ....	162
1.6	LA EVALUACIÓN, CONSTRUCCIÓN DE SU SENTIDO EN EL CAMPO DE LA SUBPOLÍTICA. ....	165
<b>2</b>	<b>DIVERSIFICACIÓN INSTITUCIONAL PRIVATIZANTE.....</b>	<b>172</b>
<b>3</b>	<b>INGRESO Y SELECTIVIDAD.....</b>	<b>175</b>
<b>4</b>	<b>FINANCIAMIENTO Y PRESUPUESTO UNIVERSITARIO.....</b>	<b>179</b>
<b>CAPITULO VI: CONCLUSIONES .....</b>		<b>184</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>		<b>193</b>
<b>SIGLAS Y ABREVIACIONES.....</b>		<b>210</b>
<b>LISTA DE ENTREVISTADOS .....</b>		<b>211</b>
<b>ANEXOS .....</b>		<b>212</b>
ANEXO I. RELACIÓN CRONOLÓGICA POR TIPO DE DISPOSICIÓN SOBRE TEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PERÍODO 1982-2002.....		212
ANEXO. II. LAS INSTITUCIONES Y EL SENTIDO DE LO PÚBLICO.....		216
ANEXO III. ¿Y QUÉ DESPUÉS DE LOS 90? PERSPECTIVAS Y NUEVOS ESCENARIOS. UNA ACTUALIZACIÓN NECESARIA. ....		219
<i>El escenario político del 2000.</i> ....		221
<i>Las Nuevas Agendas de la Educación Superior.</i> .....		223
ANEXO IV METODOLOGÍA .....		226

## **Presentación**

La relación Universidad - Estado es tan larga como nuestra propia historia. La universidad ha cerrado un siglo de flujos y reflujos dramáticamente contruidos en diversos momentos de la historia de Bolivia. Su relación con el Estado ha sido marcada por momentos de complementación, enfrentamiento y choque, llegando a extremos de ignorarse mutuamente o convertirse en foco de intervención, violencia y represión.

Es a partir de esta compleja historia, que se ha desarrollado un análisis crítico acerca de las formas en las que el Estado Boliviano en la última década, ha tratado de llevar adelante y liderar la política de Educación Superior, definiendo acciones que marcaron una nueva forma de relación e intervención en los procesos de la Universidad Pública Boliviana. Estas políticas pretenden convertir a las Universidades en parte funcional a los proyectos políticos, que desde la sociedad política y del Estado se han desarrollado y trataron de imponerse en el país, como se hizo en la coyuntura neoliberal en la que se implementó un modelo de Estado de mercado, produciendo efectos sustanciales en el campo y en las instituciones universitarias.

El principal desafío de este trabajo fue el de sistematizar y mostrar el desarrollo de una política que formalmente no está explicitada, mostrar una política con débil política formal, cuyo curso está fuertemente determinado por los juegos de poder de los actores que acceden informalmente a la esfera del Estado.

Evitando hacer un abordaje simplista, centrado en el análisis de la normativa, asumimos perspectivas más dinámicas del análisis de política pública, a partir de las cuales nos zambullimos en la complejidad de los procesos que hacen a su construcción, en contextos de reforma del Estado, abordando en este caso las políticas públicas de Educación Superior Universitaria. Una de las mayores dificultades a las que nos enfrentamos fue que desde el Estado difícilmente se pueden encontrar sistematizados los procesos en los cuales las políticas terminan plasmadas de manera documental; el Estado asume una relación coyuntural y en

muchos casos desde visiones personales de los actores, donde el arreglo político sustituye a la política estructurada, normada, definida e institucionalizada, asimismo, por la debilidad de sus estructuras, carece de una memoria institucional.

En este tránsito, se evidenció la vulnerabilidad de las políticas y la escasa capacidad del Estado de fijar metas e instrumentarlas, más aun en ámbitos donde se hacen presentes sectores sociales con alta capacidad de organización, movilización y respuesta política, aun en sus momento de mayor debilidad, como sucedía en el período abordado en este estudio.

El trabajo muestra claramente y de forma muy concreta que a pesar de la informalidad y las limitaciones políticas del Estado boliviano, la agenda internacional de Educación Superior que se ha debatido en la década de los 90 se implementó y tomó curiosos caminos en función de las condiciones en que esta política fue introducida y ejecutada en Bolivia, produciendo de igual manera impactos en el sistema de Educación Superior Universitario, a pesar del carácter autónomo del sistema universitario público, y de la resistencia interna que muchos de los dispositivos de esta políticas despertaron en los estamentos del Sistema Universitario.

El presente documento consiste en una reconstrucción dinámica, que desde un enfoque metodológico cualitativo, proporciona una descripción y análisis de la política pública boliviana sobre Educación Superior Universitaria en el período neoliberal 85-2000. Se sitúa en un momento histórico complejo en el que se consolida un sistema democrático pactado que viabilizó el modelo de economía social de mercado, el mismo que no pudo lograr los impactos deseados y que termino derrotando a una sociedad que, de manera inopinada, se afilió a la propuesta, incluyendo en ello al propio sistema universitario estatal.

Para dar cuenta de esta coyuntura y del propósito académico que nos ocupa, concebimos por política pública no a la norma ni a las regulaciones, sino al resultado de un juego de negociación y de poder entre actores estatales y extraestatales, articulados en el conjunto del tejido social boliviano. La política

parte de demandas que se introducen, en el marco de esa dinámica al Estado y que se traducen en una toma posición del mismo frente a problemáticas consideradas socialmente relevantes. Por ello, se trabaja con un mapa de actores ubicados en campos de producción de las políticas, distinguiendo dos grandes esferas, la estatal y la no estatal (Política formal y Subpolítica) donde encontramos una red de interrelaciones sociales imbricadas, haciendo en la práctica, poco visible esta distinción.

Se trata entonces de un análisis socio político de la política pública y de cómo se construye ésta. Por lo tanto se desarrolla en el contexto de las interrelaciones y configuraciones mutuas entre Universidad y Estado, en un período determinado cuyos límites se establecen entre los años 1984 al 2000, definido como el auge del período neoliberal en Bolivia. Sin embargo, con fines de contextualización y en la medida en que no es posible establecer límites rígidos, se abarca desde 1985 hasta el año 2000, que marca el período de transición democrática, tomando en cuenta también el período de inicio del neoliberalismo entre 1984 y 1990.

Orientaron esta investigación la búsqueda de información para dar respuesta a nuestros cuestionamientos iniciales, que se resumen en las siguientes preguntas: 1) ¿Cuáles son las razones históricas que configuran al Estado boliviano como actor de dichas políticas?; 2) ¿Cómo el Estado piensa y construye políticas respecto a la Educación Superior Universitaria?, 3) ¿Qué tipo de políticas genera y cómo las implementa? 4) ¿Hacia qué noción de Universidad tienden y cual es la función social que se pretende de la Educación Superior Universitaria, en ese pensamiento tanto con relación a las Universidades públicas como privadas?

Para dar respuesta a ello, a lo largo del presente trabajo se muestra cómo se construye la política pública para la Educación Superior Universitaria, cuál es la dinámica entre los actores, dentro de la perspectiva arriba planteada.Cuál es el contenido, el proyecto subyacente de reforma y por lo tanto la ideología y/o los intereses de los actores, que subyacen a las propuestas de la política pública.

En el capítulo I se desarrolla y delimita el encuadre teórico que permite definir el objeto de estudio y la perspectiva teórica desde la cual se realiza el análisis. En

este capítulo se definen los conceptos claves como Estado, políticas públicas, Universidad, y la perspectiva teórica con que abordamos el contenido de la política tomando a través del análisis del discurso hegemónico del neoliberalismo, que pretende definir, la función social de las universidades, desde la racionalidad empresarial.

En el capítulo II se establece una reconstrucción histórica donde se caracteriza tanto el campo estatal como el campo de la Educación Superior Universitaria, en el entendido que ambos se constituyen en una dinámica de interacción dual, a veces de reproducción y a veces de acción contrahegemónica, desde la colonia hasta los años 90.

En el capítulo III, nos ubicamos ya en el contexto de los 90, donde se caracteriza el campo universitario y a los actores de ambos espacios, delimitando así el juego de fuerzas que se establece en esa relación y las visiones de sus actores que colocan su impronta en el contenido de la política pública.

En el capítulo IV, se hace una reconstrucción y análisis de las políticas de Educación Superior Universitaria, tomando como eje de análisis la visión y acción estatal, se identifican las formalizaciones de la política a través de disposiciones emitidas, medidas, documentos y en último término recuperando, de la sistematización de un conjunto de entrevistas, los intentos de instrumentación de la política y su contenido.

Finalmente, en el capítulo V, se muestra la dinámica de construcción e implementación de la política, en la que se evidencian los avances, los retrocesos, los cambios de curso de lo planteado, inicialmente como consecuencia de la disputa y los juegos de poder entre los actores, llegando a describir y analizar los impactos que la política de educación superior universitaria impulsada por el Estado, ha producido en las instituciones y en el campo universitario.

Finalmente, se adjuntan dos anexos que permitirán al lector ampliar la reflexión sobre dos temas básicos que constituyen un trasfondo importante de esta tesis, la cuestión del sentido de lo público en la educación superior y un capítulo de actualización que excede el período de estudio de la tesis, pero que ofrece

elementos para ver cómo estas tendencias identificadas hasta el año 2000 cobran nuevas formas, y definen nuevas agendas, confirmando algunas de las hipótesis trabajadas en este estudio. Esto es importante ya que nos encontramos cerrando el año 2005, quinquenio signado por importantes giros sociopolíticos y estructurales del estado boliviano, período que marca además el declive y la crisis del pensamiento neoliberal.

Este intento de sistematización y análisis tiene un carácter reconstructivo de las políticas reforzando el acercamiento desde una perspectiva histórica en la medida que hemos concebido a las políticas públicas como resultados de procesos políticos de interacción entre actores que se mueven rápidamente entre campos y que a veces circulan o conviven en varios de ellos.

Del mismo modo, entendiendo que la historia del ejercicio político del Estado en Bolivia se gesta en iniciativas personales o de grupo -en el mejor de los casos en una gestión de gobierno- es allí donde se explica que las políticas públicas sean tan débiles y a la vez tan variables. Este rumbo complejo de gestiones de gobierno por encima de políticas de Estado ha generado una política pública sobre Educación Superior, llena de zonas grises, retrocesos e indefiniciones que no permiten establecer una perspectiva y un horizonte de crecimiento para la universidad, por lo menos desde el Estado; tampoco esto se da desde la Universidad, que sufre sus propias debilidades al igual que la política boliviana, desde ella tampoco surgen iniciativas renovadoras que puedan ser incorporadas de forma sistemática y efectiva en un proyecto académico que se oriente a una reforma universitaria que permita a la Universidad Pública reposicionarse y recuperar su sentido como institución pública.

## **CAPITULO I: El estudio de las políticas públicas Universitarias.**

### **1 El problema de investigación y el abordaje teórico.**

Para la Educación Superior Universitaria pública<sup>1</sup>, el período de los 90 se constituye en un momento crucial se trata de una etapa que manifiesta evidentes signos de crisis, de reconfiguración, de desvanecimiento de roles e identidades, y en consecuencia de un fuerte cuestionamiento del papel social de la Universidad Pública, así como de acciones estatales que parecen atentar contra ella.

En este período se consolida plenamente un modelo de ejercicio político basado en el juego democrático, que como era de esperar genera, nuevos actores con otras sensibilidades, diferentes de las que prevalecían mientras el escenario político estaba ocupado por actores gremiales, dictaduras militares, partidos políticos proscritos, con débil ejercicio de los derechos ciudadanos.

Se estructura un contexto desde todos los ángulos diferente al que prevalecía cuando se configuró el discurso y la cultura universitaria contestataria, característica de los años 70. La década de los 90 se inicia, con la necesidad de una nueva conciencia del rol de las Universidades y con el surgimiento de nuevas demandas sociales que no sólo se reducen al espacio nacional, sino se sitúan en el marco del contexto internacional, marcado por los procesos de globalización, internacionalización, modificación profunda del orden mundial y de las estructuras sociales.

En ese contexto, las estructuras del Estado y el rol que éste juega en la organización social se modifica, dando paso al poder de los mercados.

En el campo de la Educación Superior, se vive una explosión de la matrícula pública, el surgimiento y crecimiento desmedido del sistema universitario privado,

---

<sup>1</sup> El sistema de Educación Superior Universitaria comprende la educación universitaria y la no universitaria, en este estudio se aborda únicamente la problemática de la Educación Superior Universitaria o de las Universidades, por lo que de aquí en adelante cuando se hace referencia a la Educación Superior, hablamos del conjunto de educación universitaria solamente.

complejizando el espacio de la Educación Superior, anteriormente monopolizado por la Universidad Pública.

Así, en la dinámica de transformación histórica que define la relación Universidad – Estado vemos en el período de los 90 una Universidad que aparece como a-estatal y un Estado cuyo papel respecto a la Universidad es confuso; a veces consistente, muchas otras como actor limitado, cuya presencia más notoria se percibe en los momentos de negociación presupuestaria. Desde el Estado se evidencia, un protagonismo débil, políticas tímidas y poco claras más bien orientadas hacia el sector privado.

En este trabajo se pretende estudiar con mayor profundidad el papel del Estado boliviano y las políticas de Educación Superior Universitaria que se generan en este período, en tanto a todas luces, las acciones del Estado sobre la Educación Superior Universitaria tienen un impacto sobre la configuración de los espacios universitarios público y privado, así como sobre la función social de la Universidad.

Como indica Contreras (en Rodríguez et al, 2000) la evolución del pensamiento estatal sobre qué hacer con la Universidad Pública, queda todavía pendiente de estudio, siendo éste un tema escasamente investigado. Asimismo, en un estudio sobre el estado del arte de la investigación en educación en Cochabamba, (Quintanilla y Márquez, 2004) se identificó apenas una investigación sobre políticas de Educación Superior, verificándose la falta de interés y el escaso desarrollo de esta temática. Esta es la problemática en la se centra la presente investigación, intentando proporcionar información descriptiva y analítica sobre el punto de vista estatal, en el desarrollo de las políticas de educación universitaria.

## **2 Preguntas de investigación**

Resumiendo estas cuestiones el problema a investigar es: ¿Cómo se desenvuelve el Estado en la producción de políticas públicas universitarias generadas en el período neoliberal y cómo éstas plantean la configuración del espacio universitario y la función social de las Universidades?

Para abordar el problema anterior, es necesario responder las siguientes preguntas: 1) ¿Cuáles son las razones históricas que configuran al Estado boliviano como actor de dichas políticas?; 2) ¿Cómo el Estado piensa y construye políticas respecto a la Educación Superior Universitaria?, 3) ¿Qué tipo de políticas genera y cómo las implementa? 4) ¿Hacia qué noción de Universidad tienden y cual es la función social que se pretende de la Educación Superior Universitaria, en ese pensamiento tanto con relación a las Universidades públicas como privadas?

Si bien la delimitación temporal del estudio se centra en el auge del período neoliberal, en los años entre 1990 – 2000 la información se trabaja a partir de 1982, año que marca el período de transición democrática y luego el ingreso al modelo neoliberal, ya que sin estos antecedentes la década de los 90 no puede ser comprendida.

## **2.1 Objetivos**

### **Objetivo General**

El objetivo general del trabajo es:

Indagar acerca de las especificidades y características del Estado boliviano como actor de políticas públicas para la Educación Superior, durante el período neoliberal, a través del análisis de la dinámica de los actores en la construcción de dichas políticas y de la recontextualización histórica que define sus características y relaciones.

### **Objetivos específicos.**

Describir y caracterizar al Estado boliviano como actor de políticas de Educación Superior analizando sus transformaciones y su construcción histórica en relación con la Universidad.

Caracterizar el campo de producción de las políticas Públicas de Educación Superior.

- Identificar qué tipo de acciones, medidas, reglamentaciones, permisos u omisiones y que dispositivos son planteados desde el Estado en el período neoliberal, respecto a la Universidad.
- Describir la dinámica de los actores y el proceso de construcción e implementación de la política.

Analizar el contenido y el discurso hegemónico presente en las políticas de Educación Superior promovidas desde el Estado, así como los impactos institucionales que se generaron como consecuencia de su implementación.

## **2.2 Propósitos**

El desarrollo de la investigación educativa en Bolivia es incipiente y las escasas investigaciones sobre la Educación Superior Universitaria se restringen a estudios muy parciales producidos desde la propia Universidad más bien como documentos oficiales de sistematización de la memoria institucional. En los estudios de Educación Superior, por lo general, no se logra visibilizar la acción del Estado.

Del mismo modo, los análisis de política se han referido, en su mayoría, a temas de política económica o, en el campo educativo, a la implementación de la Reforma Educativa en la educación primaria. Los análisis por lo general no alcanzan a vincular a los actores ni permiten ver la complejidad del proceso de construcción de la política y la permanente interacción entre los actores, por lo que un trabajo de esta naturaleza significa un aporte importante al desarrollo de la educación en Bolivia.

La Educación Superior Universitaria en Bolivia constituye la principal y casi exclusiva alternativa de profesionalización y de integración social de los jóvenes y absorbe el 24% del presupuesto nacional destinado a la educación, presenta problemas de masificación, baja calidad y baja eficiencia interna, así como problemas para adaptarse a los desafíos del nuevo contexto. Esta situación obliga a repensar alternativas de políticas producidas desde nuestro contexto que comprendan el funcionamiento del Estado y de las Universidades Bolivianas. En este sentido, la producción e implementación de políticas homogeneizantes producidas e impulsadas por organismos internacionales han demostrado poco

éxito, transformando el discurso universitario hacia fuera, pero sin lograr modificaciones estructurales al interior de las instituciones (Rodríguez et al, 2000) y con muy pocos impactos positivos en la calidad de la formación profesional, humana y ciudadana.

El Estado y la Universidad no parecen dar señales de soluciones sustanciales a estos problemas, como tampoco han logrado construir una política orientada a una reforma que apunte al mejoramiento de la calidad académica y al desarrollo de la educación universitaria.

La educación universitaria pública cumple en Bolivia un importante papel de integración social, sin embargo ha perdido su rol social, no se ha fortalecido su papel como productor de conocimiento o espacio productor de discurso progresista y aparece como única alternativa la función profesionalizante y la derivación hacia el espacio privado, lo cual reafirmaría aún más la segmentación de la sociedad Boliviana. El pensar el papel del Estado en la producción de la política Pública para la Educación Superior, desde una visión histórica y comprender mejor la manera en que se construyen las políticas universitarias, así como la manera en que el Estado piensa a la Universidad permitirá abrir brechas para identificar con más claridad caminos alternativos al discurso predominante impuesto por el pensamiento único neoliberal, que plantea soluciones homogéneas sin considerar las especificidades de nuestro país y el particular rol que este tipo de institución tiene en países como Bolivia.

Obviamente, la presente investigación no pretende resolver todos estos aspectos, pero si aportar desde este marco con conocimientos que contribuyan al estudio de la Educación Superior Universitaria y al análisis de políticas públicas universitarias en Bolivia.

Los resultados de la investigación pueden ser de utilidad tanto para los decisores de políticas públicas como también para los actores universitarios en tanto se propone sistematizar las políticas de Educación Superior Universitaria en el período neoliberal, contextualizarlas en el marco de las relaciones Universidades privadas y públicas con el Estado, reflejando las tensiones y acuerdos entre

ambos actores y avanzar en una reflexión hacia cómo éstas políticas le atribuyen a la Universidad cierto tipo de función social. Esto permitirá poner en el debate y repensar críticamente aspectos relacionados a las funciones sociales de la Universidad Pública y privada en el contexto actual y también el rol del Estado en la definición de políticas hacia estos sectores. Es importante en este sentido enfatizar que uno de los propósitos de la investigación es cuestionar, en el marco de las especificidades de la Universidad y el Estado boliviano las tendencias fomentadas por las políticas neoliberales que plantean formas de privatización como alternativas únicas de reforma universitaria y Universidades exclusivamente profesionalizantes para los países pobres.

### **3 Aproximación teórico metodológica al objeto de estudio.**

Como advertimos anteriormente, el presente trabajo constituye básicamente en un análisis de política pública, tomando como eje al Estado como actor. Se entiende por política pública no a la norma si no al resultado de un juego de negociación y de poder, que se introduce al Estado y que se traduce en decisiones ya sea de acción o de omisión sobre problemáticas sociales consideradas relevantes. Para ello es necesario identificar el mapa de actores y los campos de producción de las políticas. Podemos distinguir se identifican dos subcampos el de la política formal y el de la subpolítica (Beck, 1998). El primero que está conformado por el aparato estatal con sus actores individuales, los partidos políticos. El segundo que vendría a ser el espacio no formal de producción de la política, donde están la Universidad y sus actores, y actores de otros espacios de la sociedad civil. El primero representa este poder formal, propio del Estado, mientras que el segundo representa de alguna manera el poder de los actores sociales, no formalmente políticos, aunque ejercitan la política. Se asume que política y subpolítica se determinan mutuamente aunque esa posibilidad de determinación en cada espacio, no es equivalente; depende del poder que acumulan los actores. Asimismo, la dinámica de cada subcampo se construye históricamente y el poder de negociación que tienen los actores también. Por ello es necesario entender como se constituyen históricamente el Estado, la Universidad y sus relaciones.

Sin embargo, la idea de política y subpolítica no es estrictamente equiparable a los espacios Estado – Universidad, ni a Estado – Sociedad civil. Hay zonas grises, en tanto se entiende la construcción de la política pública bajo una idea de redes articuladas por intereses, juegos de poder y estrategias de dominación.

### **3.1 El concepto de Estado**

El Estado es uno de los protagonistas de los tiempos modernos en función del papel que tuvo respecto a la creación expansión de los sistemas públicos y la ulterior aplicación de las políticas educativas. (Mollis,1990a)

El interés por redefinir la función del Estado se da en torno a dos discusiones: el Estado como agente de consenso, versus Estado como agente coactivo exclusivamente.

La toma de posición respecto a esta discusión es clave para comprender el papel del Estado en la producción de las políticas públicas.

La primera posición tiene que ver con el Estado liberal fundante de las democracias de siglo XIX. Sociedad integrada por individuos consensualmente representados por el Estado. (Mollis, 1990a y 1997)

Y la segunda concepción (marxista) entiende al Estado como meramente coactivo, sin considerar la existencia de ciertos valores, ideologías o identidades que hacen que su dominación resulte eficaz. (Mollis, 1990a)

Existe, sin embargo, una tercera concepción por la cual, siguiendo a Mollis (1990a), nos adscribimos en este trabajo, que entiende al Estado como síntesis de una formación social dividida en clases y resume las contradicciones de clase del conjunto. En este sentido el Estado no es garante de la burguesía sino del conjunto de relaciones que establece éste con el Estado. No es un Estado de la burguesía sino un Estado capitalista que garantiza y organiza las clases que enlazan esa relación. Para mantener esa unidad y cohesión el Estado cuenta con mecanismos que la efectivizan y legitiman.

El Estado nacional se entiende entonces como la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad y la materialización de esa

instancia en un conjunto independiente de instituciones que permiten su ejercicio (Oszlack,1980) (Weber, 1983).

Tal definición permite analizar la génesis y el desenvolvimiento de las instituciones universitarias, a partir de la articulación producida entre la dominación del Estado con su autonomía relativa en la sociedad civil y la materialización de dicho poder a través de las instituciones que controlaba, en este caso las Universidades. (Mollis, 1990b)

Intentaremos en este capítulo hacer un breve recorrido alrededor de estas posiciones.

### **3.1.1 La visión liberal (no clasista).**

La visión liberal es representada por los contractualistas (Rosseau), pluralistas, las posturas del bien común (ver: Fayt, 1973 cit. en Mollis, 2003; Rose, 1979).

Para los contractualistas se entiende que el Estado es el paso de un Estado pre-social a un Estado civil establecido mediante la constitución de un “Contrato Social” que define un acuerdo poco explicitado, pero socialmente aceptado en el que se determina un orden Estatal, que está garantizado por el cumplimiento de un pacto social, mediante la regulación legal resultante de la voluntad colectiva, a la cual todos los sujetos se adhieren o mediante el ejercicio del poder de un soberano que vela por el cumplimiento del pacto de sujeción no suscrito sino sobreentendido por todos (absolutismo monárquico)(Bobbio, 1997).

El Estado es un espacio neutral que representa al conjunto de la sociedad, al bien común y por lo tanto representa legítimamente al conjunto de clases sociales o grupos sociales. Desde esta visión el Estado es un espacio libre de los intereses de clase y por lo tanto puede ser manejado de manera racional. El Estado así es un agente de consenso (Mollis, 1990b). El Estado está subordinado a la sociedad o se entiende como una forma de organización libre que protege a los individuos contra fuerzas externas. (Bresser Pereira, 1990).

### **3.1.2 Las visiones marxistas (Clasistas)**

Dentro de las teorías clasistas podemos diferenciar tres vertientes, las teorías instrumentalistas, (Marx y Engels,1972; Lenin, 1975; Miliband,1969), las teorías estructuralistas, donde se distinguen matices importantes entre la posición de Althusser (1988) y la de Poulantzas(1969), la de enfoque gramsciano (1971,1990), la concepción marxista hegeliana (Offe,1975).<sup>2</sup>

Estas perspectivas entienden al Estado como un espacio de expresión de la lucha de clases y se diferencian entre si según el grado de autonomía o captura que le atribuyen Estado por parte de la clase dominante y según el peso que se le da a la estructura económica sobre la superestructura en el proceso de dominación, ya que se parte del supuesto que el Estado es un aparato de dominación y reproducción de las relaciones de clase y por lo tanto de la ideología dominante. (Ordorika, 2001; Carnoy, 1984; Bresser Pereira, 1990)

El Estado responde a los intereses de la clase dominante por que está controlado por dicha clase. La clase dominante como poseedora del control de los medios de producción y poseedora del poder económico, utiliza al Estado en función de sus intereses, perpetuando la dominación. Reconoce que las clases son el producto del desarrollo histórico y ve en el Estado un instrumento en las manos de la clase dominante para reforzar y garantizar la estabilidad de la estructura social de clases.

Desde ese punto de vista, los lazos personales y sociales entre los individuos que ocupan espacios de poder en diferentes esferas institucionales representan básicamente los intereses de la clase dominante. Por ello, las políticas estatales estarán siempre fuertemente determinadas por la estructura económica en la cual el Estado opera (Bresser Pereira, 1990.)

El Estado se encuentra altamente capturado por la clase dominante y tiene un nivel escaso de autonomía respecto de la estructura económica, por lo tanto se lo

---

<sup>2</sup> Para ampliar la discusión sobre las teorías marxistas así como las visiones pluralistas ver: (Carnoy:1984) sobre las visiones marxistas y neomarxistas ver (Gold, Low, Olin y Wright, 1975; Holloway and Pcciotto, 1978; Jessop, 1982) y otros.

entiende como un aparato instrumental al sistema hegemónico. El funcionamiento del Estado se comprende fundamentalmente en términos del ejercicio instrumental del poder, por parte de personas en posiciones estratégicas que inciden de manera directa o por presión en las decisiones del Estado, en función a los intereses de clase. Se asume entonces una correspondencia casi mecánica, entre los intereses de la elite que ocupa espacios en el Estado con los de la clase social dominante. (Carnoy, 1984; Gold, Lo, Olin y Wright, 1975)

En la perspectiva marxista tradicional se ha prestado poca atención a la naturaleza de la superestructura y a su importancia en la reproducción y en la lucha política, dándose por sentado una sobredeterminación de lo económico sobre lo ideológico y cultural. (Laclau y Mouffe, 1987:113-115)

Althusser (1988), para cubrir ese vacío, introduce el concepto de aparatos ideológicos del Estado en un intento de poner atención justamente a la dimensión ideológica en el proceso de reproducción del sistema, pero se queda en una explicación superficial que dice poco respecto a los, mecanismos y procesos de conformación y dominación ideológica. El Estado es el órgano donde se concentra el poder de la clase dominante y permite el mantenimiento y reproducción del sistema a través de sistemas de represión y de coerción. Los aparatos ideológicos son órganos de coerción a través de la ideología. Se entiende así que los aparatos ideológicos del Estado reproducen sin quiebres la ideología de la clase dominante, la cual a su vez es definida exclusivamente por el lugar que ocupan los sujetos en las relaciones de producción.

Superando esta visión determinista, dentro de la visión gramsciana el rol de dominación ideológica del Estado se explica más bien mediante los conceptos de bloque histórico y hegemonía.

El bloque histórico es algo más que la suma de infraestructura y superestructura o una alianza de clases sociales y no implica la determinación de uno u otro ámbito sobre aquel (Portelli, 1973; Portantiero, 1981; Mouffe, 1978). El bloque histórico comprende una estructura social compuesta por clases sociales, que depende de las relaciones de las fuerzas productivas y de una superestructura ideológica y

política. Ambos espacios son vinculados orgánicamente por una clase intelectual al servicio de la clase dirigente, que opera en el espacio de la superestructura. Infraestructura y superestructura se articulan en una unidad dialéctica mediante una relación hegemónica y aunque la hegemonía trasciende la esfera económica no se agota en el nivel ideológico.

La superestructura para Gramsci es también el espacio de lo ideológico pero esta se entiende en un sentido más amplio, como un sistema de valores culturales que son los que, en el bloque histórico, integran y expanden el sistema social. (Mouffe, 1978)

La hegemonía en Gramsci constituye la unión indisoluble de la dirección política y la dirección intelectual y moral que la clase dominante ejerce sobre las clases aliadas y sobre las clases dominadas a través de la ideología. La clase hegemónica por lo tanto, es aquella que logra articular a sus intereses los de otros grupos sociales a través de la lucha ideológica. La integración del bloque histórico a través de la ideología sólo es posible en tanto existe un sistema hegemónico (Portelli, 1973).

Según Mouffe (1978) esta concepción de hegemonía le permitió a Gramsci romper con la concepción economicista del Estado, considerado únicamente como aparato burocrático y coercitivo de la clase dominante. En esa misma línea se observa la importancia que le da a la lucha ideológica en el campo de la acción social. En tanto la hegemonía constituye la fusión de los intereses de otros grupos respecto a los de la clase fundamental, se supera la idea de la ideología como un vehículo instrumental de los intereses de clase, sino que esta se traduce en una “voluntad colectiva” (Mouffe, 1978) donde no es posible diferenciar la ideología propia de cada grupo. Esa voluntad colectiva se convierte en el nuevo sujeto social mientras dura la hegemonía.

La perspectiva de Gramsci respecto a la hegemonía asume la complejidad social como condición misma de lucha. La historia por lo tanto es vista como una serie discontinua de formaciones hegemónicas o bloques históricos. (Laclau y Mouffe, 1987).

Recuperando a Gramsci con la idea de “bloque de poder”, las teorías estructuralistas del Estado (Poulantzas, 1988) también rechazan la noción de que el Estado sea entendido como un simple instrumento en manos de la clase dominante. El planteamiento central es que las funciones del Estado están ampliamente determinadas por las estructuras sociales así como por las personas que ocupan posiciones de poder en el Estado.

La teoría estructuralista indica que el Estado se desenvuelve en orden de reproducir la sociedad capitalista como un todo y son estas funciones generales de reproducción las que determinan las políticas específicas y la organización del Estado. El Estado por lo tanto, es un espacio de concreción de la lucha de clases y presenta en su interior contradicciones.

Bajo la misma línea de pensamiento, pero con una visión más amplia, la visión marxista hegeliana define al Estado como un espacio autónomo, garante de las relaciones de clase (Offe, 1975), el Estado es originaria y constitutivamente, una parte o más propiamente un aspecto de las relaciones sociales establecidas dentro del modelo capitalista. (O’Donell, 1982) cuya composición y funcionamiento es el resultado de un juego de negociación y conflicto permanente entre las fuerzas sociales que lo componen, tanto como garantía coactiva como organizador de las relaciones entre las mismas.

El Estado es entonces el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada. Esto quiere decir que las dimensiones del Estado no son una cosa, ni una institución ni una estructura, son aspectos de una relación social (Oszlack, 1982). Si bien las instituciones son la cristalización de los recursos coactivos más allá del control absoluto de ningún grupo o clase social y entraña un interés general más amplio que los sujetos cuya relación garantiza y reproduce se entiende que este no es neutro o igualitario. Es una generalidad parcializada, una mediación imbricada en y emanada de una relación entre sujetos sociales, por ello además de coacción es una mediación consensualmente articuladora (Oszlack, 1982). Las instituciones estatales son una objetivación del Estado y quedan como instancia superior mediadora de esas relaciones. Por lo tanto el

Estado si bien se asienta en la sociedad y es producto de las relaciones que en ella se suceden es en si mismo un espacio claramente diferenciado.

### **3.1.3 La perspectiva de este estudio**

Como desarrollamos líneas arriba, algunos ven al Estado como un instrumento de la clase dominante, otros como un garante objetivo de las relaciones económicas de acumulación o como arena política del conflicto de clases, sin embargo estas explicaciones, anotan Skocpol (1985) y Block (1987), tienden a menudo a hacer generalizaciones demasiado abstractas sobre las características de las funciones del Estado, en relación con el modo de producción, la fase de acumulación del capitalismo, o la posición del Estado en el capitalismo mundial. Por lo que cuando se quiere ver desde una perspectiva comparada las variaciones de la acción estatal, por ejemplo en el corto plazo, o tomando en cuenta las relaciones interestatales, estas perspectivas no son muy útiles.

Los Estados son organizaciones que reclaman el control sobre territorios y habitantes, que formulan y persiguen metas que no son simplemente reflejo de las demandas e intereses de los grupos sociales o clases, o la sociedad, esto es lo que Skocpol (1985) y Block (1987) denominan autonomía del Estado. Cuando la formulación de estas metas se da de manera relativamente independiente y con una clara diferenciación de estos intereses, es necesario hablar del Estado como actor importante. Para ello entonces, es necesario explorar las capacidades del Estado para implementar las metas oficiales, especialmente en contextos de fuerte oposición, ante la presencia de poderosos grupos sociales o frente a circunstancias socio económicas de alto nivel de conflicto.

Por lo tanto, el Estado es visto como un conjunto de organizaciones cuyas colectividades oficiales pueden perseguir distintas metas, desarrollarlas de manera más o menos efectiva distribuyendo los recursos estatales disponibles en relación con los problemas sociales. Donde tienen que ver cuestiones relativas a la historia de los Estados, las estructuras sociales y las relaciones transnacionales en el mundo moderno.

Asimismo, indica que en los estudios tradicionales sobre el Estado, este se considera como una arena de conflicto de las clases sociales y los estudios se concentran en las entradas que plantean los grupos sociales al Estado y como las salidas son distribuidas por el mismo, no se considera seriamente al Estado como tal en tanto actor independiente. (Skocpol, 1985; Block, 1987, Bresser Pereira, 1990; Carnoy, 1984)

Las estructuras políticas y las luchas de alguna manera pueden reducirse al menos en última instancia a fuerzas y conflictos socioeconómicos. El Estado es considerado exclusivamente una arena en la cual se entablan los conflictos por intereses sociales y económicos básicos. Lo que le da carácter especial al Estado como arena política es, sencillamente que los actores que operan allí recurren a medios distintivos para desencadenar los conflictos sociales y económicos, medios tales como coacción o lemas que apelan al bien común.

Sin embargo, no se trata sólo de una arena en disputa, sino que el Estado es una estructura autónoma, funciona como una estructura con una lógica e intereses propios que no equivalen ni se funden con los intereses de la clase dominante. Es un conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares encabezadas y más o menos bien coordinadas por una autoridad ejecutiva (gobierno). Cualquier Estado saca primero sus recursos de la sociedad y los despliega para apoyar a sus organizaciones coactivas y administrativas.

Dos factores condicionan la verdadera organización del Estado. Primero, la estructura de clases sociales y segundo el ordenamiento exterior de los Estados: su posición relativa entre sí, y su posición general en el mundo.

Esta perspectiva se aparta de la idea tradicional marxista de Estado, ya que no es un simple aspecto analítico de modos de producción abstractamente concebido, o aún aspectos de relaciones y luchas concretas de clase. Los Estados son verdaderas organizaciones que controlan o tratan de controlar territorios o pueblos.

El Estado es en suma bifacético, con un arraigo intrínsecamente doble en las estructuras socioeconómicas divididas por clase y en un sistema internacional de Estados.

Para el abordaje de nuestro estudio entonces nos parece importante recuperar la noción de Estado de las posturas estructuralistas y marxistas hegelianas, acen- tuando sin embargo a partir de los aportes de Block (1987) y Skocpol (1985) la autonomía de este como actor con intereses propios en la construcción de la política.

Desde esta perspectiva entonces se entiende al Estado como:

- La instancia política que articula la dominación en la sociedad (Oszlak, 1984; Weber, 1972)
- Que se materializa en un conjunto independiente de instituciones que permiten el ejercicio de la dominación a través de la hegemonía (Tomando a Gramsci).
- Que es producto y concreción de las relaciones y conflictos sociales, pero se constituye en un espacio diferenciado de ellas, que a su vez presenta contradicciones internas.
- Un espacio en el que se conecta lo estrictamente organizacional con lo histórico social y que articula lo estructural con lo ideológico cultural. (Ordorika, 2001)
- Es un actor con relativa autonomía de los conflictos de clase, aunque no libre de su influencia, que representa intereses propios y persigue metas.

Como indica Bresser Pereira (1990), el tema de la autonomía relativa del Estado es significativa no en tanto la esfera política sea independiente de la económica si no porque las tecnoburocracias estatales son una clase que no sólo influye al Estado desde fuera como las otras clases sociales si no desde adentro. Esto es importante en la medida en que las políticas públicas son el resultado de la condensación, de las relaciones de poder entre los actores sociales, en tanto clases o fracciones de clase.

### **3.1.4 El Estado como actor de las políticas públicas.**

Las proposiciones de Theda Skocpol (1979,1985) justifican ampliamente la necesidad de comprender la capacidad de acción del Estado y el rol que este juega en el desarrollo de las políticas publicas. Resalta la necesidad de identificar al Estado como un actor de peso y mostrar cómo el Estado afecta los procesos políticos y sociales a través de sus políticas y su relación con los grupos sociales.

Es claro entonces que los funcionarios públicos cumplen un papel importante, tanto en la elaboración, en la proposición como en el impulso de asuntos del Estado. Estas élites conforman el aparato estatal y tienen una visión, una manera de encarar el diagnóstico de los problemas nacionales así como posiciones propias sobre lo que es deseable que el Estado haga o no, para enfrentar estas situaciones. Esas visiones no son necesaria y mecánicamente una representación de los intereses de la clase dominante. Si no que tienen cierto nivel de autonomía y están sujetas a muchos factores que a veces tienen que ver con la propia dinámica institucional del aparato estatal y los flujos de poder que a él ingresan por distintas vías.

Como se señaló líneas arriba, el vínculo del Estado con estructuras transnacionales es un factor relevante que influye con un importante flujo de información y de poder internacional, en este caso representado por la influencia de las agencias internacionales que delimitan la agenda de la Educación Superior. Esto por ejemplo puede influir a los funcionarios públicos que lideran el manejo del Estado, orientándolos a perseguir estrategias transformadoras aún frente a la indiferencia o resistencia de fuerzas sociales con peso político en el contexto interno. De manera similar las necesidades básicas del Estado de mantener el control y el orden en determinado momento puede detener reformas iniciadas anteriormente por el mismo Estado.

Ahora bien, ¿Cuales son las determinantes de estas capacidades del Estado?, ¿Por qué y cómo el Estado formula y persigue sus propias metas? Veamos algunos de estos puntos en el acápite siguiente.

### **3.1.5 Capacidades del Estado en la implementación de las políticas.**

La implementación de las políticas estatales a menudo trata con consecuencias deseadas y no deseadas y muchas veces cuando el Estado intenta llevar a cabo tareas que no pueden ser completadas o desarrolladas adecuadamente usa estrategias alternativas que producen imprevistos cambios estructurales y reacciones sociopolíticas no planificadas.

La capacidad del Estado para implementar sus políticas tiene que ver con la formación, el potencial intelectual y operativo de los actores que ocupan el aparato Estatal y las condiciones de relación existente con Estados vecinos y entre las clases sociales dentro de ese Estado.

Las capacidades del Estado entonces no sólo tienen relación con los recursos e instrumentos del Estado para lidiar con problemas particulares, si no con el Estado como un todo. En este sentido, es necesario contextualizar el análisis de las problemáticas a las que hacen referencia las políticas y entender que se desarrollan en una arena poblada de actores dotados de intereses y recursos, así como las características del régimen, el grado de compromiso y la claridad de las metas de las políticas, las capacidades técnicas, las capacidades de monitoreo, control del Estado sobre las inversiones estatales y la posición internacional del Estado.

Esta visión de Estado nos obliga entonces a un enfoque de red de políticas que da cuerpo a una relación entre el Estado y la sociedad. (Katzenstain cit. en Skocpol, 1985)

Para Katzenstain (en Skocpol, 1985), tanto las metas de las políticas estatales como los intereses de las clases poderosas pueden influenciar, y de hecho lo hacen, en la orientación de las políticas; así como la implementación de las mismas está definida no sólo por los instrumentos disponibles en el Estado si no también por el apoyo organizado que recibe de grupos sociales clave.

### **3.1.6 Estado, Nación, régimen y gobierno.**

Es importante asimismo hacer algunas distinciones entre Estado, Estado -nación, gobierno y régimen para evitar confusiones. La Nación o Estado -nación es una entidad política, soberana, formada por personas que habitan un mismo territorio y que funcionan bajo la regulación del Estado y la sociedad civil (Bresser- Pereira, 1990). Esto implica que los habitantes, son ciudadanos de una Nación dotados, al menos teóricamente, de iguales derechos. La sociedad civil está conformada por clases sociales y grupos que tienen diferente acceso efectivo al poder político, mientras que el Estado es una organización burocrática conformado por una elite política que representa la sociedad civil, implicando la existencia de un pacto político de dominación, un cuerpo de funcionarios públicos que administran el Estado y unas fuerzas armadas, es un especial tipo de aparato burocrático que mantiene el monopolio de la violencia sobre la gente de la Nación Estado o Estado – nación y se ubica en el régimen político que prevalece en una Nación como producto del modelo económico en si (Bresser Pereira, 1990). El Estado es una parte de la sociedad, es una estructura jurídico burocrática.

El gobierno es, en cambio, el aparato administrativo del Estado es el conjunto de roles desde donde se movilizan y controlan los recursos del Estado. Es la autoridad ejecutiva que coordina al conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares del Estado.

Sin embargo, en este estudio se usará la palabra Estado para referirse tanto a, gobiernos, agencias administrativas e inclusive personas que actúan en posición de gobierno como una manera operativa de abordar en conjunto las acciones de los individuos que actúan –valga la redundancia- avalados por el poder derivado de su posición en el Estado , en tanto que si hablamos del Estado como actor en una situación y momento histórico concreto debemos referirnos a las acciones desarrolladas por seres humanos. Aún si el Estado es concebido como una expresión de intereses de clase requiere de una organización que no puede ser otra que una red social de sujetos que al mismo tiempo que representan al conjunto de la sociedad, tienen sus propios intereses (Cardoso, en Geddes, 1995.)

El Estado, en ese entendido, aunque tiene autonomía no es sujeto por si mismo, son las fuerzas sociales las que lo constituyen y le dan forma. Sin embargo, se puede decir que los sujetos del Estado pueden devenir en fuerzas sociales, al igual que los aparatos administrativos estatales haciéndose partícipes de la negociación.

Para caracterizar el papel del Estado en el desarrollo de las políticas, a lo largo del trabajo se analizará los contextos socioeconómicos y políticos del Estado boliviano y los actores, identificando sus intereses y recursos. Las características del régimen, en este caso neoliberal, el grado de compromiso y claridad de las metas de las políticas, las capacidades técnicas y las capacidades de monitoreo y control del Estado.

### **3.2 Las políticas públicas**

En el campo de las políticas públicas también es posible encontrar diversas perspectivas de análisis. Para mantener concordancia con el lenguaje habitual encontrado en la literatura nos referimos como sinónimos a políticas estatales y políticas públicas. Sin embargo, para fines de este trabajo y a fin de evitar confusiones posteriores, es crucial comprender las ideas de público y privado no necesariamente vinculando lo primero al Estado y lo segundo al mercado, así como el interés público no necesariamente expresado en el ámbito estatal (Cunnill Grau, 1994; Tellez, 1991; Birnbaum, 1992; Lechner, 1997). Asimismo, cuando se hace referencia a políticas, hablamos de decisiones sobre los cursos de acción en un campo específico (“policies”) y no del ejercicio político o la política a secas. (“politics”)

Hecha esta aclaración, se entiende a la política pública como la toma de posición del Estado ante una problemática social, así como la decisión de acción (o no acción) respecto a dicha problemática (Oszlack, 1980).

Las políticas públicas son entonces el resultado de una lucha en la que se impone aquel que tiene mayor poder. Las políticas no surgen de manera autónoma desde el Estado, sino en una múltiple dependencia de factores resultantes de la negociación establecida entre las diferentes fuerzas sociales en el espacio estatal.

Es por lo tanto un nudo crítico de relaciones de poder, a la vez que un autor autónomo.

Desde nuestra concepción, las políticas son un conjunto de decisiones, acciones u omisiones que se asumen para obtener un fin, que como resultado de la negociación de las fuerzas sociales y las organizaciones se entablan en el Estado.

Hay dos grandes corrientes de análisis de la política pública, los enfoques sociocéntricos y los enfoques estadocéntricos.

Los primeros que plantean que la política pública se explica con relación a lo que pasa en la sociedad, las tensiones, juegos de poder y negociación a nivel social son determinantes de lo que pasa en el Estado o bien es la estructura la que así lo determina. Dentro de este gran grupo están los enfoques marxista – estructuralista (Marx, Poulantzas), pluralista, neopluralista, corporativista societal (Schmitter, 1991) y otros (en Repetto, 1998).

Los enfoques Estadocéntricos, privilegian la atención hacia el aparato estatal. Las principales corrientes de este enfoque son el corporativismo estatal y la elección racional (“Rational choice”) (Niskanen, 1971)

Se puede encontrar también, una tercera línea de análisis, más nueva, que pretende superar la oposición entre los dos enfoques anteriores rescatando elementos de ambos y permitiendo un análisis más particular poniendo atención en la dimensión institucional y su carácter simbólico. Se trata del enfoque relacional – institucional (Hall, 1993). Nos centraremos en este último ya que es coincidente con la definición de Estado que asumimos en este estudio, que considera al Estado como actor de la política pública, reflejando la construcción de la política no como una construcción del Estado que concentra el poder e impone de arriba hacia abajo a través de la regulación formal, si no como resultado de relaciones de poder y de intereses de actores que se dan tanto en un nivel material y como simbólico, acercándonos más a la idea de campos en el sentido bourdieano.

Bordieau define los campos como “espacios de juego históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propio similar a un

campo magnético, un “sistema estructurado de fuerzas objetivas, una configuración relacional dotada de una gravedad específica capaz de imponerse a todos los objetos y agentes que penetran en ella” (Bourdieu y Wacziarg, 1995). Cada campo posee sus propios principios, valores y regulaciones que lo delimitan y establecen “las reglas de juego”, en su interior los agentes luchan por la posición que ocupan en ese campo, ya sea para mantenerlo, modificarlo, o conservar su configuración. Un campo es simultáneamente un espacio de conflicto y competición en el que los agentes que participan de él, luchan por el dominio de un tipo de capital eficiente en dicho campo. Se presenta como una estructura de probabilidades, recompensas, ganancias o sanciones que implica cierto grado de indeterminación. Los tipos de capital (económico, cultural, social, simbólico) dan origen a diferentes campos, y la estructura del campo social es definida por relaciones de distribución del capital donde se pone en juego tanto las reglas como la definición de aquello que se pone en juego; es decir, todo campo implica la lucha por la definición de los principios legítimos que delimitan ese campo. (Bourdieu, en Gutiérrez, 1995)

Beck hace referencia a la coexistencia de dos mundos que no pueden ser representados de manera superpuesta en la que encontramos instituciones políticas simbólicamente ricas y un mundo de la práctica política cotidiana, los que llama el campo de la política formal y de la subpolítica, respectivamente. Debido al desarrollo de las sociedades modernas se ha ido produciendo un vaciamiento de las instituciones políticas y un renacimiento no institucional de lo político, marca un resurgimiento de los individuos en la sociedad. Puntualiza que en una visión clásica de la política, se ha equiparado el espacio político con el espacio del Estado, con el sistema político, siendo que cada vez más la política se hace fuera de los espacios políticos formales. Al hacer esta equiparación, se espera que la política se suceda en las arenas destinadas a ella, y de los actores asignados para esas funciones, sin embargo, lo político brota e irrumpe más allá de las responsabilidades formales y las jerarquías. Se entiende como mutuamente variable la política y las formas sociales, esto rompe con una visión de la construcción de las políticas asentada en estructuras formales, estáticas y no

renovadas, que se generan linealmente desde arriba. En este tiempo se da un renacimiento no institucional de lo político, que emigra de las estructuras formales a otros espacios antes considerados como no políticos, se politizan otros espacios, estos son los campos de la subpolítica, donde incluso se observa una individualización de los conflictos e intereses políticos, que podrían ser interpretados como rupturas de los consensos. Este proceso a su vez más que un proceso de despolitización o de compromiso, significa un compromiso múltiple y contradictorio que está emergiendo y que mezcla y combina los polos clásicos del espectro político, “de manera tal que cualquiera actúa al mismo tiempo en la izquierda y en la derecha, puede ser radical y conservador, ecológico y antiecológico” (Beck, 1998:139). Las posiciones de los sujetos varían según el campo y según el juego de fuerzas de los actores del campo (Bordieu, 1996a). En este sentido, este proceso de individualización de la política no es visible si centramos la atención en el espacio estatal y en los actores corporativos como únicos actores de lo político.

De esta manera, se distingue por un lado el campo de la política y la subpolítica y a su vez el campo estatal y el campo universitario como espacios de producción de la política pública de Educación Superior, a través de dos cualidades de la política, la política simple y la política reflexiva; estas cualidades de la política o del ejercicio político son parte constitutiva de la construcción de las políticas públicas.

La diferenciación entre política formal y subpolítica, no establece una relación de jerarquía entre una y otra, si no más bien hace referencia a los niveles de formalización y a la visibilidad de la función política de los actores que en cada campo aparecen. Asimismo, se entiende que tanto el campo de la política formal como el de la subpolítica constituyen categorías de análisis, ya que en la realidad los límites entre estos espacios no pueden definirse claramente. Toda actividad de construcción de una política pública, en el contexto de las democracias actuales, implica la dinámica entre estos espacios y sus actores.

Beck (1998), como indicamos anteriormente, también distingue entre política simple y política reflexiva. La política simple es aquella política que juega dentro

de las reglas de juego, dirigida por las reglas de juego, mientras que la política reflexiva es una política modificadora de las reglas de juego y apunta a una política de la política, una metapolítica que concreta por un lado el cambio de sistemas de reglas de juego y por el otro lado la cuestión de qué sistema de reglas de juego debe elegirse. En algunos casos se da una acción simultánea de la política simple y la política reflexiva generando situaciones de ambivalencia. Esta aproximación, permite entender el juego de construcción de las políticas como producto de las relaciones de fuerza y de poder y las contradicciones que como resultado de ello se derivan, ya sea como políticas simples o como políticas reflexivas.

En las políticas simples, prima una relación reactiva, reflectiva y no reflexiva, entonces los actores, al mismo tiempo de participar en el juego intentan, en el transcurso del mismo, inventar e implementar nuevas reglas, con lo cual se ha perdido la perspectiva de qué es lo que se estaba jugando. Es un cruce de normalidad y absurdidad (Beck, 1998) al que nos enfrentamos en todas partes y que se hace evidente en el análisis de la política pública universitaria en Bolivia.

El enfoque relacional permite abordar esta dinámica intercampos, ya que parte del supuesto que las relaciones Estado-Sociedad permiten entender las políticas públicas, en el marco de relaciones entre agentes o actores, aunque estas son cristalizadas en última instancia por el Estado. Los actores se relacionan dentro de ciertas reglas de juego (constitución, leyes, acuerdos, habitus, etc.) e instituciones formales e informales y no necesariamente actúan dentro de la racionalidad, si no a partir de valores, prácticas, muchas veces subjetivas y que entran en contradicción con esas reglas.

Reafirmando lo anterior, Estado y sociedad tienen correas de interrelación a través de los actores, en el nivel formal e informal y también son de orden simbólico cultural.

El espacio de la política formal es el sistema político y corporativo donde los actores sociales aptos son los actores colectivos. Pero al mismo tiempo se genera una actividad política que pertenece al campo de las subpolíticas, donde los

actores aparecen en el escenario mismo de la formación social, fuera de la estructura del sistema político o corporativo y no sólo son los actores sociales y colectivos, sino también los individuos que compiten con ellos y entre si por el emergente poder de estructuración de lo político (Beck, 1998:141). Las subpolíticas significan por lo tanto la estructuración de la sociedad desde abajo y se definen en un juego de mutua determinación con la política formal. Hay entonces, permanentemente un juego por tratar de cambiar las reglas de juego establecidas.

El análisis de la construcción de la política pública en el campo de la subpolítica implica rastrear los componentes propuestos por Beck (1998: 144), acompañados por preguntas orientadoras, que en esta investigación se utilizan para caracterizar los actores y la dinámica de este campo que acoge principalmente a los actores universitarios (Ver infra p. 73 y p.81).

- 1) La manera en que está institucionalmente organizada la “subpolítica”:  
¿cuáles son sus fuentes de poder, posibilidades de resistencia, potencialidades estratégicas de acción? ¿sus puntos de cambio y límites de influencia?.
- 2) Los objetivos, contenidos, programas, con los cuales es conducida y en qué campos de acción: (oficios profesiones, sindicatos, etc.) ¿cómo se materializa se restringe se implementa se impulsa la subpolítica en una no-política? ¿Qué estrategias son utilizadas y por parte de quién?
- 3) Las formas y foros de organización de las subpolíticas que están surgiendo en el contexto: ¿hay polémicas en las instituciones sobre ello?, ¿se construyen coaliciones informales a favor o en contra de determinadas opciones estratégicas? ¿surgen grupos de trabajo especializados dentro de los grupos profesionales? ¿qué grado de organización muestran estos?

Esto nos conduce a encarar el análisis de las políticas, en consecuencia con la definición de Estado adoptada, entendiendo estas como red de políticas (Policy network) que permite caracterizar el campo de producción de la política como también a los diferentes actores y sus interrelaciones (Jordana, 1995).

Por ello para este enfoque es importante analizar la dinámica entre actores como elementos que interactúan modificando las relaciones de fuerza y poder en el proceso de construcción de la política.

Esto nos obliga a hacer algunas precisiones respecto de los actores.

Los actores de la política formal no son individuales salvo en el caso de por su peso en la estructura organizativa tengan un poder suficiente para ejercer política pública, constituyéndose en un actor estratégico. Son actores aquellos que representan o transmiten demandas de sectores sociales hacia el Estado o aquellos que participan de manera directa en la toma de decisiones respecto a los contenidos de la política pública.

No todo colectivo social es actor de política pública y ciertos sectores de la sociedad no se van a constituir quizás nunca como actores (Repetto: 1998, 1993). Los actores tienen potencialmente algunas de estas características:

- Capacidad de negociación
- Capacidad para descifrar el contexto
- Capacidad de representación
- Capacidad de acción colectiva
- Capacidad de movilización social
- Capacidad de autoridad (en el caso de los actores estatales).

Si bien, no todos los actores tienen todas las capacidades, mientras más de ellas reúnan más fuerza tendrán en la negociación.

Los actores de la subpolítica pueden ser individuales y si bien no participan directamente de la toma de decisiones en la construcción de la política, son partícipes activos en la configuración de su contenido y forma. Beck (1998) marca la enorme importancia de estos actores, en tanto que considera que los actores de la política formal en las sociedades del postcapitalismo industrial han perdido capacidad de acción y que cada vez más pierden su sentido político. Afirma que para el Estado actual es mucho más importante la capacidad de negociación, que

la autoridad jerárquica, pues cada vez más el poder y el ejercicio político está menos en el Estado y más en otros espacios sociales que tienden a una creciente autoorganización, más en aún en contextos como el boliviano, donde hay una fuerte conciencia gregaria y autogestionaria. Este punto se ampliará sin embargo, al analizar el rol del Estado en el neoliberalismo (Ver Infra p.73).

En esta segunda dimensión los actores principales son los actores universitarios, autoridades de los diferentes estamentos, docentes, alumnos, equipos técnicos, que si bien son parte de una misma institución no actúan de manera homogénea y su participación tiene pesos relativos diferentes en la construcción de las políticas.

Sintetizando el cuerpo teórico desarrollado hasta el momento, entendemos al estado como un espacio producto de la sociedad que asienta en su seno las contradicciones de clase, pero que sin embargo posee un funcionamiento más complejo, y entrecruzado por otras variables y racionalidades, que sobrepasan la lógica de clase. En ese sentido, se entiende al estado como un actor que puede perseguir sus propios fines y metas, que es permeable a la subjetividad de los actores que se ubican en su seno y que cuyos límites son cada vez menos precisos. En un contexto de reducción del aparato estatal y de descentramiento y despolitización del Estado, en el que surgen demandas plurales y en el que los actores de la sociedad civil cobran cada vez mayor peso, es imprescindible entender la construcción de las políticas en el marco de la dinámica que establecen los actores del campo estatal, con los del campo extraestatal, que aunque estos últimos no siempre son considerados políticos, en el sentido tradicional, juegan roles fundamentales en la construcción de la política pública modificando inclusive su curso.

Asimismo, en el entendido que estas relaciones de poder y conflicto entre actores se enmarcan en una lucha política por el poder para incidir en la construcción y el resultado de las políticas públicas, no sólo es importante considerar los actores y las estructuras en las que se insertan, sino la lucha por el control de la agenda y el proceso de conformación e incorporación de percepciones, cogniciones, prejuicios y valores sobre el contenido e ideología de las políticas públicas (Ordorika, 2001).

Esta dinámica entre actores de la política y de la subpolítica se da con el peso en mayor o menor grado de los actores de cada campo, durante el ciclo completo de construcción de la política pública, que implica: la formación de la agenda, la formulación y legitimación de la agenda, las proposiciones de la política (fines, metas y dispositivos) la implementación, que genera acciones concretas y produce efectos y finalmente la evaluación que permitirá nuevas decisiones sobre ella (Villanueva, 1995: 23). Es fundamental comprender que estas etapas no son cronológicas ni lineales, es simplemente una diferenciación lógica, que en la realidad cobra caminos y cursos diversos. Estas etapas pueden superponerse, realizarse en momentos y órdenes diferentes, que responden justamente a la dinámica particular que se establece entre los actores en su proceso de construcción. Esto es lo que se pretende mostrar, en el proceso de construcción de las políticas públicas de Educación Superior en Bolivia.

### **3.3 La Universidad.**

El concepto de Universidad ha sido largamente debatido. Existen numerosas referencias bibliográficas que pretenden describir las características de la Universidad, definir su esencia, sus particularidades, cómo se estructuran sus sistemas, etc.

Se reconoce dos enfoques para abordar el estudio de las Universidades el enfoque organizacional y el enfoque socio-histórico (Mollis, 2002; Brunner, 1998). El primero de ellos más desarrollado en Norteamérica y el segundo predominante en los estudios latinoamericanos.

A su vez es posible distinguir perspectivas dentro de cada uno de estos enfoques.

Tanto en el caso del enfoque Organizacional como del socio-histórico encontramos una perspectiva funcional y otra interpretativa (Ordorika, 2001)

Finalmente se identifica un enfoque cultural, que se presenta como una interesante alternativa para abordar el peso tanto de los factores internos como de las condiciones sociohistóricas en los procesos de cambio de las Universidades, reconociendo a la Universidad como espacios culturales. Esta perspectiva integra

la visión antropológica, cultural y social de las Universidades. En ella también se encuentra una visión organizacional y una visión societal.

Estas clasificaciones responden a la relevancia que se le da a los factores histórico-sociales y a los factores organizacionales para explicar el funcionamiento y el cambio de las Universidades.

El análisis organizacional se caracteriza por su énfasis en los elementos internos, tiene un abordaje sincrónico, y se prioriza las problemáticas relacionadas a la producción del conocimiento, entendiendo este como el eje organizacional estructural de las instituciones universitarias. En estos estudio se pone atención a los procesos micro, las relaciones entre las disciplinas y los académicos y particularmente al sistema de organización interna de las Universidades (Mollis, 2003).

En cambio, el análisis histórico-social enfatiza los elementos externos y diacrónicos, le da prioridad a las políticas públicas y luego a los actores universitarios (profesores y estudiantes fundamentalmente), le otorga relevancia a los procesos macro por períodos o etapas, al sistema y a las relaciones de poder, tiene en cuenta el contexto social, político y económico que opera como fuente de transformación de las instituciones universitarias (Mollis, 2003: 204; Mollis, 1990, 1995).

El análisis cultural, así llamado por el antropólogo institucional Willem Frijhoff (1986), “requiere del auxilio de una rama de la antropología que considera a la Universidad articulada con la cultura, es decir, como un “espacio de mediación cultural”. Por esta razón se tienen en cuenta las prácticas culturales, es decir, los procedimientos de creación, apropiación y transmisión de saberes, valores y representaciones en la Educación Superior. (Mollis, 2003: 204)

Para evitar las limitaciones que impone centrarse sólo en una visión socio-histórica u organizacional, Ordorika (2001: 81) recomienda poner atención a las conexiones existentes entre los procesos que ocurren en el seno de la sociedad, los que tienen lugar en las instituciones de Educación Superior y la interacción entre estos dos niveles. En segundo lugar, sugiere identificar los vínculos entre

los objetos de carácter estructural con los de naturaleza cultural. Finalmente recalca que un abordaje teórico de esta naturaleza significa el reconocimiento de que las organizaciones de Educación Superior son espacios políticos en los que se confrontan visiones y proyectos alternativos.

Desde este punto de vista, el mismo autor plantea la necesidad de incorporar la reflexión sobre el Estado en los estudios sobre la Universidad.

Asimismo, se hace notar que la incorporación del Estado como referente analítico no es frecuente en los estudios de Educación Superior lo cual impide una comprensión más adecuada acerca del Estado y del papel de la Educación Superior en la sociedad contemporánea.

Estos aspectos nos parecen fundamentales, puesto que el objetivo del trabajo es mostrar la construcción de la política pública universitaria en esta compleja dinámica interno-externo, donde el Estado es un referente esencial y donde el eje de análisis de la política pública es justamente la visión acerca del papel o función social de la Universidad en la sociedad, entendiendo que este papel va más allá de la producción de profesionales o de la producción de conocimientos, en tanto es una institución de naturaleza eminentemente política e indisolublemente ligada a la historia y desarrollo de los Estados, al menos en los países latinoamericanos.

Nos ayuda a entender que la Universidad no es una institución totalmente autónoma que produce ideas, y luego la sociedad las consume (Mollis, 2001), ni viceversa, que refleja mecánicamente lo que sucede en la sociedad.

Tomando los aportes de las visiones culturales organizacionales es importante mencionar algunos elementos que consideramos importantes para ir construyendo esta compleja perspectiva interna-externa. Ya que poco se ha logrado comprender acerca del modo como la Universidad se estructura internamente y cuál es la lógica subyacente a la peculiar forma de distribución de poder y toma de decisiones.

La perspectiva teórica que comprende a la Universidad desde su cultura organizacional<sup>3</sup>, permite alcanzar una visión más cercana de ella y se contrapone a las tendencias que pretenden equiparar el sistema de funcionamiento de las instituciones educativas a los de una empresa.

En primer término se entiende que la Universidad es una institución altamente compleja cuyo núcleo fundante se encuentra alrededor de la producción y reproducción del conocimiento lo que le da un carácter organizacional particular (Cox y Courard, 1990), que la diferencia de cualquier otro tipo de institución o empresa. Por ello, poseen una racionalidad distintiva y funcionan con sistemas de gobierno que no responden a la lógica empresarial. Si bien este núcleo fundante de las Universidades es débil en las Universidades Bolivianas, la racionalidad a la que da origen sigue estando fuertemente presente, ya que hace a su propia naturaleza como institución.

Los sistemas de Educación Superior Universitaria, son sistemas que pueden ser identificados más bien como una “anarquía organizada”, esto quiere decir que son sistemas organizacionales ambiguos en los que convive un alto grado de libertad y autonomía casi caótica de sus partes, con una rígida normatividad central que sin embargo no concentra el poder en sus órganos formales de decisión sino más bien alrededor de las funciones periféricas (Weick, 1976; Baldrige, 1982).

El poder no está concentrado en los órganos de gobierno o en los puestos jerárquicos, sino alrededor de grupos de interés, ya sean disciplinares, partidarios, estamentarios u otros. Existe así un orden en el desorden que le permite funcionar de acuerdo a su propia lógica interna, entremedio y gracias a las múltiples contradicciones que se generan en su interior

Se da, entonces, una distribución jerárquica que se debate entre las funciones académicas o disciplinarias en sus diferentes estamentos, relacionadas directamente con el proceso de producción de conocimiento y las funciones administrativas institucionales.

---

<sup>3</sup> Algunos representantes importantes de ella son: Burton, Clark (1995). Weich, Karl (1976) Baldrige Victor (1982).

En otros términos, convive una forma burocrática de poder y una forma política de poder basada en la negociación. Sus características organizacionales tienen que ver con su naturaleza, con su estructura intrínseca y con la manera en la que establece relaciones de interacción con los espacios externos. Al respecto Brunner (1990) indica:

*“Desde el comienzo, asimismo, los problemas que podemos llamar ‘políticos’ de las Universidades se han organizado en dos ejes, uno que mira hacia fuera en relación con el poder exterior (el poder real, de la Iglesia, del Estado); otro que mira hacia adentro y tiene que ver con las relaciones de poder dentro de la institución, con las formas de participación de profesores y alumnos, y con las modalidades de organización designación de autoridades.”*

Las modalidades de organización universitaria son resultantes de la relación inter-no-externo y se sustentan en una memoria institucional que aglutina su visión histórica del mundo y de sí misma; consolida valores, creencias, comportamientos, relaciones de poder, sentimientos, compromisos e intereses particulares. Desde allí establecen la relación con el Estado.

Como parte de su memoria institucional y al tratarse de una entidad cultural, la Universidad tiene un carácter simbólico y proyecta una imagen institucional mediante símbolos de distinto tipo que la diferencian de otras instituciones, aunque esa imagen no necesariamente corresponda a una situación real. En cada una de ellas hay valores que se aceptan “per se”, esto es mucho más enredado en las Universidades estatales dado su tamaño, su historia, su diversidad interna. La configuración de vinculaciones simbólicas se transforma y readapta en la medida en la que cambian y se complejizan las fuerzas institucionales; se recomponen las ideologías utilizadas de respaldo, conformando nuevas identidades que conviven al interior de la organización (Clark, 1995). El grado de cohesión de sus elementos unificadores las hará más o menos vulnerables a las influencias externas. Sin embargo, la coexistencia de subculturas al interior genera una fuerza desintegradora en varias direcciones. Frente a ello, la institución produce mitos sobre sí misma y símbolos que funcionan como elementos integradores pero que impiden una mirada interna realista que permita identificar y afrontar los problemas de fondo.

Para definir el espacio conformado por las instituciones universitarias y sus actores se emplea la conceptualización de campo de Bourdieu (1985). (Ver supra p. 70)

El campo universitario en Bolivia, ha sido permeable en los últimos años a influencias externas, frente a la debilidad del propio discurso institucional adecuado más bien a otro momento histórico. La década de los noventa marca una ruptura con el modelo de Estado y aparece con dimensiones diferentes bajo el manto de los programas de ajuste estructural, la privatización de los servicios estatales y el boom de la lógica empresarial que comienza a permear en los distintos campos, incluido el de la educación.

La privatización de los servicios públicos, incluye de manera particular a la Educación Superior Universitaria, viene sustentada por críticas referidas principalmente a la productividad de la Universidad. Los análisis costo-beneficio, la idea de que esta constituye un gasto para el Estado, la falta de vinculación al sector productivo nacional, etc. son resultado de análisis de tipo económico, muchos de ellos, desde la teoría del capital humano y de los valores ligados al mercado.

Es en esa perspectiva que se desarrolla la presente investigación que sitúa la construcción de las políticas en un sistema de Educación Superior asistémico, poco articulado, caótico y sin fines comunes, donde se juegan diversas formas de poder burocrático y político que constituyen las correas de interrelación con el espacio estatal. Si bien en este caso el énfasis no está puesto en el espacio universitario, es desde esta perspectiva desde la cual se trabajarán los aspectos referidos a ella.

Así mismo se introduce en el análisis el debate sobre lo público y privado, en tanto son temas directamente vinculados con el papel del Estado en el nuevo contexto así como la función social de la Universidad en una época de retraimiento de lo público y de abandono de las políticas democratizadoras inclusivas.

### **3.4 Las relaciones Universidad y Estado**

La relación Universidad Estado está vinculada con la manera de concebir las articulaciones educación Estado. Tomando como referencia las definiciones adoptadas hasta aquí, podemos afirmar que el concepto de hegemonía y la idea de Estado como espacio y actor en disputa nos llevan a dos visiones, una de ellas que enfatiza el carácter de confrontación de la educación como resultado de la resistencia, que se basa en el desarrollo de una conciencia a través del cuestionamiento y la confrontación (Apple, 1982; Giroux, 1981; Mc Laren, 1994). Esta perspectiva enfatiza el conflicto en torno a la ideología. (Ordorika, 2001). La segunda perspectiva argumenta que el conflicto en la educación es producto de las demandas contrapuestas para incrementar la acumulación del capital por un lado y para lograr la igualdad de la sociedad en el otro. La tensión existente entre estas dos dinámicas opuestas perfila la naturaleza y características del sistema educativo. En ella se enfatiza la disputa por el conflicto en torno a pospropósitos, a la operación y a los recursos para la educación (Carnoy y Levin, 1985 cit. en Ordorika, 2001).

Este trabajo se ubica principalmente en la segunda perspectiva. Desde ese punto de vista las Instituciones de Educación Superior son analizadas como instituciones del Estado y por consiguiente espacios de lucha y disputa. Su naturaleza reproductiva es cuestionada en su seno, pero como producto de las luchas y movimientos sociales es también un espacio de disminución de la brecha social y de democratización de las relaciones sociales en el conjunto de la sociedad (Carnoy y Levin, 1985).

Así, los procesos de cambio de la Educación Superior tienen que ver con disputas en torno a aspectos ideológicos, con los procesos histórico- sociales de constitución de los Estados, con la disputa alrededor de demandas contrapuestas por la reproducción de la ideología, el acceso al conocimiento y por tanto a un capital cultural y simbólico de alto valor (Bourdieu, 1985) y a la igualdad social. Es importante entonces establecer los vínculos y las disputas internas- externas

en la constitución de los proyectos de reforma universitaria expresados en las políticas públicas.

Por sus propias características y por el papel estratégico de las Universidades en el desarrollo de las naciones las disputas presentes en el sistema educativo en su conjunto, se acentúan en las Universidades, en tanto que las Universidades por un lado gozan de autonomía, lo que aumenta el espacio de resistencia, se les asigna un rol central en la modernización de los Estados (Mollis, 1996) y cumplen una importante función de producción ideológica y de redistribución del conocimiento, en el marco de la disputa tanto por la ideología (hegemonía) como por la democratización a través de la capacitación y en consecuencia la disputa por recursos del Estado.<sup>4</sup>

Es importante puntualizar algunos elementos específicos sobre el tema de la autonomía y la función social de las Universidades. La Universidad estableció un “contrato social” con el Estado y desde sus orígenes desarrollaron una autonomía constitutiva con respecto a algunos poderes, así como gozaron de privilegios y dependieron con exclusividad del poder público que les otorgó esos mismos privilegios (Mollis, 1996). “Esta tensión histórica se evidencia bajo la forma de una aparente contradicción entre independencia absoluta y dependencia financiera del poder público (hoy el Estado) para garantizar la propia existencia de la autonomía” (Mollis, 1996: 106). Así las relaciones entre las Universidades y los poderes públicos se definieron en un contexto de antagonismos, ambivalencias, enfrentamientos y crisis, pero también unos y otros se han sostenido en sus mutuas relaciones y se han brindado servicios recíprocos. Por lo tanto, la autonomía no significa independencia absoluta de los poderes del Estado, así como tampoco es posible pensar las Universidades públicas al margen de una relación de autonomía. Los significados que se le da a ella y el carácter en este marco, de la relación Universidad – Estado, debe abordarse históricamente. La Universidad y el Estado son dos elementos constitutivos de un mismo escenario,

---

<sup>4</sup> Esta relación es abordada de manera exhaustiva en el estudio de los casos argentino y japonés por Mollis (1990a), estudio conveniente para comprender las vinculaciones Universidad Estado desde una perspectiva histórica comparada.

donde las primeras sólo pueden ser comprendidas en el marco del proyecto de Estado en el que se gestan (Ver Cirigliano, 1989), así como también es fundamental comprender cual es el rol social que el Estado le asigna a las Universidades en cada contexto histórico.

Las Universidades en Bolivia tienen una larga tradición, la mayor parte de ellas la primera, como en el resto de América Latina son de la primera época republicana, y por lo tanto con una fuerte herencia de las Universidades españolas<sup>5</sup>, posteriormente influenciadas por el modelo humboldtiano. Otra parte de ellas datan del primer período de configuración del Estado Nación, mientras que otras corresponden a mediados de este siglo como parte del ciclo modernizador de la posguerra del Chaco (1930-1940) (Rodríguez, 2000). Durante la década del 90 se crea sólo una Universidad Pública. Mientras que la expansión privada es un fenómeno propio de esa década. Por ello es la Universidad Pública la que marca fuertemente el carácter de las relaciones Universidad-Estado y ocupa una parte central de nuestro análisis que casi se restringe a ella en la perspectiva histórica.

Si bien el tipo de relación entre el Estado Boliviano y la Universidad ha sido analizado en algunos trabajos (Contreras, 1995; 1999; Doria Medina, 1993) (Rodríguez, 1995; 1996; 1997; 2000) (Rodríguez et al, 2000) (Lizarraga, 2002) (Instituto Ortega y Gasset, 1998; Grebe, 1995) y otros, queda en ellos mucho más clara las transformaciones de la Universidad que las transformaciones del aparato estatal, aspecto imprescindible para comprender el campo de producción de las políticas.

Lo que interesa a este estudio es comprender el papel y el comportamiento del aparato estatal en el proceso de transición y transformación de la Educación Superior Universitaria, lo cual, evidentemente, no implica que las acciones del Estado como actor de políticas produzcan impactos equivalentes en las institucio-

---

<sup>5</sup> Se construyeron con el modelo de la Universidad de Salamanca, el propósito de la Universidad era la formación de profesionales de elite para satisfacer los requerimientos del Estado y de la administración civil y eclesiástica. El mencionado modelo se caracterizaba por su orientación hacia la docencia y por la figura central del catedrático, quien desempeñaba sus funciones académicas con bastante independencia, dentro del marco de la doctrina católica. La investigación científica, tal como se conoce en la actualidad, solo se incorpora posteriormente sobre la base de la experiencia de la Universidad Humboldt, en Berlín. Se replantea la estructura de la Universidad colonial adoptándose el modelo napoleónico que centra la actividad académica en las facultades.

nes. El enfoque es relacional (Repetto, 1998) partiendo desde el Estado como actor pero en el marco de las relaciones que establece con el sistema de Universidades y el conjunto de actores del campo universitario.

### **3.5 Perspectiva del análisis de la política pública de Educación Superior.**

El análisis de las políticas universitarias se hace desde tres entradas principales, la función social de la Universidad subyacente a las políticas, la ideología neoliberal presente en ella y la tendencia a la privatización y mercantilización que generan.

#### **3.5.1 Función social de la Universidad**

La función social de la Universidad es definida como “La finalidad última y amplia para la cual se quiere que el sistema de Educación Superior Universitaria y sus instituciones sirvan a la sociedad en su conjunto, y la cual les es asignada a las instituciones para instrumentar la relación que se establece entre la Educación Superior Universitaria y los actores de la sociedad; es decir, que es el papel central y primordial que se espera que juegue la Educación Superior Universitaria en la conformación de las relaciones sociales, y del cual deberá desprenderse el conjunto de acciones de Educación Superior Universitaria y en otras instancias de la sociedad cuando éstas se relacionan con la Educación Superior (Villaseñor, 2003).

Quienes se pronuncian acerca de para qué va a servir la Educación Superior son aquellos sujetos sociales, individuales o colectivos que juegan un papel orientador y/o directivo al interior de las instituciones educativas e instancias claves del sistema educativo o del Estado. Es decir, los actores que componen los campos universitario y estatal.

La función social se identifica en dos niveles, un nivel discursivo, que si bien expresa una praxis, no siempre concuerda con lo que sucede en la práctica concreta, por lo que es posible además distinguir además un nivel “real”. En el documento nos centramos en la función social ideal, explícita e implícita presente en las políticas públicas de la Educación Superior, que expresa el proyecto de

reforma del Estado contrastando con algunos elementos de esta función social real que cumplen las Universidades.

La función social se construye socialmente, es socialmente asignada, debería tener transparencia y claridad y se constituye en un proyecto que orienta y dirige las acciones y la toma de decisiones sobre el campo. En consecuencia, se construye a través de un proceso complejo que tiene que ver con el desarrollo sociohistórico del país y las Universidades.

Desde el punto de vista histórico de las Universidades se recupera una función social originaria y socialmente se construye una función social asignada como resultado de la dinámica de los actores en el juego de las fuerzas propias al campo de la Educación Superior Universitaria y el Estado en Bolivia.

La función social originaria tiene que ver con la naturaleza educativa de las Universidades, donde con mayor o menor peso, se mantiene como inalienable a ella su función en relación a la producción y reproducción del conocimiento considerado “de orden superior” en las sociedades. (Mollis, 2001: 205)

La definición de la función social asignada de las Universidades implica la presencia de proyectos subyacentes de reforma educativa, en el marco de las disputas ideológicas y por hegemonía en momentos históricos determinados. Por lo tanto no es posible hablar de una función social, si no de disputas alrededor de funciones sociales asignadas, donde coexisten visiones hegemónicas y visiones contrahegemónicas que definen funciones sociales dominantes de la Universidad.

Es posible identificar algunas de estas funciones sociales dominantes, asignadas históricamente a los sistemas de Educación Superior en los períodos claves de la construcción del Estado. Entre ellas se puede mencionar la formación de una “inteligentzia” universitaria al servicio de una ideologización, preparación de una clase dirigente política para administrar el Estado, formación profesional o científica para el desarrollo de los sectores productivos (Mollis, 1990by 2002).

Las ideas de fines, misión y funciones de la Universidad, han transcurrido en la historia privilegiando la formación de élites gobernantes, la producción de discurso ideológico, la transmisión del saber universal, la reproducción del saber

sistematizado, la recreación del conocimiento y la ciencia, la incorporación e integración social, la profesionalización, la producción de inteligencias y otras. (ver Rothblat y Witrock, 1996; Campa, 1989; Bonvecchio, 2000 y Krotsch, 2001).

Como ya se anotó, las Universidades latinoamericanas, a diferencia de las europeas y norteamericanas, tienen un carácter tradicional e históricamente político, en relación directa con las tensiones políticas características del continente (Naishtat, Raggio y Villavicencio, 2001), por lo que, su desarrollo, razón de ser, definición de funciones y dinámica interna está signada por una alta permeabilidad respecto a los procesos macropolíticos. Las Universidades han establecido relaciones de conflicto con el Estado, apoyando los procesos de constitución del Estado nacional, pero al mismo tiempo mantuvieron una permanente lucha autonomista antiestatista (ver Mollis, 1995).

En el caso latinoamericano, el corte académico-científico de las funciones universitarias ha sido menos marcado, debido a las condiciones históricas que le dieron su origen (Krotsch, 2001). Es así que, la Universidad Boliviana no se ha estructurado, ni aún en sus inicios, a partir de comunidades científicas sólidas o de tradiciones académicas fuertemente establecidas (Weise, 2003), por lo que el componente político de las funciones universitarias ha sido muy marcado, incluso superior a muchas Universidades de la región.

El rasgo característico de las funciones universitarias en Bolivia, ha sido la movilidad e integración social y la función política, no tanto en sentido de consolidar las estructuras del Estado Nación, desde ya precariamente establecido en Bolivia, (Toranzo, en Campero, 1999) sino principalmente de canalización de demandas sociales y de organización política contrahegemónica. En algunos casos, sirviendo como espacio de articulación de discurso, y en otros simplemente como espacio de ejercicio y organización política.

El Estado en este caso, a través de las políticas públicas, construye en ese marco de conflicto una función social asignada, un proyecto subyacente de reforma para las Universidades, en el período histórico de auge del neoliberalismo, aspecto central de las indagaciones que se desarrollan en este trabajo. En esa línea

entonces, el análisis de la política pública pretende evidenciar las características de esta función social asignada.

### **3.5.2 Neoliberalismo y Rol del Estado.**

Se pueden identificar, cuatro grandes etapas históricas en el desarrollo del Estado: Absolutismo, Liberalismo, Keynesianismo, Neoliberalismo. El presente estudio pretende mostrar el papel del Estado en el período neoliberal, en tanto los roles estatales predominantes son cuestionados en este nuevo contexto donde comienza a aparecer como el problema y no como la solución a los problemas de la sociedad. (Borón, 1993) Por ello partimos de las características del Estado de bienestar o Keynesianismo.

El Keynesianismo (1945) o la etapa del Estado de bienestar muestra con claridad la idea del Estado regulador, hacedor de políticas, con un papel claramente definido en la construcción de los Estados – Nación, paradigma que sin embargo entra en crisis en el período neoliberal (Isuani, Lo vuolo y Tenti,1991).

El Estado de bienestar surge como consecuencia de la inestabilidad propia de la etapa liberal, con la pretensión de estabilizar las fluctuaciones económicas, generando una propensión al consumo y aumentando la intervención estatal en los períodos de crisis mediante subvenciones para aumentar el consumo.

Se caracteriza por:

- Intervención directa del Estado en las relaciones económicas.
- Política del pleno empleo
- Políticas sociales universalistas
- Protección a los mercados internos
- Resulta en un aumento de la producción
- Detenimiento del ciclo de crecimiento e inflación
- Descenso del conflicto social.

- Gran acuerdo entre los propietarios de los medios de producción y las organizaciones sindicales
- Mejoramiento del nivel salarial y condiciones de trabajo.

El Keynesianismo tuvo éxito en muchos países durante un período de tiempo, en Bolivia es posible identificar rasgos del Estado de bienestar, aunque no tuvo el alcance que tuvo en otros países de la región, ni el impacto esperado en el mejoramiento de la productividad, el consumo y la calidad de vida.

Alrededor de los 80 entra en crisis este modelo<sup>6</sup>. Frente al proteccionismo Estatal característico del período keynesiano, surge el neoliberalismo alrededor de 1980, que se fundamenta en las ideas propias de la etapa liberal y resulta en:

- Privatización de las empresas públicas
- Desregulación del mercado
- Flexibilidad laboral
- Políticas de combate a la pobreza
- Creación de un solo poder político (no hay polarización)
- Dilución de fronteras y fortalecimiento de un poder central
- Desplazamiento en el eje productivo.
- Modificaciones en el sistema de producción con otros requerimientos.
- Concentración de la riqueza en un grupo reducido
- Aumento de la desigualdad e inequidad.

Los principales cambios en el sistema productivo tienen que ver con cambios en el funcionamiento de la economía. Esta se caracteriza por el aumento de la inversión extranjera directa. Actor principal en esta nueva forma de economía. La Inversión

---

<sup>6</sup> Existen varias hipótesis que lo explican. La más convincente parece ser la combinación de la crisis petrolera que genera un proceso inflacionario general y el efecto de la inflación de Viet Nam, ocasionada por la inconvertibilidad del dólar, donde los acuerdos de postguerra no funcionaron. Se piensa también que influyó la democratización, es decir el resquebrajamiento del poder del empresariado que frente al pleno empleo ve disminuida su capacidad de negociación. Al respecto ver. (Isuani, 1993 y 1996)

Extranjera Directa (IED) coloca facilidades de producción de bienes y servicios, implica la radicación y la ampliación de infraestructura y servicios destinados a desarrollar alguna parte del ciclo productivo, sin generar por ello un aumento importante de fuentes de trabajo puesto que la industria hoy por hoy requiere cada vez de menos obrero y más personal especializado.

Hablamos entonces de una economía globalizada, que consiste en una tendencia a la integración máxima expresada en una trama de producción articulada a través de una densa red de propiedad de naturaleza comercial y patrimonial.

En una etapa anterior, la internacionalización del trabajo pasaba por la producción y elaboración de bienes, la IED tenía una lógica extractiva. Hoy, la internacionalización de la división del trabajo ya no pasa por la producción de materias primas y la producción de bienes que respondía a la necesidad de ampliar los mercados y realizar la producción in situ considerando las regulaciones vigentes para la producción nacional, esto fue característico de los años 70; ahora, la internacionalización pasa por la división del ciclo productivo en todo el mundo constituyendo una red global a gran escala donde la articulación de las filiales corresponde a un esquema productivo a nivel global. Algunos países entonces tienen mayor capacidad de generar valor agregado a la producción y otros no, proporcionando mano de obra barata (Florida, 1993).

Las características del consumo también se han modificado sustancialmente, anteriormente, el contexto en el que se comerciaban los productos era de alta certidumbre, y bastaba con una moderada variedad de productos, hoy en día hay una fluctuación muy grande y el escenario del consumo es incierto y volátil, la duración de un producto es menor al igual que su carácter novedoso, por lo que hay una búsqueda de flexibilidad productiva que exige una innovación y personalización de los productos en forma acelerada (Drucker, 1992).

Esta nueva forma de producción plantea importantes cambios en la demanda de las empresas por trabajadores que reúnan ciertas condiciones. El trabajador mecanicista ya no se adapta adecuadamente a este tipo de trabajo, se requiere un

trabajador flexible y con capacidad de innovación (Reich, 1993), planteando a las instituciones educativas nuevos desafíos en la formación.

A este proceso de globalización económica le ha acompañado el desarrollo de los Bancos mundiales, cuyo papel en la economía y en el desarrollo de la política en general ha sido central, principalmente para los países menos desarrollados.

En este contexto, el rol del Estado se modifica abriendo espacios para una mayor injerencia y poniendo en cuestión el tema de las soberanías nacionales. El lugar del Estado se achica o cumple otras funciones. Hay un borramiento del Estado económico, achicamiento del Estado social y el fortalecimiento del Estado penal. Esta nueva forma de gobierno se apoya por un lado en la disciplina del mercado laboral descalificado y desregulado y por el otro, en un aparato penal invasor y omnipresente (Waquant, 2000).

La política pública no tiene el mismo impacto. Se pone en cuestión la capacidad de definir por sí mismo políticas que definen el campo nacional en tanto hay un escenario más allá del nacional que recorta las posibilidades de acción de los Estados nacionales (Tiramonti, 1998).

El rol del Estado cambia con un nuevo sujeto de gobierno y un nuevo rol de las políticas. El mercado no sólo genera sus propias reglas sino nuevas subjetividades. La globalización y la privatización no se refieren sólo al ámbito económico, estos procesos tienen un fuerte impacto en la sociedad produciendo fragmentaciones y modificando las nociones de lo público y lo privado y por ende, el lugar que el Estado ocupa.

Hay entonces una nueva relación Estado -mercado que plantea la reinención del gobierno en un espacio social sin centro. Desaparece la lógica centralista y aparece un conjunto de lógicas y de subsistemas. Hay un descentramiento de la política una relación distinta entre la política y su estructura (Lechner, 1997). Prevalece la lógica autónoma de los subsistemas entrecruzados por sus relaciones jerárquicas, donde se generan diversidad de modelos de integración en los que quedan por fuera grupos históricamente excluidos (Lechner, 1997). El Estado posibilita la lógica del mercado, pero al mismo tiempo construye una

tecnología de gobierno que instala formas de regulación más allá de la propuesta discursiva neoliberal, se genera un proceso de extrema individualización donde es el sujeto el que se responsabiliza de su situación.

Desde esta perspectiva, se ubica como centro neurálgico del neoliberalismo su carácter de principio organizador de la vida social. Esta visión viene reforzada por la asimilación progresiva de la ciencia económica en ciencia de la sociedad. De ese modo se impacta fuertemente en el sentido común y la vida cotidiana, produciéndose un proceso ideológico de naturalización de la sociedad de libre mercado como forma espontánea, natural y auto-regulada de vida social (Gentili, 2001: 51). La ideología neoliberal aparece como forma de vida, único orden social posible, cerrando el paso a toda formulación alternativa que, por ir contra natura, queda automáticamente descalificada (Gentili, 2001 cit. en Ibarra, 2002).

Se genera entonces un imaginario social, que funciona como régimen de verdad en el que los ámbitos social y político se ven desplazados por el económico. Este régimen de verdad, se expresa antes que nada, un conjunto de prácticas sociales y modos de operar desde las políticas, orientados hacia objetivos establecidos como resultado del análisis del que parten para definir las situaciones problemáticas a las que se enfrentan<sup>8</sup>. En términos de la acción estatal, esto se traduce en la regulación despersonalizada, pero minuciosa de la sociedad, de sus instituciones, y de los sujetos individuales y colectivos que la integran. Esta forma de regulación despersonalizada, es representada simbólicamente por la administración y la gestión como actividades pretendidamente neutras y objetivas de intervención o conducción, en la que subyace una idea de racionalidad conducente a la eficiencia y eficacia.

Al ubicar a la privatización como uno de los ejes centrales de las reformas de las Universidades en América Latina, es posible apreciar las tensiones que se presentan entre lo público y lo privado, sobre todo bajo la intención de hacer cada vez más borrosos sus límites, para permitir que los fondos de la sociedad manejados por el Estado, vayan a parar también a las arcas de las instituciones

privadas. El argumento que sustenta esta nueva orientación del financiamiento estatal establece que el criterio de la asignación debe ser, ya no la naturaleza de la propiedad de la institución, sino la calidad de sus servicios expresada en indicadores de desempeño (Gentili, 2001: 32,98,206)

Asimismo son abundantes los diagnósticos sobre los cambios que han enfrentado las Universidades en América Latina bajo el régimen neoliberal<sup>11</sup>, en el que se resalta como un rasgo fundamental la tendencia a transformar la Universidad en una organización, dejando su carácter de institución social (Ibarra, 2002; Perez Lindo, 1996; Krotsch, 1993), donde es evidente el intento por desplazarla como referente cultural básico de la sociedad, al propiciar su empobrecimiento y decadencia como espacio público de producción de conocimientos socialmente relevantes (Gentili, 2001). A decir de este autor: “De lo que se trata es de reconvertirla en organización al servicio del mercado, desarticulando su impacto en la sociedad y su importancia en el imaginario social, al quedar ubicada como simple proveedora de servicios educativos para cubrir cierta demanda (...)”(Gentili, 2001: 112) resaltando su función social profesionalizante y su carácter mercantil, antes que su carácter de bien público.

En este sentido, se señala como uno de los efectos del neoliberalismo y su racionalidad implícita la alteración de la identidad de las Universidades públicas, produciendo impactos silenciosos en las Universidades. (Ver Mollis, 2002)<sup>7</sup>.

Es evidente que a partir del período neoliberal se da un redimensionamiento del espacio estatal, con el auge de la cultura de la individualidad se da un vuelco hacia lo privado. Los espacios públicos se privatizan. La privatización transforma el espacio público, sin eliminarlo, muta su sentido. Mientras que a su vez, el mercado ha ido adquiriendo un carácter público, en tanto lo privado, asume

---

<sup>7</sup> En este libro de Mollis se presentan casos de varios países latinoamericanos, donde se muestra cómo en cada contexto se ha ido dando este proceso de alteración de la identidad del sentido público de las Universidades a partir del impulso e implementación de las políticas neoliberales en América Latina, que han actuado más bien como reformas cosméticas, superficiales que introducen la racionalidad instrumental. El caso Boliviano se encuentra en el artículo de Rodríguez y Weise (2003)

funciones de interés público, y deja de ser individual introduciendo concepciones como, por ejemplo, la de ciudadano consumidor (Lechner, 1997).

La educación, es sin embargo un asunto político y público y su regulación es una función del Estado. La educación pública era un precepto básico de la sociedad moderna asociada a las promesas de libertad y progreso (Téllez, 1991). Sin embargo con la crisis del Estado moderno se introducen nuevas lógicas y nuevas subjetividades más cercanas a la lógica del mercado.

Asimismo, en el campo educativo se evidencia un declive de la educación como cuestión pública. Se da una crisis de la idea moderna de educación a través de la reformulación de los conceptos de lo público y de ciudadanía. Hay un proceso de instrumentalización del saber con la introducción de las ideas de eficiencia productiva, competitividad, innovación características de la racionalidad gerencial del reformismo modernizante que busca Universidades de “excelencia”. Este discurso se presenta como apolítico técnico y neutral, obviando su carácter ideológico implícito que evidentemente lo ubica dentro de los principios y valores del neoliberalismo: el individualismo, la competitividad, la desigualdad social natural, y la reificación del mercado y la propiedad privada, sustituyendo la idea de ciudadanía como ejercicio de derechos por la ciudadanía consumidora.

La instrumentalización técnica de la ideología neoliberal presente en las reformas<sup>8</sup> y las políticas educativas lleva a las instituciones educativas a acercarse cada vez más hacia la esfera y la racionalidad privada alejándose hacia la esfera y el interés público.

### **3.5.3 Racionalidad empresarial: privatización y mercantilización de la Educación Superior.**

Una característica central del período neoliberal tiene que ver con la introducción de los principios de mercado en el campo educativo. Esto se ve en dos dimensiones, en la introducción de la racionalidad empresarial en la esfera de la educación y en los procesos progresivos de privatización y mercantilización de la

---

<sup>8</sup> Respecto a la introducción de esta racionalidad en las Reformas Educativas sobre todo de nivel primario, ver Narodowsky, Popkewitz (1997), Puigross (1992).

educación. En el trabajo intentaremos visualizar cómo se dan estos procesos a partir del desarrollo de las políticas de Educación Superior en el período neoliberal. Para ello tomamos a Marginson (1997) en el intento de definir teóricamente en qué consisten estos procesos.

La mercantilización se resume con la presencia de cinco características básicas en la producción de mercado en educación.

- a) La existencia de mercados implica la producción de una mercancía escasa.
- b) La existencia de un campo bien definido de producción (autorregulado o regulado por el Estado).
- c) La existencia de un intercambio de dinero entre el productor y el consumidor que representa un valor de cambio para el primero y un valor de uso para el segundo.
- d) Relaciones de competencia entre productores.
- e) Presencia de una subjetividad de mercado, que implica actitudes y comportamientos apropiados para la producción, el consumo y el intercambio. Estas subjetividades son a la vez condiciones y productos de los mercados y dependen de nociones compartidas de reciprocidad, valor de los contratos, acuerdos sobre lo que puede ser intercambiado y voluntad para competir, entre otras.

Marginson (1997) señala que la mercantilización de la educación es el proceso de introducción de una o varias de estas características del mercado a la actividad educativa. La mercantilización frecuentemente está acompañada por procesos de sustitución de empresas o departamentos gubernamentales por empresas privadas llamados de corporativización (corporatisation). También por procesos de desregulación que promueven la expansión del sector privado. Estos fenómenos no deben confundirse con el proceso de privatización que consiste en transferir la producción, o medios de producción educativa del gobierno, de propiedad pública, a propiedad privada. La privatización no necesariamente implica el desarrollo de mercados estos pueden desarrollarse en instituciones públicas o privadas que

entran en un esquema de capitalismo académico (Ver Slaughter y Leslie, 1987)<sup>9</sup>. Sin embargo, los procesos de privatización incentivan y son a su vez incentivados por el surgimiento de mercados (Marginson, 1997).

La mayoría de los sistemas educativos sujetos a un proceso de mercantilización exhiben solamente algunas de las cinco características de los mercados o los presentan de forma limitada. Este tipo de mercados se denominan por tanto cuasi-mercados (cuasi-markets) y una de sus características esenciales es que son mercados creados y/o controlados por los gobiernos (Marginson, 1997).

El período neoliberal, y por tanto el acceso de la nueva derecha al poder y la globalización, como fenómeno económico, político y cultural, abrieron paso a la expansión de diversos mercados e impulsaron la formación de mercados en la educación (Ver Kenway, en Ball, 1993). Las políticas de ajuste fiscal, dominantes desde la mitad de los años setenta, afectaron a la educación con la reducción de la oferta de educación pública, la consecuente saturación de instituciones existentes, y la promoción de la educación y capacitación privada; con la reducción de los apoyos financieros a estudiantes de los niveles medio y superior; y con la reducción de la participación gubernamental en el financiamiento educativo. (Ver Whitty, Power y Halpin, 1999)

Los valores de la educación como servicio público son reemplazados por las de la competencia, eficiencia y demanda de los consumidores (Ver Angulo Rasco y Otros, 1999). El gobierno del libre mercado se caracterizó por la privatización de las oportunidades y el manejo de riesgos. El gobierno del libre mercado imaginó a la educación como un proceso de inversión privada, y a los estudiantes mismos como inversionistas auto-administrados (Marginson, 1997: 65). La diseminación

---

<sup>9</sup> Slaughter y Leslie (1987) desarrollan el concepto de capitalismo académico para dar cuenta del uso que las Universidades hacen de su único activo real, el capital humano de sus académicos, con el propósito de incrementar sus ingresos. El capitalismo académico tiene que ver, por tanto, con un conjunto de iniciativas y comportamientos económicamente motivados de la Universidad y sus miembros, para asegurar la obtención de los recursos externos que requiere para sostenerse y seguir funcionando.

internacional del nuevo discurso y la cultura del libre mercado y la competencia, la globalización favoreció un proceso acelerado de expansión de los mercados.<sup>10</sup>

En el mercado se producen intercambios desiguales en los que cada una de las partes intenta obtener ganancias a expensas del otro. La competencia en el mercado es por ende desigual y un producto de relaciones de poder y dominación. El poder de mercado está determinado por inequidades previas en la acumulación de capital. También lo está por condiciones políticas y discursivas que son tan materiales y poderosas como los salarios, el capital y la ganancia. Estas incluyen de manera fundamental la producción y el uso de conocimientos que son a la vez mercancías para el intercambio en el mercado y condiciones que determinan relaciones de poder y dominación en el propio mercado.

Las Universidades producen distintos tipos de bienes comercializables, producen bienes materiales y bienes simbólicos. Algunos de estos productos son cuantificables e intercambiables en el mercado (i.e. grados, títulos, etc.), otros muchos no lo son y están altamente considerados por su valor social y colectivo (i.e. bienestar social, cultura, identidad, etc.). La producción de bienes materiales en las Universidades latinoamericanas es escasa y más bien se restringe a la producción de conocimiento y bienes simbólicos como las certificaciones profesionales.<sup>11</sup>

Es necesario anotar, que en naciones de la periferia, con mercados reducidos, desempleo creciente y pocas posibilidades de intercambio comercial para la producción de conocimientos, como es el caso de Bolivia los mercados educativos se manifiestan con rasgos particulares. Los mercados educativos son estrechos, débiles en lo que se refiere a la producción y consumo de bienes educativos debido a la debilidad misma de los mercados laborales y también el mercado de conocimientos es prácticamente inexistente. Los gobiernos tienen dificultad para generar políticas de empleo y son consumidores limitados de conocimientos. En

---

<sup>10</sup> A este respecto son interesantes los artículos de Vandherberghe; 213-238, Gordon y Whitty: 271-306 en Narodowsky, 2002)

<sup>11</sup> Un interesante estudio sobre el valor simbólico de las certificaciones profesionales desde una perspectiva sociológica de la idea de éxito y excelencia está en Perrenoud (1996)

Bolivia el sector informal es la base de la economía y el sector productivo no está altamente desarrollado. Tampoco existe una demanda explícita de producción de conocimientos para el sector productivo o para el Estado.

En estos casos, se puede identificar una forma diferente de mercados, o una manifestación distinta de los cuasi-mercados. Se trata de mercados simulados, que no se constituyen a partir del consumo de bienes producidos por la Educación Superior (Ordorika, 2003) si no a partir de la simulación de prácticas de competencia y la promoción de actitudes emprendedoras también ficticias.

Las simulación de prácticas de competencia se establecen a partir de sistemas de evaluación que generan una dinámica parecida a la competencia por subsidios, “contratos”, convenios o salarios; todos ellos provenientes fundamentalmente del gobierno o simplemente estableciendo prácticas evaluadoras competitivas entre las instituciones del sistema. Las segundas se construyen a partir de la “búsqueda” de recursos para la investigación o la docencia en un contexto en el que las fuentes de financiamiento se reducen esencialmente a la matrícula y las agencias gubernamentales ante la ausencia de un sector privado interesado y dispuesto a invertir (Ordorika, 2003). Ambos elementos están presentes en el caso Boliviano y por ello se los analizará detalladamente. De la misma manera nos moveremos en los tres ejes propuestos inicialmente, la introducción de la racionalidad instrumental de mercado, la mercantilización y la privatización, indagando señales de la presencia de estos fenómenos en la dinámica de construcción e implementación de las políticas universitarias en Bolivia.

## **CAPITULO II. Estado y Universidad en Bolivia. Una visión Histórica.**

### **1 Transformaciones en el último siglo**

La historia de la universidad pública muestra momentos significativos que definen el carácter de la relación Universidad-Estado, sus funciones sociales y roles políticos que ambos (universidad y Estado) han jugado para constituir lo que hoy es la Universidad Pública, como expresión de la sociedad actual, sociedad en crisis de identidad y destino incierto.

En el último siglo, se pueden identificar al menos cinco momentos históricos fundantes:

De 1920 a 1940, marcado por el Estado Laico, la conquista de la autonomía y la gestación del pensamiento revolucionario, nacionalista y marxista;

De 1940 al 1960, definido por la hegemonía del discurso revolucionario marxista y nacionalista, y la toma del poder por clases medias, campesinos y obreros, con una universidad voluntariamente situada en la retaguardia del momento histórico político que vive el país;

De 1960 al 1970, caracterizado por una ofensiva universitario y obrera antiimperialista y revolucionaria marxista de tinte guerrillero y obrero, que determina al campo de la Educación Superior como la vanguardia intelectual del pensamiento revolucionario;

De 1970 al 1983, las intervenciones militares principalmente de corte fascista, en los que la Educación Superior sufre con absoluta claridad un proceso de transformación política y académica muy profunda de corte estatal unilateral; y,

De 1983 al presente, donde se reconquistan los derechos democráticos y la autonomía, hasta agotar el discurso revolucionario y confluir en la vorágine de la democracia representativa pactada de tinte neoliberal, perdiendo gran parte de su función social y relación con la realidad en la que se desenvuelve.

Debemos señalar que cada momento histórico-político que vive el país, está intrínsecamente ligado al desarrollo institucional de la universidad, como también caracteriza la forma de relación entre el Estado y la Universidad. De esta manera, en este recorrido histórico podremos encontrar políticas públicas propiamente dichas en las que el Estado asume roles activos, y otras, que más que políticas públicas se expresan como arreglos o tendencias políticas que influyen en el devenir del desarrollo institucional de la universidad a lo largo de la historia republicana contemporánea.

Nuestro énfasis en el proceso dinámico de construcción de las políticas públicas sobre Educación Superior Universitaria nos exige realizar una revisión del pasado en el que Universidad - Estado interactúan permanentemente. Es sobre esta revisión histórica que se funda el análisis, identificando momentos bastante precisos de un continuum institucional, en los cuales se dan transformaciones estructurales que suponen, a su vez, cambios significativos en la política y la práctica universitaria.

Esta periodización, no es rígida pero marca los grandes momentos o coyunturas que generan cambios en los procesos universitarios. Nos interesa, principalmente, distinguir cómo la relación Estado-Universidad define roles y funciones muy diversas para el campo de la Educación Superior Universitaria en Bolivia, en ningún caso, desde una perspectiva de la gestación de las políticas de manera unilateral, sino como un constructo histórico interactivo que va más allá de la relación particular entre el Estado y la Universidad, afincándose, en la mayoría de los casos, en la dinámica socio-política general, razón central para esta revisión histórica.

Una de las mayores dificultades de este trabajo radica en que desde el Estado difícilmente se pueden encontrar sistematizados los procesos en los cuales las políticas terminan plasmadas de manera documental; el Estado asume una relación coyuntural y en muchos casos personal, donde el arreglo político sustituye a la política estructurada, normada, definida e institucionalizada. Podemos afirmar que se trata de un manejo de la Educación Superior Universitaria signada por ajustes

circunstanciales, manteniendo algunas características comunes que permanecen a lo largo de la historia, como ser:

- Una educación Superior Universitaria para los sectores de elite,
- Institución de carácter selectivo,
- Con dependencia económica-financiera del Estado,
- Predominancia de los aspectos políticos frente a una estructura académica endeble,
- Una relación ambigua y contradictoria entre sustento y crítica al sistema dominante,
- Una autonomía relativa, en la medida que la universidad permanentemente correspondió al momento histórico político y/o a los requerimientos del Estado y de la sociedad. El tipo y grado de autonomía ha ido variando.

Históricamente, la relación Estado- Universidad se presenta en toda época de forma dual, la autonomía relativa que goza, tanto bajo el dominio de la iglesia y como posteriormente en los claustros universitarios docente-estudiantiles, tiene como su contraparte la presencia estatal. Donde muchas veces, ante menos Estado, más universidad y viceversa, como también a más autoritarismo más resistencia contraestatal, allí donde falta una instancia está la otra. En esa dinámica, se hace difícil distinguir periodos regulares, y en ellos identificar cuándo la política surge desde la universidad o desde el Estado. Esto es más claro cuando aparece en forma casi directa las propuestas de políticas del Estado *a través de* la Universidad, por ejemplo en momentos totalitarios donde incluso el Estado utiliza la autonomía a su favor, al menos como discurso justificatorio (Rodríguez, et al, 2000: X-XIII).

En este sentido, la autonomía es una plataforma que permite la transferencia y expresión de políticas que el Estado no tiene capacidad de sistematizar y elaborar y que inserta en la universidad a través de la lucha política interna. Es decir, la universidad por muy autónoma que pretenda ser, no siempre genera su propio régimen y definición de políticas, ya que desde la autonomía permite la circulación de todo tipo de discursos y propuestas (oficiales o contestatarias) que pueden

convertirse en políticas públicas, incluso dándole espacio a un Estado que pocas veces pudo definir una acción política concertada, definida y estructurada sobre lo que quiere y pretende de y para la universidad.

En esta revisión histórica se logran hallazgos que, creemos, ayudarán a este trabajo a solventar las hipótesis que definen las formas de hacer políticas públicas desde el Estado, donde el tema de la Educación Superior Universitaria responde a razones fundantes como ser, la producción y reproducción de conocimientos que buscan preservar el estado de cosas, como también, en una suerte de sino de origen, a un contradictorio accionar crítico que remueve los cimientos de la sociedad y el Estado. Es en la diferencia entre lo que cambia y lo que permanece que puede identificarse el devenir siempre inesperado al que, en una mirada en perspectiva abarcadora, podremos llamar las políticas públicas para la educación superior en Bolivia, de la cual se hace y se hará Universidad Pública.

### ***1.1 La herencia colonial en la Educación Superior Universitaria***

La tradición política y la función social con la que se constituye la Educación Superior en Bolivia, mantiene una tradición de la cual, hasta hoy la Universidad Pública no ha logrado desembarazarse plenamente. Por la influencia estructural del sistema educativo boliviano, la universidad sigue siendo de elite, y mantiene una situación de exclusión social ahora más disimulada que antes pero con una tendencia permanente a sostenerse como un sector privilegiado.

Arrastra una herencia colonial, que prevalece también en nuestra sociedad y que constituye hasta hoy, parte importante de su identidad institucional.

Su origen está en la primera etapa histórica de la Educación Superior en Bolivia que se mantiene en sombra, caracterizada por la educación Escolástica, cuyo tipo de universidad -que tal vez toca más con la historia de la universidad de Charcas que con el sistema de la Universidad Boliviana, que no es necesariamente colonial sino principalmente republicano- tiene una herencia colonial en su estructura interna y en su relación con la sociedad y el Estado.

Las Universidades coloniales, eran enclaves de dominación y de penetración de la cultura occidental en territorio conquistado, así como sucedió en otras regiones del

continente. Así, desde 1538, mediante bula papal, se crean los primeros centros académicos en la colonia, como el Colegio de los frailes dominicos en Santo Domingo luego llamada Universidad de «Santo Tomás de Aquino», en 1540 se funda la de Santiago de la Paz. Para 1550, España resolvió instalar Universidades en las capitales de los dos virreinos existentes, creando por cédulas reales las Universidades de Lima (12 de mayo de 1551) y México (septiembre de 1551). En 1586 los agustinos fundan la universidad de Quito. En el siguiente siglo, los dominicos crearon en 1621, la Universidad de Bogotá y en 1624 la de Charcas que se encontraba en manos de los Jesuitas. En Córdoba (Argentina) funcionó otra universidad de los jesuitas desde 1664, que pasó a manos de los franciscanos un siglo después; en Guatemala, existió otra desde 1676; en Caracas, desde 1725; en La Habana, la Universidad de San Felipe que funcionó desde 1728; y la de Santiago (Chile) que tuvo permiso desde 1738.

Con la expedición de la Cédula Real lo que se hacía era traspolar el modelo de la Universidad de Salamanca a América, durante la Colonia el propósito de la Universidad era la formación de profesionales de elite para satisfacer los requerimientos del Estado colonial y de la administración civil y eclesiástica. El mencionado modelo se caracterizaba por su orientación hacia la docencia y por la figura central del catedrático, quien desempeñaba sus funciones académicas con bastante independencia, dentro del marco de la doctrina católica. La investigación científica, tal como se conoce en la actualidad, solo se incorporará posteriormente sobre la base de la experiencia de la Universidad Humbolt, en Berlín. A partir de los procesos de independencia en América Latina y que culminan con la reconquista, se replantea la estructura de la universidad colonial adoptándose el modelo napoleónico que centra la actividad académica en las Facultades. La universidad napoleónica se concibe como parte del aparato del Estado nación y al servicio del mismo.

Estos datos nos permiten apreciar que el proceso de conocimiento estaba ligado a la iglesia católica, bajo visiones de un humanismo reformista basados en las teorías tomista y agustinas que buscaban fundamentalmente crear profesionales al servicio del modelo de dominación colonial.

En América, los primeros modelos para la organización de las universidades que constituyeron los centros científicos y filosóficos se basaron, como ya dijimos, en las universidades de Salamanca y Alcalá. El latín era el idioma obligatorio para las cátedras, excepto para la de Medicina. Las facultades establecidas fueron cuatro: teología, derecho (civil y canónico), medicina y artes (que corresponde a la de Filosofía y Letras o Humanidades de hoy, o a la llamada aún de Artes en las universidades sajonas), que conferían grados de bachiller y de maestro. Los estudios se hallaban distribuidos de acuerdo a los clásicos grupos del trivium (gramática latina, retórica y dialéctica) y el cuadrivium (aritmética, geometría, astrología y música). Durante esa época la metodología de enseñanza estaba enmarcada dentro de los temas y disciplinas propias de la Escolástica. Es necesario afirmar que si bien se producían discrepancias entre las distintas órdenes religiosas y al seguir a sus teóricos, éstas eran motivadas por el predominio académico; pero siempre se mantuvo la unidad última de la filosofía católica y monárquica, a cuya difusión cada orden contribuyó desde su concepción particular y reprodujo un orden hegemónico<sup>12</sup>.

Sin embargo, a pesar de ser una universidad transferida del centro colonial y su entorno de dominación cultural y del conocimiento (España y Europa), alejada de los valores y de las prácticas sociales y culturales locales, ubicada en el marco del fenómeno de transculturación, luego de algo más de tres siglos de la penetración española en las Indias, la Escolástica restaurada por el movimiento humanista, prendió vigorosamente en nuestras universidades y sirvió como eje que permitió

---

<sup>12</sup> Un punto de contacto tuvieron todos que fue la filosofía aristotélica, renovada en sus fuentes por el humanismo reformista, pero las corrientes predominantes de la filosofía fueron determinadas por las que prevalecían en cada una de las órdenes religiosas, que se constituyeron en los centros de propagación y controversia de esas doctrinas. Ellas marcaron en el pensamiento profesado en las cátedras americanas su peculiar carácter, y así, mientras agustinos y dominicos continuaban la tradición tomista, los franciscanos se inclinaban por los pensadores de su orden, especialmente por Duns Scoto y San Buenaventura, haciendo sentir constantemente su influencia; los agustinos siguen a San Agustín y San Gregorio; los jesuitas siguen a Santo Tomás y luego adoptan a Suárez, en realidad estos últimos son los que presentan una mayor flexibilidad de pensamiento. Esta fue la atmósfera filosófica correspondiente a los siglos XVI y XVII. Ver, en (Rivara Tuesta,1995)

desencadenar proyectos locales que desarrollaron el pensamiento independentista del republicanismo. Sin embargo, las transformaciones políticas no cambiaron la esencia, las formas de organización corporativista y seminarista y doctoriles manejada desde el espíritu eclesiástico de la universidad del claustro conventual, que trasciende hasta principios del siglo XX.

Una virtual expansión de las instituciones universitarias públicas en Bolivia tuvo lugar en los siglos XIX hasta la primera mitad del XX. Época predominantemente republicana.

### ***1.2 La república, entre el pensamiento conservador y el liberal***

Uno de los signos más expresivos de la relación estado Universidad en la historia ha sido, como dijimos en anteriores párrafos, la relación ambivalente entre ambos, que oscila entre la consolidación del estado de cosas y la contra hegemonía político ideológica contra estatal; tal vez el momento histórico más revelador del carácter de esta relación es la fundación de la república, es en la gesta independentista donde la universidad de Charcas logra una virtual ruptura y a la vez continuidad del modelo de universidad colonial, en el que se involucra en el proceso insurgente y de fundación del Estado republicano en América. Más de una generación de intelectuales formados en Charcas (estudiantes y docentes, hasta del clero), remueven los cimientos de la estructura universitaria, que finalmente concluirá en la continuidad del modelo clerical adaptado dialécticamente a la realidad republicana con hegemonía criolla y mestiza oligárquica.

Este fenómeno se explica porque las transformaciones en el seno de la universidad se iban gestando tímidamente, antes de la república, por que las reformas napoleónicas, la herencia de la Revolución Francesa, la fuerte influencia del iluminismo que se encontraba en todo su esplendor en Europa del siglo XVII y XVIII, más las corrientes humanistas y el nacimiento de pensamiento utópico son conocidas y transmitidas desde las aulas y claustros universitarios, los debates entre tomistas y agustinos y el humanismo son el caldo de cultivo de las generaciones criollas universitarias. Estos movimientos terminaron por cuestionar y erradicar una visión de mundo basada en la “razón divina” y en el Estado

monárquico ligado al poder de la iglesia católica. Es desde los centros académicos que se comienza a desmoronar el viejo régimen para plasmar en las nuevas repúblicas propuestas de un nuevo orden estatal basado en las reformas humanistas y modernas que dominan al mundo de esa época.

Sin embargo, la nueva república no termina de hacerse de un camino definido porque las tendencias conservadoras ligadas al orden colonial y eclesial logran mantenerse y hacerse del poder, encadenando el sistema educativo al viejo sistema colonial a pesar de las aparentes transformaciones políticas del momento, no es más que un cambio de guardia que en muchos casos se convirtió en un régimen tan conservador o peor que el colonial.

A lo largo del siglo XIX en Bolivia, las propuestas revolucionarias iluministas de un Estado basado en la razón humana, de corte científicista trata de imponerse para dar cuenta de las necesidades sociales y políticas de la época, ya se dejaba entrever en el discurso hegemónico académico colonial, al ser éste insuficiente para responder a momento histórico. De este modo el científicismo ligado a las academias alemana, francesa e inglesa, las universidades fundadas en el pensamiento de von Humboldt, D'Orbigny y Darwin toman cuerpo como propuestas académicas que transforman la lógica de hacer academia y de abordar la explicación de los fenómenos humanos y naturales. En consonancia los Estados buscan nuevas formas de gobierno y de organizar la sociedad y la educación, tratando de tomar distancia del pensamiento basado en la "razón divina".

Es notable destacar en este intento modernizador, las reformas estatales que pretenden imprimir Sucre y Santa Cruz, quienes desde sus gobiernos fueron verdaderos gestores de proyectos de Estado, a quienes debemos reconocer como los grandes reformadores del Estado republicano y también como los primeros renovadores de la educación pública en Bolivia. Es bajo el régimen de Sucre que la Reforma Educativa toma un curso transformador y social, convirtiendo muchos conventos en centros de enseñanza y ampliando la base social beneficiando a los sectores mestizos de la población. Pero será con Andrés de Santa Cruz que estas reformas alcanzan rasgos verdaderamente importantes, se crea lo que se podría

llamar las primeras políticas públicas de la Educación desde el Estado, se profundiza el régimen de educación básica y además se amplía la oferta de universidades en La Paz y Cochabamba con reformas notables en el enfoque académico y en la matrícula universitaria, sin salir de los cánones de la iglesia católica que controló la educación en Bolivia hasta principios del siglo XX.

En la lógica que ya anunciamos, la dicotomía del pensamiento conservador versus liberal cruzará todo el siglo XIX, pasando por la victoria política del pensamiento liberal ligado al nuevo orden económico del estaño que arrastraba una propuesta política de un Estado y una educación Laica, en abierta ruptura con el viejo orden colonial.

### **1.3 1920 - 1940 El Estado Laico, la conquista de la autonomía**

La derrota de la oligarquía de la plata por los sectores liberales y los ejércitos indígenas de Zarate Willca –primera intervención indígena en la política en la época republicana- el traslado de la sede de gobierno a La Paz y la incorporación de nuevos actores sociales en el proceso político nacional, más los cercenamientos territoriales traumáticos del siglo XIX, desembocaron en la hegemonía política liberal en el país, la misma que se encarga de ejecutar grandes transformaciones en las estructuras del Estado.

La Universidad Boliviana, consigue una de las medidas más trascendentales para su historia, la Autonomía Universitaria, que permite consolidar su presencia nacional con la creación, años anteriores, de la Universidad de Santa Cruz y la de Oruro. A partir de este momento histórico la Universidad Boliviana jugará un rol político trascendental para la vida nacional y la construcción de este naciente Estado Nación.

La “Gesta Heroica” de la Reforma, es el momento histórico más significativo de la historia universitaria a nivel de la estructura institucional de la misma que se caracteriza por ser un proceso que se define con la participación amplia de la sociedad y el Estado ya que la ley de reforma constitucional que aprueba la Autonomía Universitaria es refrendada por un Referéndum nacional, en 1931 en virtud a la Ley del 25 de julio de 1930 y de los resultados del Referéndum

celebrado el 11 de enero de 1931, durante la presidencia del General Carlos Blanco Galindo.

A partir de 1900 se produjeron en el país demandas por la separación de las Universidades de la tutela del Estado y de la iglesia, en el marco del inicio de una crisis de hegemonía de la sociedad señorial boliviana. Esta etapa se enmarca dentro la decadencia de la hegemonía oligárquica y la penetración de las corrientes liberales en el mundo, desde la derecha; y desde la izquierda el pensamiento marxista y anarquista, en ese sentido la Universidad será el laboratorio de los sectores políticos y la Autonomía permitirá a la universidad convertirse en un laboratorio político para los ensayos progresista, más allá de la aulas universitarias, en el seno de los movimientos sociales que se enraizan en las minas, el campo y las fábricas.

De ahí en adelante la Autonomía, bien planteada, es una paradoja: el Estado admite que una parte del Estado (la educación universitaria) funcione sin injerencia del Estado, incluso contra el Estado si es necesario, y al mismo tiempo sea financiada y sostenida por el Estado.

Aquí se genera una de las paradojas que permean la cultura política universitaria: el rechazo de la política y al mismo tiempo la politización de la Universidad. El justificativo es no contra el Estado sino contra los partidos que, en función de Estado, pretendan imponerse a la Universidad. Al mismo tiempo se dice en el año 30s que la Universidad debe formar al ciudadano político pero evitando que se transforme en centro de subversión (Medrano Ossio, 1946). De diferentes maneras se establece un discurso dual en el que parece darse una suerte de carta libre a la Universidad para ejercer todo discurso político, desde la política, pero no permitir que el Estado ejerza la política si es que va contra los designios de la Universidad. Entonces vale diferenciar los vocablos: la Universidad admite la política pero no la “politiquería” (Rodríguez et al, 2000).

Sobre estas paradojas: Autonomía contra/con el Estado, política contra la política, el discurso universitario de los ´30 e incluso parte de los ´40 acepta las siguientes pautas medulares:

Un discurso oscilante en cuanto a sus ideales de cambio social, declaraciones enfáticas y discursos signados por ecos anarquistas y marxistas, adelantándose en sus proposiciones elementos que serían luego recuperados por el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) en los años 50.

Para ilustrar esto, se destaca algunos puntos de los diez que contiene el “Programa Nacional Universitario”, adoptado en la “Primera Convención Nacional de Estudiantes Universitarios Bolivianos” de 1928.

*“Política demográfica” – Creación de un tipo de cultura autóctona – Emancipación del indio – Moralización del mestizo – Cooperación entre el proletariado intelectual y manual – Id. al feminismo integral – Organización de la Sanidad Pública – Política de defensa nacionalista, contra el monopolio del capital extranjero.*

*“Política económica” – Socialización progresiva de la propiedad privada – Nacionalización de las minas y el petróleo – Fraccionamiento obligatorio del latifundio y dotación de tierras a los indios – Fomento de las industrias suprimiendo el monopolio – Reglamentación completa del trabajo – regulación del crédito.*

*“Política financiera” – Estatización progresiva de las fuentes de riqueza – Reforma impositiva, gravando fuertemente el ausentismo y la inmovilidad de capitales – Aumento progresivo de impuestos a las sucesiones – Reducción de gastos militares – Garantías contra la política colonizadora de los empréstitos<sup>6</sup>.*

Ya en la década de los 50 y 60 se identifica otro giro cuando las posiciones redentoras son gradualmente traspasadas, a la clase obrera, a la luz de distintas interpretaciones del marxismo; aunque los jóvenes insurgentes de clase media conservaban en la realidad viva el liderazgo y el protagonismo de los movimientos reformadores dentro y fuera de la universidad. En este período las clases obreras no tenían acceso a las universidades.

Hay que indicar que, la autonomía en las décadas del 30 y le 40 no termina por cuajarse en el proceso institucional ya que el gobierno universitario sigue en manos de los docentes y ellos ligados a los partidos tradicionales de la política nacional.

## **El desencanto de la Autonomía y la política nacional**

---

<sup>6</sup> ver PROGRAMA NACIONAL UNIVERSITARIO, (1928)

El conflicto bélico del Chaco (1932-1935) produjo un paréntesis a la vida institucional universitaria pero cuando este se abrió lo hizo dentro los aires del descontento y la crítica propios de la sensibilidad de postguerra. En ese clima de nuevas sensibilidades, la Autonomía conseguida en la preguerra no resultó eficaz en todos los ámbitos frente a las expectativas estudiantiles de sectores más ideologizados. Por eso, la Autonomía será criticada, tanto por estudiantes como por docentes, en un tono cada vez más fuerte en el que parece conducirse a la Universidad a aceptar el desafío político mediante la llamada “cuestión social” que, en algunos textos, alude lisa y llanamente a la adopción de un rumbo socialista. (Rodríguez et al, 2000)

*“La Autonomía Universitaria que hasta la fecha no ha dado los resultados proficuos que de ella se esperaban, bien sea porque adolece de ciertos defectos o a causa de la mala aplicación que de ella hicieron elementos ajenos al movimiento reformista, tiene que ser revisada urgentemente...”<sup>11</sup>*

Aquí el acento se desplaza a lo político e ideológico en términos de defensa del proletariado, y en este sentido este documento rechaza lo que hubo hasta ese momento como Reforma Universitaria por considerarlo insuficiente. Los cuestionamientos a la autonomía universitaria y el sentido con el que fue instaurada comienzan ya a manifestarse incluso desde aquella época.

En ese momento, desde la influencia de la ideología marxista se critica la Autonomía y se pretende ligarla al servicio de una lucha social mayor, tal vez uno de los grandes aportes al contenido de la Autonomía, que supera el discurso de la autonomía conseguida el 1918 en Córdoba, que tenía un tono más bien académico, Si bien con la Reforma del 30 la Universidad no cambia su condición de institución elitaria, se instalan algunos principios democratizadores como la Autonomía y se percibe el ingreso de discursos de corte marxista y anarquista que aluden a la función política y social de la universidad más bien desde una perspectiva iluminista (Rodríguez et. al., 2000).

---

<sup>11</sup> La Federación Universitaria Boliviana se dirige a la Federación de la República. (1937). En textos universitarios La Paz s/f.

A partir de ese momento, es que abiertamente el proceso autonómico se liga al destino político de los pueblos y que comienza a configurarse este rol sociopolítico de la universidad pública, que tendrá su mayor expresión en la década de los 70 y entrará en crisis en el retorno a la democracia.

Es quizá debido a estas convicciones que se va afirmando no sólo la crítica sino la necesidad de un discurso más sólido que se comprometa con la realidad social de la época y se materialice en actos. La cultura universitaria dará este paso en los años 50.

La Universidad se constituye de ese modo en un espacio de articulación y generación de discurso, alrededor del tema de la autonomía, la reforma universitaria con un tinte democratizador y de circulación de ideas socialistas, es en este espacio donde se gesta el discurso ideológico que sustenta luego el cuestionamiento a la guerra del Chaco y gran parte de los principios que dan origen a la revolución de 1952.

En esta lógica desde la universidad se plantean reformas estructurales nacionales y se articulan discursos ideológicos que se plasman en el propio programa universitario. El rol social universitario supera la función de profesionalización tomando, inclusive por encima de la función de construcción y difusión de conocimiento científico, un rol vinculado muy directamente con la construcción del Estado, la formación de las elites intelectuales y la estructuración de un discurso ideológico que lo sustenta.

#### **1.4 1952. La Universidad del pueblo.**

Alrededor de 1950 se inicia otro período importante de transformación del Estado y de la Universidad. Con la revolución nacionalista de 1952, el Estado toma el discurso social en gran parte generado desde la propia universidad y lo materializa en un nuevo modelo económico y social que abre la participación de la población campesina en la vida nacional. Sin embargo, desde el Estado y desde la sociedad que apoya la revolución y desde los propios universitarios ligados a la revolución no se ve con buenos ojos la autonomía universitaria que se mantiene en su carácter elitista.

Esta corriente influye para que el gobierno tome ciertas medidas: reduce los impuestos otorgados para el financiamiento universitario e intenta tener un mayor control sobre la universidad. En ese marco socio-político, la efervescencia de los movimientos sociales antioligárquicos, triunfantes en el agro y las minas llega también a la universidad que es reclamada por la Central Obrera boliviana, acusada de ser elitista y finalmente tomada y “puesta al servicio del pueblo”.

Es el primer momento de expansión de la matrícula universitaria que recoge a sectores de la masa obrera y campesina. Sin embargo, la verdadera expansión y consecuente masificación de la universidad se dará en 1970 –tercer período importante de transformación de las relaciones universidad-Estado- como consecuencia del importante incremento en la matrícula de la educación primaria que se da a partir de la revolución del 52.

En este período se radicaliza el discurso universitario, tomando una línea claramente marxista y nacionalista revolucionaria. El acento se desplaza a lo político e ideológico en términos de defensa del proletariado, se rechaza lo que hubo hasta ese momento como Reforma Universitaria, preocupada más bien de asuntos universitarios internos<sup>12</sup>.

Sin embargo, pese al discurso universitario que coloca a la universidad en el eje de la transformación nacional, una vez, producida la revolución de 1952 comienzan a aparecer claras contradicciones entre la función social asignada a nivel discursivo y la función social real. Pues aún siendo líder y expansora del pensamiento marxista, de la lucha de clases y del nacionalismo revolucionario, en su interior continuaba siendo una estructura elitaria que acogía a una “colección de buenas familias reaccionarias encapsuladas en sus muros”<sup>13</sup> Como ya se

---

<sup>12</sup> En dos importantes documentos ideológicos. (1938).

<sup>13</sup> “*Ya no se podrá aparentar socialismo y practicar represión cultural desde la Universidad de Cochabamba*”. Arguirá René Cuadros Quiroga, Director de Cultura y Extensión Universitaria de la UMSS, durante la “intervención”. Ver Arguirá (1955).

indico indicó por presión social recién a partir de 1955 se va permitiendo el control obrero de todas las instituciones<sup>14</sup>.

Es necesario recordar que hasta ese momento no se habían creado carreras técnicas y científicas y la universidad se organizaba alrededor de las disciplinas humanísticas (derecho) y de las de Ciencias de la Salud. Ahora bien, el planteo de la COB gira respecto de la necesidad de nuevas funciones de la Universidad que pongan a la misma al servicio directo del Estado y del pueblo.

De acuerdo a cálculos de la CUB entre 1959 y 1963 los universitarios crecieron de 6.307 a 7.048. Si bien no es el momento de mayor expansión cuantitativa, es en este período en el que se instala en la vida universitaria la necesidad de que la universidad abra sus puertas, se democratice y posibilite efectivamente el acceso a la universidad a las masas campesinas y populares, rompiendo con la universidad de elite y transitando paulatinamente hacia una estructura de universidad de masas cumpliendo un rol de inclusión social.

Aparece entonces una función social asignada vinculada más fuertemente con la formación de profesionales, pero fundamentalmente de inclusión y acceso de sectores marginados a la vida nacional a través del paso por la institución universitaria.

### **1.5 1960-1970. La Universidad, antiimperialista y contestataria.**

El período de 1960-1970 se identifica como uno de los más complejos en la relación Estado-Universidad se caracteriza por rupturas, enfrentamientos, intervenciones y coincidencias (Rodríguez: 1999) y al mismo tiempo el rol más claro de la universidad como actor político fuertemente vinculado a los movimientos obreros y sindicales. Es el auge de la universidad política que se

---

<sup>14</sup> Ello puede evidenciarse en las noticias de 1955. Veamos un recorte de La Nación, del 22 de Octubre de 1955, donde en una columna “Temas Universitarios” se lee un titular importante: “*El Pueblo financia la Universidad y ella debe pertenecer aparentemente al pueblo*”

A.- *La contribución científica y cultural de la Universidad es negación del acontecer social y político de Bolivia.*

B.- *La gran masa de campesinos, mineros y obreros, están nutriendo a la Universidad con la entrega de varios millones de bolivianos anuales y, sin embargo, no tiene participación alguna en ella.*

C.- *La masa estudiantil y de catedráticos, pertenece a una clase resentida (nido de rosqueros) dedicados a buscar un nuevo 21 de Julio.*

constituye en actor central junto con el movimiento obrero de la política nacional tomando en muchos momentos característica de violencia y muerte.

El desencanto de la revolución nacional, las sucesivas dictaduras de izquierda y de derecha, hacen que la universidad se convierta en el centro de los acontecimientos políticos y el refugio del pensamiento revolucionario. Las minas y la universidad construyen el bastión revolucionario que concluye en uno de los momentos más radicales del rol social de la universidad, ser la reserva ideológico-política del movimiento social, jugando un papel importantísimo en la Asamblea popular y en la intervención obrera en el gobierno universitario.

Esta situación llega a radicalizar y polarizar el país y concluyendo dicho enfrentamiento en un proceso de intervención de la universidad con la creación del CNES [Consejo Nacional de Educación Superior] llegando inclusive a su clausura por prolongados períodos. Es una etapa convulsionada en la que la universidad juega un rol protagónico como polo de resistencia y de defensa de los derechos civiles y políticos. De ahí deriva gran parte de su rol social y político, así como el discurso universitario popular que aún hoy está fuertemente presente en el universo simbólico universitario.

La universidad radicaliza cada vez más su posición, identificándose cada vez más como el sujeto contra estatal, pero más allá de él, se comienza a constituir un discurso claramente antiimperialista.

Se aclara que la contradicción fundamental es la que existe entre el pueblo boliviano y el imperialismo, pero toma particular peso la oposición de la universidad respecto al Estado, ubicándolo como quien atenta contra la autonomía de la misma.

La universidad se constituye en un polo de denuncia y control, incluso convoca a la lucha armada, colocando, otra vez a la Universidad en la vanguardia de la lucha política que, lógicamente, excede en mucho a las funciones institucionales del ámbito, estrictamente universitario. Sin embargo, en el septenio del gobierno de Banzer, ese Estado, en respuesta, instala un proceso político de intervención militar y civil en el seno de las universidades que termina con imponer un sistema

vertical a través del Consejo Nacional de Educación Superior, promulgando la Ley Fundamental de Universidades, esto se enmarca en una política de selección e intervención del Estado sobre la Universidad, ignorando los derechos ganados con la autonomía, la misma que no se niega directamente pero que se la ignora. Así, se da un proceso de intervención y reformas académicas, imponiéndose un modelo y regulaciones sobre la vida universitaria. El Estado se hace cargo del ingreso, a través de exámenes, interviene directa y políticamente las cátedras y todo proceso de organización contestataria es reprimido en el acto. En este período, las intervenciones militares de corte fascista, se caracterizan por que la Educación Superior sufre un proceso de transformación política y académica muy profunda de corte estatal unilateral.

### **1.6 1980 -1990. El retorno a la democracia**

En 1977 comienza la apertura de la etapa de redemocratización del país, cae la dictadura militar y se inicia un periodo de inestabilidad política en el que la universidad será un factor importante para la consolidación de la democracia y del debilitamiento de las intervenciones militares en la universidad. Se restituyen los derechos civiles, en 1982 se instala el gobierno de la UDP y la universidad en pleno apuesta a un cambio y la nueva reforma universitaria recuperando la herencias de los sesentas y setentas; sin embargo, la derrota política de la UDP y del movimiento popular, es también uno de los grandes motivos de reflujo del pensamiento de izquierda que terminará con ahogar, antes de nacer, a la Universidad Autónoma, Popular y Antiimperialista que la izquierda pretendió imponer. La derrota del movimiento popular y la izquierda arrastra a la universidad a un proceso de despolitización y desvinculación entre las estrategias y posiciones políticas del pueblo boliviano que se queda huérfano de perspectivas políticas desde su campo.

Al universidad inaugura un tiempo muy complejo comienza a desdibujarse el rol político de la universidad evidenciándose la crisis interna y la necesidad de una redefinición que se evidencia hacia fines de 1990, con la apertura hacia perspectivas modernizante acordes a la etapa de globalización de la economía y las reformas estructurales del Estado en Bolivia, que marcan el ingreso de las

políticas neoliberales. Este período es justamente en el que nos ubicamos para el desarrollo de la investigación.

En síntesis desde 1985 hasta la década de 1990 se establece una nueva idea del rol de las universidades, basado en la racionalidad empresarial que comienza predominar en el imaginario de la sociedad y de los políticos de turno, ello define a la Universidad como una institución productora de profesionales a bajo costo y con una clara vinculación a la dinámica de mercado. Este es un diseño que se perfila para todo el Estado en el súper Decreto Supremo 21060, instrumento que se constituye en una norma más allá de la Constitución Política del Estado. Nunca en la historia de Bolivia y en un régimen democrático un Decreto sustituye todo el marco jurídico nacional, en ese sentido la universidad no se libra de la influencia de su enfoque político ideológico.

## **2 El neoliberalismo en auge, o el modelo de economía social de mercado en Bolivia**

Bolivia es el primer país en iniciar el proceso de reforma del Estado, luego de un período de inestabilidad económica, hiperinflación y déficit fiscal se inicia simultáneamente el proceso de reforma del Estado y el ajuste estructural. Tradicionalmente Bolivia ha sido empleado como ejemplo típico de país con inestabilidad política y desorden social sin tomar en cuenta que ha tenido largos períodos ininterrumpidos de gobierno civil entre 1880 y 1930 y de 1952 a 1964.

El sistema de gobierno caracterizado como presidencialismo parlamentarizado, se gesta a partir del período de transición democrática entre 1978-1982. Un proceso traumático y violento. Fue un período de enorme turbulencia política, desastre económico, desintegración del Estado. En estos cuatro años hubo dos gobiernos electos provisionales y 5 diferentes períodos de gobierno militar.

El retorno a la democracia con la U.D.P. dio inicio a un profundo proceso de cambio y de redefinición del Estado (Mayorga:1996). El caso de consolidación democrática boliviano es instructivo por que presenta mecanismos para resolver los problemas básicos del presidencialismo, siendo el único caso en América

Latina de pactos interpartidarios postelectorales, lo cual tiene profundas implicaciones para la teoría y práctica de la democracia

Este proceso se sitúa en un contexto de quiebre del Estado capitalista y de las políticas populistas en un momento de descomposición del aparato estatal. La Debilidad del gobierno de Siles Suazo que condujo a gobiernos mayoritarios basados en coaliciones interpartidarias y finalmente la vigencia del artículo 90 de la CPE que proporciona el marco legal para dichas coaliciones interpartidarias.

Paradójicamente, frente al discurso neoliberal de reducción del aparato estatal, el pacto por la democracia, que marca el tenor de las nuevas coaliciones de gobierno, constituye una presión altísima para absorber desde el Estado a los sectores sociales e intelectuales de la ex izquierda, vaciando a la universidad de un discurso contestatario y creativo, lo que también situará, a esta última, como un instrumento más del pensamiento hegemónico con aislados rezagos izquierdistas en su seno, que no dan relevancia a la contra hegemonía. El empleo estatal se convierte así en un factor clave de negociación para la inteligencia boliviana al servicio del régimen.

Durante el gobierno de Paz Estensoro el programa, basado en el D.S. 21060 define la privatización bajo cuatro objetivos que coincidían con las metas de la NPE: fortalecer la economía merced a la utilización racional de los recursos, estimular el papel del sector privado otorgando oportunidades de inversión en empresas manufactureras y servicios, reducir el gasto público y el déficit fiscal, generar una economía más eficiente y dinámica mediante técnicas de administración destinadas a incrementar la producción, las exportaciones y la sustitución de importaciones. (Gamarra,1995)

Este mismo modelo, desde la racionalidad empresarial y de mercado, define el concepto de Universidad desde el imaginario de los operadores políticos e intelectuales del Estado, los mismos que tienen origen universitario y cabalgan en muchos casos en los dos caballos, la universidad y el Estado o la universidad y la cooperación internacional, entre otras combinaciones de intereses.

En 1993 cuando el MNR sube nuevamente al poder intenta proponer una alternativa de política con algunos componentes sociales, diciendo apartarse de la tendencia meramente privatizadora. La clave de esta propuesta era la capitalización y democratización de las empresas públicas, se propuso aumentar el capital de las principales empresas estatales con capital extranjero pero manteniendo una participación mayoritaria de ciudadanos bolivianos. Un modelo de privatización que era disfrazado de capitalización; constituyó en la realidad un proceso de desestatización de las empresas más importantes del país, la universidad sufre su propio proceso de privatización desde dos perspectivas: 1) por el incremento inusitado de universidades privadas, que quiebran el monopolio de la Universidad Pública; 2) La influencia sin resistencia de la lógica empresarial y de mercado removiendo sus estructuras sin que la universidad perfile un contra discurso que preserve ciertos valores sociales evitando que rompa su relación con la sociedad y con el propio Estado. Al hacerse funcional al sistema, la universidad no crea cualidad y es solo un furgón de cola del proceso político que está en curso en el país.

En estas condiciones, podemos a esta altura adelantar que, si en alguna medida algo va a cambiar, no será por obra exclusiva de los impulsos internos con que la Universidad cuenta.

En suma en los años 90, va a estructurarse un contexto desde todos los ángulos, diferente al que prevalecía cuando se configuró el discurso y la cultura universitaria contestataria y revolucionaria.

En este discurrir la universidad autónoma ha perdido su centralidad y legitimidad que adquirió a pulso, desde 1931. En primer lugar, ya no es un actor medular dentro la democracia ni mediadora entre la sociedad civil y el sistema político, los partidos no se retroalimentan de pensamiento gestado en su seno, porque el vaciamiento ideológico ha sido brutal, habiendo en segundo lugar, perdido en manos de las instituciones privadas el monopolio de la producción, de certificados profesionales y del reclutamiento de las clases medias que alimentaron su imaginario reformista. En tercer lugar, debe enfrentar nuevas demandas y expectativas de un conjunto

heterogéneo de actores, entre ellos el Estado, lo que resalta las debilidades de sus estructuras tradicionales<sup>15</sup>.

Es a partir de este periodo, o desde finales de los 80s, que el discurso universitario comienza gradualmente a hacerse simplemente retórico, pero ya no en el sentido de cosas que hay que hacer, sino en el sentido de lo que no se sabe cómo hacer. Es poco a poco que se va internalizando la idea de calidad, eficiencia y eficacia. Es el discurso del Estado, como efectos del D.S. 21060, que desde los procesos de liberalización del mercado, dará el toque final a esta situación. La Universidad no genera ningún tipo de discurso nuevo, y se caracteriza más bien en los 90s por una progresiva adecuación a los requerimientos del discurso eficientista. Esto se puede apreciar en el capítulo referido al discurso evaluador, complementando con las entrevistas que sustentan esta investigación (Ver infra p.162).

La Universidad, al agotar su discurso ideológico, se queda sin uno de los elementos clave que conformaban su particular e histórica idea de Autonomía, a saber, *Autonomía contra*; ahora ya no tiene contra qué ejercer ese concepto de Autonomía. Ya no existe una lucha contra algo claramente determinado, en tanto que los discursos de izquierda pierden legitimidad, influye en ello la caída del muro de Berlín y el nuevo orden de los poderes mundiales. En su seno se comienza a hablar, de “globalización” aunque todavía no se comprenda muy bien el alcance de este concepto. Es en esta misma perspectiva que pierde contacto con la sociedad y con el mismo Estado, debilita su presencia en el proceso político, mientras se debate ante la evidencia de sus propias debilidades internas.

El Estado, a su vez, parece no haber generado un discurso sobre el particular, simplemente se concentra en establecer normas, que de alguna manera cambian la realidad política y económica del país, y eso es suficiente para instar a todas las instituciones a que comiencen a adecuarse a los nuevos tiempos, a las nuevas realidades que se le imponen ya, muy desde afuera. Indiferencia, desconcierto, corrupción o la vuelta inútil (o su intento) a viejas fórmulas es lo que va a caracterizar esta etapa.

---

<sup>15</sup> Para una reflexión de este proceso en las universidades brasileñas ver: Santos, Boaventura de Sousa (1995)

Por eso la Universidad poco a poco se abre hacia el Estado. Esto, que todavía no se ve claro en los hechos, pero está muy claro en el discurso y en las relaciones de los líderes universitarios. La universidad y sus líderes comienzan a ligarse con el Estado y la inteligencia universitaria transita a los espacios estatales, los militares y civiles han dado paso a las generaciones de los sesentas y setentas a sentarse en los ministerios y en las direcciones del Estado. De ahí en adelante los contactos de la Universidad con el Estado son y serán cada vez más frecuentes, y por lo tanto el discurso de la Universidad o del Estado, que declaren esta nueva relación serán del carácter de la colaboración, el contrato, el apoyo mutuo, salpicado eso sí, para subrayar las contradicciones, de reclamos por la injerencia estatal, como en la “Ley de Reforma Educativa” de junio de 1994.

Por otra parte hay que enunciar, sujeto a un análisis posterior, que a estas alturas los estudiantes ya no se sienten con las convicciones de épocas anteriores. El problema parece plantearse como una reacomodación de los objetivos mismos de la lucha. Entre los documentos del “XXV Congreso de Estudiantes Universitarios” de 1993, el que se refiere a la propuesta por una “*Universidad consecuente, científica, diversa y democrática*” recoge algunas reflexiones como estas:

*“La Universidad no obedece a paradigmas del desarrollismo norteamericano ni del marxismo, no es de izquierda ni de derecha, no se parcela por regiones, es de todos...”*

*“La izquierda no acepta la diversidad nacional, para ellos sólo hay explotados y explotadores, esa conducta nos redujo al papel de víctimas de los imperialistas, del gobierno, de la iglesia, de la tecnología, del liberalismo y hasta de la historia, sin tomar en cuenta que estas diferencias nos podían enriquecer”.*

*“La crisis actual de la Universidad Boliviana, es en gran medida el resultado del radicalismo a ultranza, la Universidad se olvidó de sí misma por hacer política. La Universidad no puede ser receptora de desocupados, su primera función es el estudio y la excelencia académica.”<sup>49</sup>*

Es, con toda evidencia, un nuevo discurso el que se despliega desde el sector estudiantil, que insistirá en algunos tópicos comunes, tales como la defensa de la Autonomía y el cogobierno, el presupuesto, etc., pero estrenará un tono muy diferente en cuanto al no hacerse cargo de la lucha social, como en los 60s y 70s,

---

<sup>49</sup> Documento político del XXV Congreso Nacional Universitario, Oruro, Mayo 1993, en Ramos (1997)

cuando se pretendía cambiar no sólo las universidades sino el país entero. Si se pensara que este discurso desde los estudiantes obedece a alguna coyuntura efímera o muy circunstancial, hay que pensar que, de todas maneras, por algo está *ese discurso* ahí, por algo están *esos estudiantes ahí portadores de ese discurso específico* que desmitifica al discurso revolucionario y de izquierda, proponiendo una visión nueva (la diversidad) a partir de la cultura y ya no la visión de alguna manera impuesta desde otros centros de influencia ideológica.

Las mismas expresiones se encuentran los asistentes al “VIII Congreso de Universidades” (Mayo 1994-agosto 1995), para los cuales la institución pública de Educación Superior debe dejar de ser pura y simplemente contestataria(...) y debe mejorar su calidad y adaptarse a la realidad lo que en otros términos se llama rendimiento y Eficacia académica.

Ya la retórica incorpora conceptos y planteos nuevos, propios de lo que se va a llamar el “Estado Evaluador”, y esto significa que una vez elaborados en la práctica discursiva, es difícil una vuelta hacia atrás, hacia discursos populistas o reformistas de costumbre, esto coloca a la Universidad Pública en un punto de quiebre, de crisis de identidad y de su rol, que fue rápidamente llenado por el discurso neoliberal.

Sin embargo, no podemos perder de vista que una coyuntura es solo un hecho complementario en el proceso histórico, y de Universidad Pública tendremos mucho que decir, hacer y pensar.

### **CAPITULO III. El campo y los actores de las políticas Universitarias en el período neoliberal.**

#### **1 El campo de la educación universitaria,**

Recordemos que cada campo, tomando el concepto de Bourdieu, (Bourdieu y Waqswant, 1995) (Ver supra p.70). posee sus propios principio, valores y regulaciones que lo delimitan y establecen “las reglas de juego”, en su interior los actores disputan las posiciones que ocupan en ese campo, ya sea para mantenerlo, modificarlo, o conservar su configuración. Por lo tanto, se presenta como una estructura de probabilidades, recompensas, ganancias o sanciones que implica cierto grado de indeterminación e indefinición. Los discursos y las prácticas por lo tanto no se presentan como bloques homogéneos si no que reflejan estas disputas de los actores (Bourdieu, 1985 en Gutiérrez, 1995).

Desde este punto de vista es pertinente hablar de campo de la educación, en el intento de identificar los principios, valores, regulaciones, límites, dinámicas internas y agentes que lo constituyen, siendo este uno de los escenarios donde se definen las políticas universitarias. Para ello, vemos su estructuración describiendo el proceso histórico que configura el actual campo de la Educación Superior. Un aspecto clave para comprender este proceso, es la expansión de la Educación Superior, que marca hitos en la transición del modelo de Universidad de élite al modelo de Universidad de masas, que junto a otros procesos de orden económico, político y social, transformaron el campo de la Educación Superior. Estas transformaciones se caracterizan por, la diversificación de instituciones en el campo indicando la aparición de nuevos actores, la aparición de culturas y estructuras organizacionales diversas, la prevalencia de instituciones masificadas en el sector público y la introducción de la racionalidad empresarial acompañada de incentivos para el crecimiento del sector privado, produciéndose un proceso de privatización y de mercantilización de la Educación Superior.

El campo universitario estaba fundamentalmente conformado por instituciones públicas. Con pocas excepciones se consideraba a las Universidades parte de un sistema público no orientado al mercado. La inversión privada no era incentivada. Se la consideraba una limitante para el control gubernamental sobre el sistema de Educación Superior y una amenaza contra la igualdad de oportunidades establecida en la responsabilidad gubernamental de garantizar acceso independientemente del nivel socio económico de los aspirantes.

### **1.1 *Olas de expansión de la matrícula universitaria.***

Con algunas diferencias en cada país, se puede observar al menos tres momentos expansivos de la Universidad Latinoamericana, que tienen un fuerte impacto en dichas estructuras. Veamos a detalle este proceso en el caso boliviano.

Un primer momento importante (1950) se identifica con el inicio de la masificación de la Universidad y el crecimiento del sector privado. La democratización del acceso a la educación media, el crecimiento poblacional y la profesionalización se convierten en factor de ascenso social, crece la demanda por el ingreso a la Universidad y se incrementa sustancialmente la matrícula universitaria. Este período coincide con una política estatal proteccionista.

Ese primer momento expansivo rompe con el modelo tradicional de Universidad Pública unitaria. Se inicia el paso de la Universidad de élite, a una Universidad de masas, con la ampliación de la base institucional. El Estado juega un “rol benefactor” y la Universidad se identifica con los sectores sociales desfavorecidos.

El segundo momento expansivo (1970) se da en condiciones político sociales inestables, se inicia el período de las dictaduras militares, cambian las condiciones de la relación Estado-Universidad. El Estado asume un “rol interventor”, mientras que la Universidad consolida su función de representante y actor importante de la democracia. En este período se recrudecen los enfrentamientos con el gobierno, la Universidad se identifica con las masas populares y se modifican aspectos tales como los canales, la cobertura, etc. pero no su estructura organizacional ni el perfil tradicional de formación.

Las principales consecuencias de ese movimiento expansivo, en la mayoría de los países latinoamericanos, fueron: la diversificación del sistema, la segmentación y feminización de la matrícula, el crecimiento del cuerpo docente.

Se da entonces lugar a la creación de sistemas nacionales de Universidades, donde las Universidades tradicionales dan paso a otras más pequeñas.

En 1982 con el retorno a las condiciones de democracia política y social, se genera un tercer período importante de transformación de la Universidad, que se caracteriza por el descenso de la matrícula, reducción del financiamiento, ingreso por concurso, aplicación de aranceles, etc. Hasta 1980 la Universidad Pública monopolizaba la Educación Superior universitaria y el otorgamiento de títulos, asumiendo una frontal negativa frente a la posibilidad de apertura de otras instituciones, se reconoce en el Sistema de la Universidad Boliviana sólo a las Universidades públicas, a la Universidad Católica (fundada en 1960) y a la Escuela Militar de Ingeniería. El Sistema de la Universidad Boliviana SUB aglutina a 10 Universidades públicas, una ubicada en cada departamento (dos en el departamento de Oruro).<sup>16</sup>

Bolivia es uno de los primeros países en el continente en el que se inicia el proceso político de democratización del Estado<sup>17</sup> sin embargo, los períodos expansivos de la Universidad ocurren más tardíamente. El crecimiento del sector privado se da a partir de fines del 80, y se incrementa a partir de 1990. Existen alrededor de 36 Universidades privadas autorizadas que tienen su propia asociación (ANUP). Las Universidades privadas atraen en gran medida estudiantes de los países de la región pues la mayoría de ellas no tienen requisitos de ingreso y comparativamente son mucho más económicas que en otros países. La eficiencia interna de estas Universidades, pese a las expectativas iniciales, no ha sido mayor que el de las Universidades públicas.

---

<sup>16</sup> El fenómeno de diversificación privatizante se describe con profundidad en el capítulo III, al analizar los impactos de las políticas.

<sup>17</sup> Se reconstituye la democracia en 1982 con la caída del régimen militar del Gral Luis García Mesa y el nombramiento de Dn. Hernán Siles Suazo como presidente constitucional de la República.

Con el retorno a la democracia, se restauran los planes anteriores y se liberaliza nuevamente el ingreso. Varios años después, y en un contexto socioeconómico sustancialmente distinto, a principios del 90, se retorna paulatinamente al ingreso restringido, la fijación de aranceles, la disminución del presupuesto, etc. dando inicio a una nueva etapa en la que esas características se acentúan notablemente.

Entre los años 70 y 90, se produce un fuerte crecimiento del tamaño medio de las Universidades, que pasan de algo más de 3.000 alumnos en 1972 a casi 7.000 en 1981, luego a 14.600 en 1995 y a 30.000 en el año 2000. A lo largo de este lapso ha ido también disminuyendo el nivel de concentración del alumnado. En la Universidad Mayor de San Andrés, la de mayor tamaño en el país, que ha pasado de concentrar el 41,6% de la matrícula del sistema público en 1972 a un 28.75% aproximadamente en el 2000. Asimismo se ha desplazado un importante porcentaje de la matrícula pública al sector privado.

Hasta 1990 el ingreso a la Universidad era todavía libre, año en que la matrícula alcanza un importante crecimiento (13%) y luego disminuye levemente. Las Universidades públicas en 1995 absorben en todo el país el 80% de la matrícula, la población nacional llegaba a 150.000 estudiantes y la matrícula nueva a 30.000 (CEUB, 1998) Las Universidades privadas han aumentado progresivamente su cobertura aunque es aún muy inferior a la del sistema público (alrededor de 40.000 estudiantes)(CEUB, 1998).

Luego de restablecerse la relación benevolente con el Estado, similar a la existente durante el Estado de bienestar (1952-1965), se comienza a perfilar el nacimiento del Estado evaluador a la luz de discursos que apelan a una nueva racionalidad para la Educación Superior provenientes del espacio del mercado y de la empresa, influencia del pensamiento neoliberal.

Las Universidades públicas en Bolivia son autónomas, pero financiadas casi en su totalidad por fondos estatales. Se otorgan los recursos mediante el sistema presupuestario incremental, negociando los aumentos al sobre la base de un piso histórico, no hay fondos competitivos y la negociación se hace entre el Ministerio de Hacienda (como representante del poder ejecutivo) y el conjunto de

Universidades, desde 1992 cada Universidad negocia por separado su propio presupuesto en el marco de permanentes movilizaciones y enfrentamientos con el Estado.

El arancel para los estudiantes es mínimo, aunque la presión por incrementarlo es cada vez más fuerte, los movimientos estudiantiles por su parte, han logrado mantener e incluso disminuir dichos aranceles.

Debido a la imposibilidad de la Universidad para cubrir la creciente demanda por Educación Superior y como parte de las políticas internacionales de restricción presupuestaria se han ido imponiendo mecanismos de ingreso que son más o menos selectivos, de acuerdo a la normativa de cada facultad.

La Universidad, frente a las nuevas condiciones ve debilitado su rol político y se sumerge en un período de incertidumbre. Ante la ausencia de un discurso sólido propio va asimilando elementos de discursos más vinculados al mercado. Se transita de esa manera, del Estado benefactor al Estado que regula en función al mercado. Este proceso se explica como consecuencia de la política de ajuste estructural que empuja a los países latinoamericanos a insertarse en el juego del libre mercado, para lo que se desestatizan los servicios y empresas públicas.

En la relación Estado-Universidad se advierten vínculos más sutiles - eventualmente no de confrontación directa- que van ejerciendo una acción reguladora en permanente negociación. Algunos de estos vínculos giran alrededor de temas tales como la gestión del presupuesto universitario, la gratuidad de la enseñanza, la gestión administrativa, la evaluación de calidad, la acreditación, el impulso a la investigación científica y otros.

Desde el Estado la preocupación básica, particularmente en Bolivia, se centra en el tema presupuestario, caracterizándose las actuaciones de los representantes del gobierno por la pobreza en su percepción de la problemática universitaria, más allá del tema financiero.

En ese contexto, la evaluación de calidad ligada a la excelencia se perfila como el elemento racionalizador de la negociación y cada vez en mayor grado, como valor en la vida universitaria.

La introducción del valor de la excelencia y calidad en la Universidad, importadas desde la lógica empresarial y de mercado, trae consigo importantes consecuencias que tocan aspectos inherentes a la idea de Universidad y que de permanecer modificarán sustancialmente sus estructuras. Al respecto puntualiza Krottsch (2001:125)

“(.....) al aceptarse el corto plazo y el éxito como rectores de la actividad académica, se perderá el valor de los aspectos universalistas y de largo plazo que fueron intrínsecos a la idea de Universidad desde el Medioevo.”

El conocimiento utilitario y eminentemente funcional al sistema reemplaza la idea del conocimiento como valor en sí mismo, libre de compromisos ideológicos con el discurso hegemónico. Se acentúa el carácter profesionalizante de la Universidad y se debilita el carácter de productor de conocimiento y de ideología.

En otros continentes se da un proceso similar. En el contexto europeo, sobre la base del discurso evaluativo y de calidad se estructura sobre una nueva ética social para la Educación Superior que se manifiesta en sus extremos: en el sector público con el surgimiento del Estado evaluador que reduce paulatinamente los espacios de autonomía e incrementa considerablemente el control económico y académico sobre las Universidades; y dentro del sistema Universitario y sus instituciones como una ética competitiva que se constituye en su fuente de desarrollo principal y articulando a sus visiones y prácticas principios y valores propios al a la ideología hegemónica, instalando en las universidades públicas una praxis neoliberal.

La aparición del Estado evaluador conlleva la redistribución y racionalización de funciones de los componentes del sistema, manteniendo el control estratégico en un nivel central. De esa manera, existe un control sobre el sistema, pero al mismo tiempo le otorga autonomía respecto al mercado, obligándolo a ingresar en la competencia.

El campo de la Educación Superior universitaria en Bolivia, está conformado por un conjunto de Universidades públicas y privadas caracterizadas por una enorme heterogeneidad y una fuerte oposición entre espacio público y privado.

Las problemáticas centrales no son demasiado diferentes al resto de países de la región. Los temas en discusión son tales como la baja eficiencia (cerca de un 5% egresa), la alta permanencia (cerca de un promedio de 13 años para egresar) y el porcentaje de titulación es también es bajo (2%)(CEUB, 1998). El presupuesto universitario es elevado en relación la educación primaria y secundaria y obviamente la calidad de la educación y el rol de la Universidad respecto a las nuevas demandas del contexto mundial son fuertemente cuestionados.

## **1.2 La autonomía y el gobierno universitario**

Uno de los temas áridos en el espacio de las Universidades públicas es el referido a la autonomía universitaria y al particular sistema de gobierno. Si bien estos no constituyen un tema de nuestro estudio, es necesario hacer referencias a él.

Las Universidades Públicas Bolivianas, son autónomas, lo que les confiere según su propio estatuto (UB, 1989) el derecho de definir sus planes, administrar sus recursos y autogobernarse, libres de toda injerencia del estado y de poderes externos a ella. Dada esa condición, el Estado tiene mínimas posibilidades de regular o de desarrollar políticas públicas, sin consenso de al menos las burocracias del gobierno universitarias. Es quizás un caso único, en el que su condición de autónoma es de carácter constitucional, lo que pone límites severos a la acción estatal. La autonomía constituye uno de los mitos universitarios más fuertes, (Flisfisch, 1990) elemento de identidad y bandera política presente en la vida universitaria; sin embargo, su sentido ha sido distorsionado, utilizándola como paraguas multicomprendivo de la negociación política con el Estado y muchas veces como elemento extorsionador y de coerción de aquellos que eventualmente podrían ser acusados de atentar contra ella.

Si bien la autonomía universitaria ha sido una conquista y es una condición inalienable y necesaria para que las Universidades públicas cumplan adecuadamente sus funciones sociales, en la cultura universitaria ésta se ha constituido en un factor de aislamiento y muchas veces de encubrimiento, por lo que se hace necesaria una revisión de su uso y su significado en el contexto

actual, sin embargo, por el alto peso valoral de este principio su cuestionamiento constituye una especie de “tabú” universitario.

Las Universidades públicas tienen su propia estructura de gobierno, cuyo máximo representante común es el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) que pretende ser una instancia articuladora del sistema de universidades, que sin embargo ha logrado poco en términos de articular un verdadero sistema funcional y organizado en función a objetivos y procedimientos comunes.

El sistema de gobierno de las Universidades públicas Bolivianas es complejo, altamente politizado e influido por los avatares de la política local y nacional, cuenta con organismos de gobierno intrincados, que van desde consejos multisectoriales (bipartitos) en la cúspide, una estructura de autoridad jerárquica (rectorado, vicerrectorado, decanatos y direcciones de carrera) y las unidades operativas constituidas por las direcciones y departamentos del nivel central. La máxima autoridad es el Consejo Universitario y debajo de éste se encuentran los consejos facultativos y de carreras, el rector, decanos y directores se encuentran supeditados a las decisiones de sus consejos. En todos estos espacios de gobierno, rige el sistema de co-gobierno paritario docente estudiantil, que implica una representación paritaria de la misma cantidad de alumnos por docentes en la composición de los consejos. Así mismo, todos ellos son cargos electivos, a través del voto directo de estudiantes y docentes. Los consejos sólo tienen representación de las fracciones ganadoras, por lo que sus decisiones no siempre tienen legitimidad en sus contextos, siendo frecuentemente necesario realizar permanentes negociaciones con los otros sectores no representados antes y después de la toma de decisiones y al ser un gobierno bipartito, de representación bisectorial, los empantanamientos son frecuentes predominando una lógica gremial, con un mínimo espacio para la negociación.

Esto hace que las Universidades tengan un sistema de gobierno difícil, poco integrado, muy burocrático y de base pesada, lo cual hace complicada y morosa la toma de decisiones que abarca desde los aspectos administrativos pequeños hasta los académicos de mayor relevancia. Desde hace varios años se discute un

redimensionamiento tanto del co-gobierno como de la autonomía universitaria, siendo estos temas críticos para el debate de y en la Universidad Pública.

Simultáneamente hay un crecimiento improvisado del sector privado incentivado desde el Estado, con la idea de generar un mercado educativo, regulado por los patrones de la competitividad.

La construcción conceptual de dichas posiciones muestra la reificación del mercado. Éste aparece en las percepciones dominantes en la sociedad contemporánea como un ente con vida propia y un producto de leyes naturales, independiente de la voluntad de los seres humanos.

Asimismo, el mercado está también determinado por condiciones políticas y discursivas tan poderosas como las condiciones materiales. Estas incluyen de manera fundamental la producción y el uso de conocimientos que son a la vez mercancías para el intercambio en el mercado y condiciones que determinan relaciones de poder y dominación en el propio mercado. El proceso de expansión del sistema de acumulación capitalista se expresa, entre otras formas, a través de la expansión de los mercados y de la incorporación de sectores, actividades y productos considerados tradicionalmente como externos al mercado, a las relaciones de intercambio en la forma de mercancías.

Los procesos educativos en general se han desarrollado tradicionalmente fuera de los mercados. A pesar de que el sentido común dominante en la actualidad presenta la relación Universidad-mercado como natural, resulta difícil considerar esta relación en un sentido tradicional de la Universidad.

### ***1.3 Nuevos y viejos actores: Burocracias ministeriales, profesionales independientes, organismos internacionales.***

Uno de los elementos importantes a analizar es la aparición nuevos actores en el campo que comienzan a jugar roles centrales en la delimitación de las políticas universitarias, anteriormente restringidas al ámbito decisorio de las propias instituciones universitarias. Incluso es notable que fueran las propias Universida-

des las que, durante el período político, pretendían diseñar y liderar políticas y estrategias nacionales, relación que rara vez se dio de manera inversa.

En los 90 sin embargo, comienzan a aparecer rasgos e intentos claros de definición de políticas públicas, cambiando el balance de fuerzas existente entre Universidad y Estado

Aparecen con mayor claridad actores ubicados en el espacio de la política formal y en el espacio de la subpolítica (Beck, 1998) (Ver supra: p.19).

En primer lugar, se estaba saliendo de un período de reconstitución y ejercicio de la autonomía universitaria en el que se había acentuado distorsionadamente la condición autonómica como una autodeterminación alejada del Estado con el que se había establecido una relación benevolente.

Contrariamente a lo que podría pensarse, en los años 90, que se caracterizan por una tendencia a la desresponsabilización y achicamiento del Estado (Lechner:1997) se tiende también a un mayor control y regulación sobre las Universidades, aproximándose a la idea de un Estado vigilante y normador o Estado evaluador .

Se pasa de una ausencia casi total del Estado en la vida universitaria a una nueva etapa de confrontación en la que el Estado pretende imponer, desde arriba ciertas cuestiones relacionadas a su funcionamiento.

Entonces, aparece: o más bien, reaparece en el campo de la política formal, el Estado y los actores que lo componen, orientados por las agendas internacionales, que favorecen la estructuración de acciones y políticas más agresivas respecto al campo de la Educación Superior.

Los actores de la política formal, se ubican en su mayoría en la esfera estatal. En este acápite se muestra la intervención de estos actores poniéndoles especial atención, debido a que los actores estatales son aquellos que tienen capacidad de autoridad y por ello un papel especial en la producción de políticas. Sin embargo, para no perder la perspectiva relacional se mira permanentemente las

dos puntas del ovillo que son el Estado y las instituciones universitarias públicas y privadas, sin olvidar que ambos son parte de las condiciones socio históricas.

Del mismo modo y de manera muy clara, en el campo de la subpolítica se van constituyendo nuevos actores, que aparecen con nuevas voces, jugando importantes, pero a veces poco visibles roles en la construcción de la política.

### **1.1.1 Las Agencias internacionales**

Las agencias Internacionales, juegan un rol central en lo que es la definición de la orientación de las políticas y son actores que intervienen fuertemente en la construcción de las agendas.

Los organismos internacionales han promovido en América Latina -A la par de las reformas estructurales y los programas de ajuste- los procesos de reforma educativa y los procesos de reforma universitaria.

En tanto las medidas de ajuste tocan el centro de la organización estatal su relación con las Universidades públicas es modificada, tanto el Estado como las Universidades se encuentran comprometidos con las agendas propuestas por estos organismos en materia de política Universitaria.

Dichas agendas proponen al menos estos elementos comunes<sup>18</sup>:

- Reducción del financiamiento estatal a la Educación Superior o diversificación de las fuentes de financiamiento.
- Vinculación de las Universidades al mercado y el sistema productivo.
- Selectividad en el acceso
- Expansión del sector privado y diversificación institucional
- Control, regulación y evaluación por parte del Estado, transparencia (accountability) por parte de las Universidades.

---

<sup>18</sup> Análisis sobre las diferencias y características de estas agendas se encuentran en Kent, Rollin (1995), Coraggio y Torres (1997) De Tomási (1996) , así como su contenido está expresado en documentos del BM (1995) y la UNESCO (1998)

- Reforma institucional vinculada a los criterios de productividad, eficiencia y eficacia como componentes de la calidad.

Como es bien sabido, prácticamente todos estos componentes están presentes en las diferentes reformas de la Educación Superior que han sido impulsadas en América latina, algunas impuestas a través de leyes, como el caso de Argentina, Chile y México<sup>19</sup> y otras simplemente como iniciativas aisladas, como es el caso de Paraguay, Uruguay, Perú.

Estas políticas se sustentan en un análisis económico de las problemáticas de la Educación Superior, estableciendo soluciones estándares para realidades sociales y para instituciones muy diferentes.

En general las agencias internacionales hacen un análisis que permite identificar los problemas obvios de las Universidades públicas, planteando para ellos soluciones simplistas que no consideran la complejidad de factores involucrados en la problemática universitaria. Los argumentos resultan, al sentido común, convincentes así como las aparentes soluciones, pues nadie niega que dichos problemas (la masificación, la baja calidad, la poca disponibilidad de recursos, la desvinculación de la Universidad Pública respecto del estado y la sociedad, etc) existan; no es en la identificación de problemas donde se encuentran los desacuerdos, sino en el análisis de las causas de dichos problemas y en los caminos planteados para encontrar sus soluciones, pues ellas no se encuentran de ningún modo, en la idea de convertir a la Universidad Pública en una pseudoempresa, ni en soluciones pensadas únicamente desde el campo económico.

De cualquier manera, es innegable la fuerte influencia que las agencias internacionales han tenido en la definición de políticas universitarias<sup>20</sup>, instrumentando su influencia a través de dos estrategias, la financiación de ciertos componentes de dichas políticas y la formación de las tecnoburocracias

---

<sup>19</sup> Al respecto ver: (Mollis, 1997,2002, Rodríguez, 1998 y 2002, Brunner, 1990 y 1993, Krotsch, 2001, Perez Lindo, 1995 y otros)

<sup>20</sup> .(Esto se hace visible a partir del análisis de la normativa y la política estatal desarrollada en el capítulo III. (Ver Infra p.114),

universitarias, generando espacios de discusión, formación, y difusión de sus planteamientos a través del fortalecimiento de cuerpos técnicos. Por supuesto, estos no constituyen espacios de adoctrinamiento en el que se da una repetición mecánica y en bloque de los postulados de estas agencias, lo que nos llevaría equivocadamente a pensar en estas tecnoburocracias como repetidoras totalmente funcionales a estos discursos. La situación es en realidad mucho más abierta y dinámica, pues este tipo de eventos ha posibilitado el surgimiento de diversas posiciones y visiones contrapuestas y en algunos casos contrahegemónicas, pero lo que evidentemente sucede, es que la apertura de dichos espacios permite posicionar temas prioritarios en la agenda y genera consensos alrededor de ciertos dispositivos, elementos que con sus matices, son trasladados al escenario interno universitario.

Se percibe desde el Estado, que no existen masas críticas a nivel de las Universidades para iniciar un proceso de transformación; se ve que las Universidades responden a la lógica gremial de sus estamentos, no así a una lógica académica, considerando que existe un adormecimiento intelectual de los universitarios incluso frente a su propia situación de crisis. Los funcionarios estatales hacen referencia a que el “académico boliviano busca la garantía y seguridad en su función docente, antes que actualizarse y mejorar” (RD). Es así que el gobierno percibe la necesidad de motivar a los académicos de Universidades públicas y privadas que son de acuerdo a su percepción “empleados que van dictan su clase y se salen (RD), y convocarlos a participar de los eventos que el Estado promueve. Estos espacios de formación son, desde la percepción gubernamental los espacios privilegiados de actualización y formación docente, de formación de una masa crítica que impulsaría la reforma universitaria, cuyos temas se centran en la problemática de gestión universitaria<sup>21</sup>.

La fuente de poder de estos actores es económica y simbólica, ya que participan del financiamiento de los proyectos del VESCyT para las acciones de Educación Superior, y gozan de legitimidad, amplia capacidad discursiva y capacidad de

---

<sup>21</sup> Fuente. Entrevistas, Lizarraga (2002), Rodríguez et. Al (2000), Proyecto UDAES, Proyecto Inicial de Reforma de la Educación Superior. Ver: Infra p.1124

movilización de recursos tanto humanos como materiales. Esto les da un posicionamiento fuerte en el campo demarcando los puntos de la agenda y la perspectiva ideológica de su abordaje.

### **1.3.1 Los actores universitarios:**

#### **1.3.1.1 Las tecnoburocracias**

Un nuevo actor en este contexto son las tecnoburocracias universitarias y los especialistas en diferentes “nuevas” temáticas relacionadas a la Educación Superior.

Las tecnoburocracias son parte del campo de la subpolítica (Beck, 1998) y actúan principalmente a nivel de construcción y difusión de un discurso cargado de posiciones ideológicas bajo el manto de neutralidad desde el campo técnico, donde ciertos dispositivos aparecen como herramienta técnicas metodológicas, apolíticas. Se da una equiparación de lo académico a lo puramente técnico, como si el pensamiento académico estuviese libre de toda ideología y restringido a la implementación de técnicas neutras y asepticas.

Son actores que ocupan el espacio institucional del Estado y la Universidad vinculados a intereses y que tienen un rol protagónico tanto para definir el modelo o la orientación de las políticas públicas, como en el desarrollo del proceso.

Para Hirst (1996), y Laredo (1998), las tecnoburocracias son agentes hegemónicos, al mismo tiempo que suelen beneficiarse del modelo político económico neoliberal (Mellado-Alí, 1995). Si bien este concepto es mayormente utilizado para definir a los grupos técnico profesionales asentados en las burocracias estatales, estos tienen su homólogo en el interior de las instancias universitarias y al ser compartidos con el Estado, son los principales agentes de difusión e implementación del modelo hegemónico al interior de las instituciones públicas.

El poder de los tecnoburócratas se funda justamente en el discurso técnico, en el “know how” (saber hacer) y en el manejo de una serie de herramientas técnicas que aparecen como exclusivas de esta elite técnica.

Aparecen nuevas prácticas profesionales como la evaluación universitaria, el par acreditador, los gestores universitarios, los planificadores educativos, los analistas y diseñadores de políticas de Educación Superior, consultores diversos, etc. en un contexto universitario cada vez más complejo. En general estos especialistas se forman en las propias Universidades públicas y son más bien requeridos por el Estado para la instrumentación de la política.

Estos actores se limitan, por lo general, a buscar las formas y mecanismos de viabilizar propuestas muy ceñidas a la agenda de agencias internacionales que se dirigen tras el “ideal” de la Universidad de la excelencia, propio a la racionalidad empresarial, que se presenta como la alternativa frente a la Universidad política.

Los cuerpos técnicos estuvieron en la mayoría de los casos en altos cargos dentro de la burocracia universitaria, alternando sus funciones en las esferas estatales<sup>22</sup>, convirtiéndose así directa o indirectamente en las correas de comunicación y en muchos casos, los instrumentadores de las políticas dentro de las Universidades, sustituyendo la imposición de la normativa por parte del Estado, por la elaboración de un discurso “técnico” que se canaliza a través del poder universitario a diferentes niveles y desde diferentes espacios. De ese modo, pese a la ausencia de una norma que regule, los dispositivos se arman desde el propio seno de las Universidades, incluso, amparados en la propia normativa universitaria.<sup>23</sup>

Es necesario señalar, que el gobierno universitario se encuentra penetrado por la estructura político partidaria nacional y las afinidades políticas entre las autoridades gubernamentales y las autoridades universitarias son un elemento que incide y facilita la penetración del discurso y la política. Durante los tres períodos de gobierno de esta época, por ejemplo la UMSS tuvo rectores

---

<sup>22</sup> Tenemos por ejemplo algunos casos uno de los Viceministros de Educación Superior, es exdecano de la facultad de economía de la UMSS. Asesor del viceministerio durante tres gestiones gubernamentales. Consultor de Universidades Públicas y privadas. Otro Viceministro de Educación Superior fue director de Evaluación y Acreditación Universitaria de la UMSS. Consultor y Asesor del VESCyT. Algunos miembros del UDAES y UDAPSO, fueron asesores del VESCyT, consultores y rectores de Universidades privadas. Otro miembro de UDAES, fue Secretario de Universidades, Consultor del Ministerio. Etc.

<sup>23</sup> Esta situación se ve claramente en el análisis de la política de evaluación Ver Infra p.144

políticamente afines. El peso y la incidencia de este factor es sin embargo, motivo de otro estudio más profundo.

Con la perspectiva de aumentar su capacidad de, el Estado apuesta a esos “cuadros” o supuesta “masa crítica” ya instalada en las estructuras universitarias, pero estos cuadros no están altamente organizados ni constituyen un bloque de posición en relación a las políticas de Educación Superior. Se trata de académicos o técnicos profesionales individuales que por su situación multiposicional en la construcción de las políticas, que moviéndose entre los diferentes campos y funciones, marcan líneas de política, e inciden fuertemente en su orientación tanto en el Estado como en las instituciones. La mayor parte de ellos se afilia al discurso gubernamental y en pocos casos comienzan a generarse visiones más críticas. No se constituyen sin embargo, en una “masa crítica” propiamente dicha, capaz de liderar procesos de reforma universitaria, o de proponer soluciones a los problemas universitarios de fondo, sino básicamente funcionan como reproductores y difusores de las tendencias predominantes y las acciones ya en curso.

Son ilustrativas las palabras de uno de nuestros entrevistados del VESCyT que indica:

*“Se (...) empezará a desarrollar eventos de preparación y gestión de la Educación Superior por eso cuando formemos en estos dos años esas masas críticas tanto en el Ministerio como en las Instituciones de Educación Superior tendremos los elementos humanos suficientes en cuanto número y suficientes en cuanto a su capacidad y formación para entrar en ese proyecto de Reforma que pretendemos con el conjunto de las Instituciones a largo plazo.” (RD)*

El resultado de esto es entonces la formación de tecnoburocracias compartidas entre el Estado y la Universidad Pública, que aparecen como actores clave estratégicos.

Es importante remarcar que el tránsito del discurso estatal hacia la Universidad no recorre un camino directo y lineal, ni se hace un traspaso directo y mecánico de la agenda internacional, se dan muchas mediaciones en ese recorrido, el discurso y las prácticas se reconfiguran en cada contexto particular y toman diversas formas. Por ello, los mecanismos y las expresiones concretas de la introducción del

discurso reformista estatal es muy heterogéneo y de distinto alcance. Lo que es evidente, como veremos más adelante, es que los valores implícitos al modelo ingresan al imaginario institucional de la Universidad Pública y se constituyen en valores aceptados, demarcando una idea de Universidad futura vinculada al modelo empresarial y una función social profesionalizante de la Universidad.

La fuente de poder de estos actores es el conocimiento, el manejo de las herramientas, la capacidad de acceso a la información y su vinculación con circuitos internacionales. Gozan por lo tanto del poder otorgado por la legitimidad técnica y el prestigio académico. Asimismo tienen como fuente de poder el uso de espacios de autoridad dentro de la estructura universitaria y como tales la capacidad de influenciar tanto en el discurso como en la toma de decisiones.

### **1.3.1.2 Los cuerpos docentes y estudiantiles**

Quien pretenda quitarle responsabilidad a los actores universitarios de base, del fortalecimiento de la praxis neoliberal en el seno de las instituciones públicas, peca de hacer un análisis maniqueista y poco sutil de la forma como se han construido las políticas universitarias en Bolivia en los último años. Los cuerpos docentes y estudiantiles han jugado un rol protagónico en la difusión y consolidación de este discurso y esta visión de Universidad y en consecuencia se han generado prácticas institucionales enmarcadas en esa lógica.

Los movimientos estudiantiles y el cuerpo docente se apropian rápidamente del discurso de la “modernización”, la “eficiencia” y “eficacia”, estos valores se convierten en el eje incluso de la actividad política de ambos sectores.

No se identifican movimientos de resistencia claros y consistentes, tan sólo algunas reacciones aisladas, poco sólidas y carentes de posturas distintas o diferenciadoras de la propuesta neoliberal.

Sólo es posible identificar algunas reacciones frente a ciertas medidas, que como veremos más adelante, reflejan una posición institucional ambivalente de la Universidad frente a esta tendencia. Lo que es claro es que no se identifican

posiciones sólidas de oposición, propuestas alternativas o, tan siquiera, posiciones críticas frente a este discurso.

Por el contrario, éste ingresa con mucha facilidad y se asume como un asunto de “sentido común” técnico y neutro, que está situado más allá de cualquier posición política. Esto, como se explicó anteriormente es producto del vacío discursivo, de la crisis del rol socio político del periodo posterior al retorno a la democracia<sup>24</sup> boliviana.

Inclusive hoy, que este discurso ha comenzado a perder fuerza, como consecuencia de los cambios político sociales sucedidos a partir del año 2000 (Ver infra p.221), es posible identificar la fuerte apropiación que hubo de estas posiciones por parte del sector docente y estudiantil.

Al respecto es ilustrativo un estudio realizado en la facultad de tecnología donde se evidencia la apropiación de esta racionalidad (Villarroel y Ayllón, 2003).

*Se fortalece el discurso* de la competitividad que tiene su correlato en la globalización económico-comunicacional (Giroux, 2002). Este nuevo discurso orienta hacia nuevos roles que van asumiendo la Universidad, la facultad y sus actores, y cuyos valores provienen de espacios ajenos a la razón de ser de la Universidad. A decir de Aline Giroux (2002), este *nuevo discurso* corrompe las metas de la educación, de la investigación y de la administración universitarias, a través de estrategias corporativas que están animadas por una triple racionalidad: una racionalidad instrumental, otra empresarial y una tercera, gerencial. La Universidad, así revolucionada, emplea el discurso de la competitividad según los criterios y leyes de la economía del mercado.

A través de las respuestas dadas por los docentes encuestados en la facultad de Ciencias y Tecnología de la UMSS, en un estudio realizado sobre la introducción del discurso empresarial en dicha Universidad (Villarroel y Ayllón, 2003) (aproximadamente 10% de un total de 232), se constata en términos generales, la adhesión de una amplia mayoría de ellos al nuevo discurso empresarial; y, su acuerdo con las medidas que se deberían tomar para que el modelo empresarial

---

<sup>24</sup> Un estudio ilustrativo a este respecto es el de Rodríguez, et al (2000).

se implante en la Universidad. Se perciben contradicciones notorias. Por ejemplo, existe una adhesión casi total a una relación estrecha con la empresa, se acepta la adecuación del *curriculum* universitario a las exigencias del mercado, y se considera conveniente que las Universidades públicas se comporten como empresas productivas, adoptando los criterios de competitividad, eficiencia, eficacia, pertinencia, etc.; sin embargo, de manera contraria un porcentaje de encuestados superior al 70% se opone a que la universidad funcione como una empresa que hace negocios.

En el resultado de las encuestas realizadas en el sector estudiantil (2,5% de aproximadamente 3000 estudiantes de la UMSS con el sexto semestre vencido, se puede observar que existe una aceptación mayoritaria del discurso empresarial, la aceptación de cambios que deben realizarse en su estructura, tanto en la parte académica, investigativa y administrativa, con el fin de adecuarse a las corrientes de mercado.

Introducimos el siguiente cuadro para ilustrar las posiciones docentes y estudiantiles respecto a la aceptación de este nuevo discurso.

<b>ENSEÑANZA - RAZON INSTRUMENTAL</b>
1. Las Universidades públicas deben adoptar criterios referentes a la competitividad, la eficiencia, la calidad, pertinencia, excelencia, etc. (76% docentes – 58% estudiantes)
2. La Universidad debe estrechar sus relaciones con el mundo laboral; adecuando sus mallas curriculares a las exigencias del mercado de bienes y servicios, asegurando la inmediata aplicabilidad de los contenidos de enseñanza. (83% docentes – 86% estudiantes)
3. La Universidad no debe cambiar el concepto de educación por el de formación --el sometimiento a las leyes del mercado conlleva el riesgo de la desaparición de la libertad académica---. (55% docentes – 53% estudiantes)
5. La calidad de la Universidad debe ser interna y externamente evaluada, para su acreditación conforme a estándares internacionales. (78% docentes – 82% estudiantes)
6. Se debe controlar la masificación estudiantil. (80% docentes – 65% estudiantes)

<b>INVESTIGACIÓN - RAZON EMPRESARIAL</b>
1. Incrementar y diversificar los vínculos con el sector empresarial y productivo. (90% docentes – 94% estudiantes)
2. La Universidad debe generar proyectos rentables de alto impacto para integrar los procesos académicos e investigativos con los laborales. (85% docentes – 93% estudiantes)
3. Transferencia de resultados de la investigación a la industria, mediante organismos especializados creados para tal fin. (32% docentes – 35% estudiantes)
4. La transferencia a la industria debe efectuarse con el propósito de orientar la búsqueda de nuevas tecnologías. (85% docentes – 86% estudiantes)
5. Los intereses comerciales deben definir el área de investigación, así como las condiciones y medios de su difusión. (65% docentes – 53% estudiantes)
6. Los universitarios deben acomodar la investigación a los intereses corporativos para conseguir prestigio laboral. (40% docentes – 44% estudiantes)
7. La Universidad debe promover la innovación para satisfacer las necesidades del mercado. (85% docentes – 77% estudiantes)
8. La Universidad no debe actuar como una entidad de negocios. (63% docentes – 73% estudiantes)
<b>ADMINISTRACIÓN - RAZON GERENCIAL</b>
1. El financiamiento de la Universidad ya no debe considerarse como una obligación exclusiva del Estado. (85% docentes – 58% estudiantes)
2. Tanto las matriculas como los ingresos por venta de bienes y servicios deben contribuir significativamente al financiamiento de la Universidad. (76% docentes – 70% estudiantes)
3. Modelo de gestión universitaria, aplicando los nuevos paradigmas de la calidad total. (63% docentes – 70% estudiantes)
4. Incremento del presupuesto de las facultades en función de su rendimiento (evaluado según criterios de performance y rentabilidad). (50% docentes – 52% estudiantes)

*Tabla de enunciados recurrentes en los sintagmas discursivos dominantes de docentes y estudiantes de la FCyT. (extractado de Villarroel y Ayllón;2003)*

Como podemos observar, en la mayoría de los temas considerados en este estudio, el acuerdo respecto a las proposiciones discursivas planteadas es muy alto, tanto en el sector estudiantil como en el sector docente. Y no se perciben grandes diferencias u oposiciones entre ambos sectores.

Sin embargo, si bien existe una formación discursiva que responde a la razón empresarial y la competitividad que goza de aceptación, ésta no es articulada, se trata más bien de conjuntos de percepciones individuales, como señalamos

muchas veces contradictorias, que conviven con el discurso político clasista de la Universidad. Es notorio un vacío discursivo, que es rápidamente llenado de manera inconsistente con elementos dispersos que provienen desde fuera de la racionalidad universitaria. Es así que los actores universitarios han sido receptores pasivos de estas visiones de Universidad y han servido, una vez más como difusores y consolidadores de dichas políticas, siendo débiles en la estructuración de discursos y prácticas alternativas a esta praxis hegemónica.

La Universidad pública comprende una compleja organización cuya disgregación interna se ha acentuado debido a la masificación y a radicales cambios en las formas de transitar la formación universitaria. Coexisten comunidades estructuradas alrededor de subculturas universitarias, escindidas por diversas identidades, las gremiales, las culturales, las sociales, las disciplinarias, las religiosas, etc. principalmente en el caso de los estudiantes.

Se trata de comunidades dispersas que entran en oposición y competitividad a través del juego de las competencias políticas. Rescatando la idea de Perez Lindo (1998) se asemejan a barrios o zonas discursivas y de convivencia, que se encuentran en disputa para asegurar su supervivencia en el contexto institucional. El nodo articulador de estas comunidades, no es el conocimiento, ni la disciplina, a diferencia de la idea de culturas académicas desarrolladas por Becher (2001), tampoco un interés académico, ni siquiera profesionalizante; se trata más bien de un conjunto de intereses corporativos de grupos de poder enlazados por redes clientelares, propios al modelo político de las Universidades latinoamericanas, pero con el agravante de haber perdido esa identidad política ideológica; sin proyecto, la acción política de los universitarios se convierte en luchas coyunturales por acceso al poder universitario, lo que deriva en disputas inmediatas y aleatorias sin objetivos mayores.

Los movimientos estudiantiles emergentes dentro de la Universidad recuperan el papel de resistencia civil, pero se desdibujan por la complejidad de la estructura organizacional y los entrecruzamientos de la política interna, donde prima la prebenda y el clientelismo. No se constituyen, a través de una militancia auténtica,

característica de la Universidad Latinoamericana de los 70, (Naishtat, Raggio y Villavicencio, 2001) si no, a través de una participación menos articulada, no estructurada alrededor de una perspectiva político ideológica definida o de un proyecto de reforma universitaria de tipo estructural. (Weise:2003).

Por otro lado, la vida universitaria ha dejado de ser la actividad central de la mayoría de los estudiantes, para quienes el estudio es una más de un conjunto de responsabilidades externas a la vida universitaria.

Algo similar ocurre con el cuerpo docente, que lejos de concentrarse en la actividad académica y la vida universitaria, ésta se constituye en un medio más de vida, principalmente alrededor de la docencia. Únicamente el 2% del profesorado universitario es de dedicación exclusiva. Estos profesores a su vez deben distribuir su tiempo en tareas administrativas y académicas con altas cargas horarias dedicadas a la docencia. El resto de profesores, pueden caracterizarse como “docentes taxi” que pasan en la Universidad el tiempo asignado a sus clases y luego circulan hacia otras Universidades.

Esto ha contribuido a que -a diferencia de los años anteriores al proceso de democratización del país, la Universidad Pública de los 90 sea una Universidad estancada, al margen de las problemáticas nacionales, con una identidad diluida y fragmentada, sin discurso propios, y sin un auténtico posicionamiento y compromiso con el interés público.

#### **1.4 Actores estatales**

Los actores estatales son las burocracias gubernamentales, los funcionarios, autoridades, técnicos y consultores; los organismos internacionales. En la década de 1990, se conforma un nuevo actor estatal que pretende ejercer una acción política (política formal) sobre el campo de la Educación Superior. Surge, por primera vez, una estructura burocrática ministerial preocupada de los asuntos universitarios, antes ausente de este espectro. Con la ruptura de la relación benevolente, entre la Universidad y el Estado, y la necesidad de intervenir en el campo universitario como parte de los programas de ajuste, se comienzan a estructurar instancias gubernamentales para hacerse cargo de la problemática.

Este proceso se inicia con la creación de la UDAPSO (1993), Unidad de Apoyo a las Políticas Sociales que pone en mesa de debate la problemática universitaria.

Esta unidad tenía por objeto iniciar un proceso de discusión de la situación de las Universidades y comenzar a regular el sector, partiendo de la idea que el problema de las Universidades no era la falta de presupuesto, si no una deficiente administración de los mismos, aunque no se habían realizado aún estudios que demostraran aquello (Lizárraga, 2002). UDAPSO intenta incidir sobre los mecanismos de negociación presupuestaria imprimiéndole una visión “técnica”. Como consecuencia de las discusiones entabladas con las Universidades sugirió la elevación de las tasas de matrícula o el cobro de tasas de matrícula diferenciada, así como el acceso a incrementos presupuestarios de acuerdo a metas alcanzadas.

UDAPSO formaba parte del ministerio de Desarrollo Sostenible y se estructura más bien como un equipo de expertos con cierta autonomía del ministerio. Se constituye en el principal antecedente de organización de una instancia gubernamental encargada de asuntos referidos a la política universitaria. Posteriormente da lugar a la creación de UDAES, Unidad de Apoyo a la Educación Superior, cuyo contenido se desarrolla en el capítulo correspondiente a la normativa y dispositivos estatales (Ver Infra p.114).

*“Cuando se crea la Sub Secretaria de Educación Superior Ciencias y Tecnología por que antes no había una instancia estatal que vea eso de la Educación Superior paralelamente se crea una unidad de apoyo a la Educación Superior donde yo he trabajado, UDAES que duro del 94 al 95, un año y después hicimos otro proyecto de fortalecimiento de la unidad de apoyo que es la que empieza a trabajar ya en la formulación de las primeras políticas (...) y ese fue el antecedente digamos de todo lo que después es el proyecto de reforma en la Educación Superior por que es el mismo equipo el que trabaja en UDAES, luego en el Ministerio y el equipo que trabajaba en las políticas de Educación Universitaria principalmente que es la que da inicio a lo que es ahora el proyecto inicial de reforma<sup>25</sup> y el fortalecimiento de las instituciones de Educación Superior y del Viceministerio. Yo creo que la agenda se la trabaja a partir de la inquietud*

---

<sup>25</sup> Se hace referencia al PIR proyecto inicial de reforma de la Educación Superior, oficializado recién en el año 2000 y cuyo contenido se desarrolla más adelante. Ver Infra p.122 .

*de estos profesionales o de este equipo de personas vinculadas de una u otra manera a ciertas instituciones universitarias.” (MEB)*

Posteriormente, en el año 1993 se estructura por primera vez una Secretaría de Educación Superior ya definida como una unidad formal dentro de la estructura ministerial. La secretaría inicialmente cumplía un papel formal y funcionaba de manera paralela a UDAES, por lo que en realidad no estaban bien definidas sus atribuciones y responsabilidades. Esta Secretaría fue conformada por 4 a 5 personas, muchas de las cuales que componían la comisión inicial de UDAPSO.

En la actualidad y desde hace al menos dos gestiones gubernamentales, se ha establecido formalmente el Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología que cuenta con personal técnico. Está estructurado en dos direcciones: de formación técnica y tecnológica, que se ocupa de la Educación Superior no universitaria y la Dirección de Educación Universitaria, Desarrollo e Investigación, que se encarga de las instituciones universitarias. Asimismo cuenta con tres secretarías: de Universidades, de Educación Técnica y de Investigación Ciencia y Tecnología. Sin embargo, se cuenta con un presupuesto bajo y no se prevé la disposición de fondos para impulsar procesos de investigación o de reforma universitaria. Estos recursos provienen eventualmente de fondos de la cooperación internacional y su destino ha ido variando de acuerdo a cada gestión ministerial.

Pese a que existe una estructura burocrática cuyo objetivo explícito es el de proponer y llevar adelante políticas para la Educación Superior, la capacidad de acción efectiva de este Viceministerio ha resultado bastante limitada. Se señala como una dificultad importante el hecho que no existen cuerpos técnicos y profesionales permanentes involucrados y compenetrados con el rol que el Estado debe desarrollar en relación a las políticas universitarias, consolidando un papel más sólido del gobierno, tanto a nivel discursivo como operativo en el desarrollo de las mismas.

En general el personal permanente carece de formación, y no está capacitado para enfrentar los objetivos que tiene el ViceMinisterio de Educación Superior

Ciencia y Tecnología. A decir de quienes han ocupado cargos de dirección de estas instancias, el personal permanente de esas unidades está conformado por funcionarios administrativos,

*“son servidores públicos de trayectoria, que han hecho carrera, pero muy pocos de ellos tiene formación a nivel universitario, ni siquiera de técnico superior”. (RD)*

*“el Estado no tiene capacidad administrativa, ni normativa ni instrumentos, todo queda al marco de los vínculos corporativos, es un manejo discrecional” (GR)*

*“ La Reforma tuvo como centro la educación primaria, amputó el resto de cosas, recién después se establece el sistema sectorial, pero tampoco al Estado le interesa la Educación Superior, no se muestra ninguna intencionalidad por acceder a recursos. Sólo tomando ese indicador, tenemos que la Reforma educativa mueve 3067 millones en sus en 10 años, alrededor de 30 millones por año, mientras que el Programa de Reforma de la Educación Superior mueve apenas 5 millones en 4 años. No hay punto de comparación. Lo mismo sucede en términos de la cantidad de funcionarios, en el resto del ministerio la cantidad es muy, pero muy superior a la existente en el VESCyT. El VESCyT es una dependencia pequeña con muy poco personal técnico. Ni hablar de su preparación o formación en el tema.” (GR)*

Es evidente entonces que las estructuras burocráticas estatales son limitadas así como lo son las estructuras universitarias. En términos generales, los actores más visibles son los consultores, técnicos profesionales compartidos por ambos espacios, que circularon entre la Universidad y el Estado, en diversos momentos y que sirvieron como correas de comunicación y como vías de introducción discursiva en el espacio universitario, trasladando elementos de la política gubernamental al interior de las Universidades, a través de las propias autoridades universitarias y viceversa. Este grupo, que se reduce a una decena de personas, por su condición interna-externa a las estructuras burocráticas, no se constituye en un buen impulsor de los dispositivos gubernamentales para operativizar las políticas sirviendo, sin embargo como agentes estructuradores y difusores del discurso y de la agenda gubernamental.

Como se puede ver, un nuevo actor relevante lo constituyen: los técnicos profesionales que con una formación académica, de origen, comienzan a formar parte de los grupos profesionales que elaboran y proponen políticas para el gobierno, desde la posición de consultores, bajo esta visión supuestamente “técnica” y apolítica. En muchos casos con una doble vinculación: al Estado, en calidad de consultores externos y a la Universidad Pública, desde diferentes posiciones, diversos tiempos y momentos. Es claro también, que la presencia activa de estos mismos consultores, vinculados a la Universidad privada, tuvo un peso importante en la orientación de las proposiciones del Estado para la Educación Superior. (La dinámica de esta participación se la desarrolla en el cap III. Ver Infra p.126)

*“Bueno, los que han participado en el diseño de las políticas, los actores han sido académicos nacidos de Universidades públicas y privadas, te puedo decir por ejemplo el ex decano de Ciencias Económicas y Sociología de la Universidad Mayor de San Simón, el exdirector de evaluación académica de la Universidad Mayor de San Simón y ex decano de Humanidades al mismo tiempo, el exdirector de planificación académica de la Universidad Juan Misael Saracho de Tarija, el exrector de la Universidad Privada Boliviana de Cochabamba, el actual rector de la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra, el ex Ministro de Educación Hoz de Vila, y con ellos otras personas incluyendo tu que me estas haciendo la entrevista. Están en condiciones en algunos casos de asesores, otros casos de consultores, otros casos de técnicos.”<sup>26</sup> (RD<sup>27</sup>)*

Es importante por otro lado hacer notar que al ser un discurso hegemónico, fuertemente impulsado por las agencias internacionales, está presente en el ambiente político y académico y entra con facilidad al espacio universitario impulsado por los actores universitarios. La principal fuente de poder de estos actores está en su posición de autoridad propia de los actores estatales.

### **1.5 Construcción de la Universidad como objeto de políticas públicas.**

De acuerdo a la Constitución Política del Estado, (art.151) la Universidad es autónoma. La concepción predominante de autonomía en la cultura universitaria

---

<sup>26</sup> Este grupo de personas constituyen nuestros informantes claves entrevistados para la investigación.

<sup>27</sup> Ramón Daza fue Docente de la facultad de humanidades y ciencias de la educación en la UMSS, director de la Dirección de Planificación Académica, Director de la Dirección de Evaluación y Acreditación Universitaria de la UMSS, Miembro del CNEA-UB, Consejo Nacional de evaluación Y acreditación de la Universidad Boliviana, Asesor y Consultor del VESCyT, Viceministro de Educación Superior Ciencia y Tecnología.

remite a la idea de una autonomía, no sólo política, académica y administrativa, sino a una autonomía que, bajo el paraguas de la ideología, se contrapone a la esfera estatal. Sin embargo, la propia constitución le otorga al Estado la tuición sobre las Universidades, lo que significa que el concepto de autonomía no necesariamente la separa del Estado, sino que simplemente le permite tomar distancia de la dependencia o influencia política de los gobiernos, sin que estos estén impedidos de normar, regular y proponer políticas para el área.

Sin embargo, en muchos momentos históricos, tal como sucedió en las épocas de dictadura militar y de convulsión social, esa concepción de autonomía asumida por la cultura universitaria ha ocasionado que ésta desarrolle una actividad que la separó y la contrapuso con la esfera estatal, colocándola en una situación de aislamiento, percibido tanto por los actores universitarios como por los actores estatales como una forma de marginación. Situación en la que el Estado no regula la esfera universitaria pública y la Universidad se desenvuelve prácticamente aislada y alejada de las problemáticas de interés nacional.

Antes del período de los 90, el rol de la Universidad ha sido fundamentalmente político y en contraposición a los propuestas estatales para la Educación Superior, pocas veces en acciones de apoyo o construcción mancomunada. Se constituyó más bien en un espacio de resistencia, en un espacio socialmente legítimo de mediación socio política, jugando un importante rol de activador e intérprete de la realidad boliviana, pero no en relación directa con el Estado sino en choque entre la visión "revolucionaria" de los actores universitarios y el Estado. El principal lazo de vínculo entre Universidad y Estado se redujo, históricamente al tema presupuestario, dónde el Estado se caracterizó por la ausencia de políticas hacia la Educación Superior. Como menciona Contreras.

*"La ausencia de la Educación Superior de los postulados y del análisis de la política educativa se hacen patentes cuando en un estudio de síntesis sobre el Estado del arte de la política educativa entre 1950 y 1988 en Bolivia no hay mención alguna sobre la educación universitaria y cuando un importante debate sobre política educativa con la participación del Ministro*

*de Educación y otros especialistas en 1985 tampoco hace alusión a la Educación Superior"(MC<sup>28</sup>)*

Es a mediados de la década del 80 y principios de los 90 cuando comienzan a aparecer, desde el Estado, referencias a la Educación Superior en las políticas educativas. En esta década se mantiene como eje central de las negociaciones el tema presupuestario; lo novedoso es el énfasis mediante el cual se insinúa la necesidad de regular y evaluar el desempeño de las instituciones de Educación Superior.

Las alusiones del gobierno respecto a la Universidad se hacen cada vez más directas, la calidad y eficiencia, van tomado cuerpo como ejes del nuevo discurso gubernamental que aspira a convertirse en motor de una futura reforma universitaria? sin adentrarse, hasta hoy, en las características de dicha reforma inclinándose más claramente por el camino de la evaluación<sup>29</sup>.

La ausencia de políticas exacerbó por un lado el carácter endogámico de la Universidad, empobreciéndola y encontrando serias dificultades para su articulación con las necesidades sociales y de desarrollo nacional y marcó el tono de desinterés y ausencia de compromiso, hasta hoy presente en las políticas gubernamentales. De ahí la falta de expectativas del Estado sobre la Universidad y la imposibilidad de pensar estrategias de desarrollo del campo universitario.

La Universidad, en consecuencia a su función social originaria, vinculada a la producción de conocimiento (Villaseñor, 2003) (Rothblat y Wittrock, 1996) debe estar directamente vinculada con las grandes problemáticas de interés nacional y tiene una importante función de desarrollo social, tecnológico y cultural que sólo es posible de ejercer en la medida en que haya una cercanía o al menos niveles de articulación entre estas necesidades y las actividades de investigación, formación y extensión que desarrolla. Por lo tanto es fundamental que la

---

<sup>28</sup> Manuel Contreras. Fue miembro del equipo de reforma de la Educación Superior. Asesor del VESCyT, miembro de UDAPSO. Funcionario del BID.

<sup>29</sup> Cómo veremos más adelante (ver infra p.144) la evaluación se constituye en el dispositivo de política más fuerte y más desarrollado en la década de los 90, a partir del cual prácticamente se articula la propuesta de reforma universitaria del gobierno, sin que haya Estado presente la discusión sobre la reforma universitaria pro propiamente dicha, sus características, fines, propósitos. Colocando de hecho la necesidad de la evaluación, sin analizar el para qué se van a evaluar las Universidades.

Universidad encuentre estas vías de articulación, pero al mismo tiempo que el Estado construya políticas de desarrollo del sector, pues por las mismas razones mencionadas anteriormente, requiere de la Universidad para poder sustentar sus posibilidades de crecimiento nacional, más allá de las dificultades y contradicciones de diversa índole, que con ella mantiene.

La bibliografía respecto a la necesidad de desarrollar políticas de Educación Superior y la responsabilidad del Estado en ello es vasta. (ver: Conferencia mundial de educación Paris 1998, Informe Delors,1996) donde se señala la importancia para promover el acceso democrático a la información y al conocimiento, como una necesaria inversión para orientar y posibilitar el desarrollo económico, social y político de los países y las regiones, para disminuir la brecha entre países ricos y pobres, para lograr un desarrollo sostenido de las sociedades, y fundamentalmente para cumplir con el mandato internacional y constitucional de efectivizar el derecho humano a la educación, así como lograr sociedades cohesionadas social y políticamente. (Coraggio, en Mollis 2003)

Por lo tanto, al menos en algunos niveles, se entiende que la Universidad debe constituirse en sujeto de las políticas estatales, pues esta debe ser una prioridad expresa del desarrollo del Estado, de otro modo, la relación Estado - Universidad se constituye simplemente en un asunto de regateo económico, en la que la Universidad se dirige al Estado con el tenor del presupuesto exclusivamente y el Estado evita por todos los modos posibles “gastar” más dinero en ella.

### ***1.6 La visión estatal sobre el campo universitario.***

En este acápite se presenta una aproximación, a través de la información recopilada, a la visión de los actores estatales<sup>30</sup> sobre la Universidad y la problemática universitaria, recogiendo indicios sobre cómo construye el Estado a través de sus actores a la Universidad Pública y privada como objeto de política

---

<sup>30</sup> Para el desarrollo de este acápite se usó la información proporcionada por informantes claves, estos son aquellos actores que han estado involucrados en el diseño y desarrollo de las políticas desde la creación de UDAES, que fungieron como asesores, consultores, y en muchos casos como decidores de la política ocupando cargos a nivel de ministros, viceministros o secretarios. La mayor parte de ellos han estado antes o después vinculados con Universidades.

pública; a partir de qué elementos de diagnóstico inicia su acción reguladora y qué demandas hace el Estado hacia la Universidad.

Para los actores estatales la Universidad se encuentra en un período de crisis, de desorientación, ya que luego del retorno al período democrático entra en una situación de mayor aislamiento y separación del Estado. Encuentra que hay en ella problemas de planificación, de manejo de recursos y fundamentalmente de ausencia de fiscalización. Las visiones de los agentes del Estado no son totalmente consistentes, sin embargo a lo largo de las entrevistas encontramos numerosas referencias a los puntos arriba mencionados. Los actores estatales manejan un puñado de argumentos sobre la crisis de la Universidad muy vinculados a un análisis económico, le piden básicamente “responsabilidad social” y apertura y en consecuencia a ello pretenden generar algunas acciones de reforma desde dos ejes, el tema presupuestario, vinculado a la expansión privada, y la evaluación y acreditación.

Entienden que la Universidad debería, ser más democrática, más participativa, más abierta a la comunidad y eso la llevaría inevitablemente a tener mayor responsabilidad fiscal y administrativa, a ser más eficiente y a mostrar una mayor “responsabilidad social” en función de los objetivos sociales, actuar con más eficacia, lo que a su entender significa dejar de *“producir profesionales ‘porque sí’ y comenzar a hacerlo en función de la demanda social”*. El Estado entonces indirectamente cuestiona los límites de la autonomía, señalando esta situación de aislamiento y poca transparencia a la que la concepción autonomista universitaria ha llevado, intentando ejercer su tuición sobre la educación universitaria otorgada por la propia CPE.

La posición de los actores estatales respecto a la Universidad carece de una visión estratégica e incluso de una visión académica, elementos que aparecen dispersos en las opiniones de los actores. Los puntos remarcados por ellos, giran en torno a tres tópicos centrales: a) El problema del aislamiento de la Universidad y los problemas de la formación profesional, planteándose como respuesta a ello la vinculación de la formación profesional al mercado; b) el problema del manejo presupuestario y el financiamiento a las Universidades, punto en el que se

reconoce la ausencia de una política consistente y la prioridad que se tiene sobre la reducción del financiamiento estatal a las Universidades, planteando como respuesta el manejo eficiente de los mismos y c) relacionado a lo anterior, regulación del Estado, evaluación como instrumento de control, y herramienta de mejoramiento de la calidad.

Las siguientes citas muestran estas visiones.

**a) Situación de la Universidad y orientación de la formación profesional.**

El Estado percibe a la Universidad Pública en situación de marginación, desvinculada de la sociedad y produciendo profesionales sin orientación, sin dar respuesta a ninguna demanda social, la ve en una situación de obsolescencia, desorientación e ineficiencia en el manejo de sus procesos administrativos y académicos. Asimismo, se percibe un uso abusivo del concepto de autonomía en el que la Universidad “pide todo y no da nada”.

*“(...) (en 1983) Cada Universidad retoma su propia autonomía absoluta, se olvidan todo proceso de concertación, de armonización de la oferta académica que se había intentado con la ley fundamental<sup>31</sup> (...) nos encontramos entonces en un momento en que la Universidad está toda desorientada; su gran problema es autonomía más presupuesto; o sea, por un lado, más autonomía respecto del Estado y por otro lado más presupuesto del Estado; paradójicamente, es una especie de situación ambigua, por un lado piden, por otro lado se alejan; no quieren estar en armonía con el Estado si no es para pedir dinero, pero que después les dejen hacer lo que quieren.” (IM<sup>32</sup>)*

*“(La Universidad debería tener...)Más interrelación con sus entornos sociales en los respectivos departamentos, evidentemente esta completamente aislada de la COB, los Comités Cívicos, las Brigadas Parlamentarias, los Municipios, nadie puede entrar a la Universidad, la Universidad es como otro país, este aislamiento respecto del entorno es un golpe bajo, pero ayuda al gobierno a manejar un poco el tema desde la negociación del presupuesto” (IM)*

---

<sup>31</sup> Se hace referencia al Decreto Ley No. 10.298 de 2 de junio de 1972 - Ley Fundamental de la Universidad Boliviana, emitida durante la dictadura militar del Gral. Banzer Suarez.

<sup>32</sup> Enrique Ipiña Melgar fue: Ministro de Planeamiento, Ministro de Desarrollo Humano, Ministro de Educación, (participó en tres gestiones gubernamentales desde 1984) Viceministro de Educación Superior, y posteriormente Rector de la Universidad de Aquino y de la Universidad Real (Privadas).

La Universidad Pública es percibida como un ente aislado, se remarca la falta de vinculación de la Universidad, con el Estado, con las comunidades y con la sociedad en su conjunto y se analiza su problemática con el uso de esquemas propios a la racionalidad empresarial. El Estado ve a la Universidad como una institución que no le sirve y que funciona al margen de sus intereses, pese a ser estatal, donde el único punto de encuentro es el tratamiento presupuestario.

*“el segundo problema (de las Universidades) es que se mantienen todas las carreras, carrera que se abre en Bolivia en una Universidad Pública nunca más se quiere cerrar entonces hay carreras que tienen 2-3 estudiantes y siguen cuando ya no hay la demanda de esas carreras” (MA<sup>33</sup>)*

*“todas tienen las mismas carreras de tal manera que hay un problema de diversificación curricular y casi la gente se ve obligada a escoger entre 5 o 6 carreras de moda que tienen miles de estudiantes para los cuales no hay mercado profesional y no existen las carreras mucho más competitivas que requieren mercado que no necesariamente son de licenciatura pero que pueden comenzar rapido.(...) hay niveles en los que uno se puede formar y no necesariamente tiene que esperar 5 o 10 años;” (MA)*

*“este país requiere de recursos humanos lo más altamente formados en determinadas áreas, no en todas las áreas, el mercado define que requiere usted, que nivel de formación para tal o cual actividad, pero en algunas áreas necesitamos ciertamente el más alto nivel.” (MA)*

*“La Universidad es percibida en ese período como un gasto, como una institución ineficiente, improductiva y politizada, que no le sirve al Estado y que le cuesta demasiado dinero. No hay una percepción del rol de la Universidad es un tema que se advierte como carga respecto al que hay que buscar un grado de eficiencia sin que quede claro como se concreta, pero el Estado no se plantea una discusión o revisión del rol social de las Universidades o demandas que pretenda hacerle. En realidad le critica su ineficiencia, el mal manejo de los recursos pero no hace demandas a la Universidad en términos de formación profesional u otros.” (GR)*

En los comentarios anteriores vemos el énfasis que se pone en la función de formación de profesionales como el eje central de la problemática universitaria, haciendo referencia a la escasa planificación, la poca vinculación al mercado, la

---

<sup>33</sup> Manuel Arellano fue miembro de UDAES, Miembro de la Comisión para definir la política de Educación Superior, Subsecretario de Educación Superior, Director de Universidades y Viceministro de Educación Superior)

ineficiencia académica de la Universidad. Sin embargo se plantea la desvinculación de la Universidad respecto de la sociedad como una exclusiva responsabilidad de las Universidades, aunque el Estado tampoco tiene una demanda específica de formación de profesionales, ni una política respecto a las áreas de formación de interés nacional.

El Estado en realidad no expresa ninguna expectativa en particular sobre la Universidad y no la incluye, consistentemente desde ningún punto de vista como un factor de importancia en el desarrollo económico y social del país. Ni siquiera tiene una visión o una posición clara respecto a cuál puede ser el rol de las Universidades más allá de producir profesionales.

Reforzando estas ideas otros entrevistados indican:

*“el sistema universitario en general, público y privado, esta más preocupado en admitir estudiantes en tenerlos al interior que en tener una diversidad de currículos o de estructuras curriculares y de carreras de todo nivel, que permita que los estudiantes de una manera más fluida puedan realizarse profesionalizarse u obtener un grado académico en el menor numero posible de años o de materias; y que ese es un sistema abierto, que una persona pueda estar dos años y pueda tener un diploma e ir a trabajar al mercado y después de 2-años o los que viera necesario, pueda volver a incorporarse y seguir estudiando; pero, un poco se ha centrado en la licenciatura de 5 años que le toma al universitario mas de 10 años en promedio salir de ahí.” (MA)*

*“entonces es una entrada de embudo del sistema educativo primaria y secundaria a la Universidad pero en vez de seguir en esa dirección, después existe otro embudo al revés cuando está en la Universidad que no le permite salir a toda esa cantidad de estudiantes; se encuentran ahí, casi encerrados en el sistema y no tiene salidas al mercado profesional, donde la demanda ciertamente es más alta para niveles de formación profesionales intermedia”(MA)*

Se hace referencia a la necesidad de una incorporación rápida al mercado a través del impulso a las carreras de nivel técnico, asimismo se indica que la demanda de profesionales en el mercado es más alta para niveles de formación intermedia, lo cual en realidad no parte de un estudio sobre el comportamiento del mercado laboral en Bolivia. No existen estudios que aporten evidencia empírica sobre esta afirmación, al contrario, las aproximaciones a esta problemática indican

que las mayores demandas de empleo están orientadas a un nivel de licenciatura y que hay una escasa valoración del mercado de este tipo de titulaciones. Pero más allá, de lo dicho en las entrevistas se puede inferir claramente este énfasis en la función profesionalizante de la Universidad y en la necesidad de reorientarla desde una apertura hacia los criterios de funcionamiento del mercado.

*“la industria de la Educación Superior es una industria muy importante pero no la hemos visto así, la hemos visto como una obligación del Estado antes del 93; y, todos tenemos derecho a opinar, porque quienes pagamos impuestos estamos contribuyendo directamente a su mantenimiento y por lo tanto quisieramos una institución pública que cuide aquellos aspectos que no lo va cuidar el sector privado, porque no son de rentabilidad inmediata o de retorno de la inversión” (MA)*

El Estado crítica duramente el alejamiento de las Universidades públicas, pero a la vez reconoce su imposibilidad de tratar con ellas, así como su interés en reducir la carga económica que estas representan para el país. Se sobreentiende que la Universidad Pública tendría la función de cubrir aquellas demandas de educación que no pueden ser pagadas. En otras palabras, el espacio público es para aquellos que no pueden pagar por el servicio educativo, la educación deja de ser un bien público para ser un bien de consumo, lo cual muestra en la perspectiva del entrevistado, este cambio de orientación como algo que debe buscarse. Es evidente que desde la perspectiva de los actores estatales, la Universidad Pública es vista críticamente, con poco optimismo respecto a sus posibilidades de cambio, pero al mismo tiempo la solución o la alternativa planteada, sin lugar a dudas se ubica en el paradigma de la eficiencia, la efectividad.

En este punto entonces se identifican como problemas centrales de la Universidad una ruptura de la vinculación Universidad - sociedad y como consecuencia la falta de respuestas a los grandes problemas y necesidades nacionales en el contexto de las nuevas políticas económicas. Así mismo, en cuanto a lo académico, se hace referencia a la baja eficiencia terminal, a la escasa planificación, la baja calidad y la orientación poco adecuada de la formación profesional. Desde la lectura de los actores estatales, esto tiene que ver de manera directa con la necesidad de tomar medidas que busquen la eficiencia, la transparencia, la competencia con el sector privado y la vinculación de la Universidad a los

intereses del mercado, siempre bajo el entendido que su función es básicamente formar profesionales en el menor tiempo y con el menor costo posible.

Sin embargo, permanentemente aparece la autonomía universitaria como el impedimento principal para ejercer acciones sobre el espacio público.

**b) Financiamiento y manejo presupuestario. El origen de las políticas y los valores de mercado.**

Ante esta sensación de imposibilidad de actuar sobre ella, se percibe a la Universidad Pública como un peso para el Estado, del cual tiene que liberarse, este es en realidad el asunto central que incita al gobierno a tomar medidas respecto a la educación universitaria y que constituye desde el inicio su motivación principal. Frente a ello, se sostiene que la solución es la transferencia de la responsabilidad sobre la Educación Superior al sector privado, la introducción de criterios de eficiencia, eficacia, y “transparencia” que son una constante en la visión del Estado en el neoliberalismo y que -como lo resalta la siguiente entrevista- es coherente con las medidas de ajuste estructural y la nueva política económica (NPE) que se adopta en ese período. Se marca, para los años venideros la línea central de las políticas universitarias.

*“Al gobierno lo que le interesaba priorizar, y le voy hacer absolutamente franco, era salir del apuro fiscal, o sea dejar de tener en la Universidad como un factor de caos y desorden social y que empiece a trabajar con los recursos disponibles, que hubiera una especie como de consenso entre el gobierno y la Universidad para hacer lo mejor posible las cosas con los recursos disponibles y no simplemente acudir a más recursos porque no había; entonces hay toda una línea de racionalidad del gasto; por otro lado esta muy vinculada esta línea al eficientismo y al eficazismo del gasto público que comienza a entrar desde la aplicación del 21060, es muy congruente.*

*Entonces ahí hay una línea de política, se le pide a la Universidad eficacia social y eficiencia administrativa, ya hay una política aunque no esté expresada en documentos públicos, pero es una política muy bien definida, que luego continua en los años posteriores hasta nuestros días, y que usted puede decir en este momento que esa política se ha impuesto. Eficacia social, eficiencia administrativa, son las dos palabras mágicas, eso no quiere decir que esa política ya ha resuelto los problemas de la Universidad, pero en gran parte la Universidad ya está marchando por ese camino, incluso hablando de evaluación continua, de acreditación, en esos días*

*todavía no hablábamos ni de acreditación ni de evaluación continua, estamos hablando del 85 al 89, pero como consecuencia de esta primera introducción de exigencia de eficacia social y de eficiencia administrativa”. (EI)*

*“Por eso se plantea el establecimiento de mecanismos diferenciados de financiación de la Educación Superior que obligue a las Universidades públicas tradicionales a compartir recursos para atender demandas de otros sectores, se ve que las públicas tienen las vías de autofinanciarse en mayor medida a través de una matrícula diferenciada, esto liberaría recursos y permitiría un mejor manejo de sus recursos.” (GR<sup>34</sup>)*

Como se ve, la iniciativa estatal respondía más bien a una situación de urgencia o emergencia y no se constituía, al menos oficialmente como una política propiamente dicha. La intencionalidad era claramente afectar el tema presupuestario más que cualquier otro componente de tipo académico o de mejoramiento. Así mismo, en concordancia con el nuevo modelo económico se introducen los valores de la eficiencia y la eficacia, así como las ideas de administración y gestión universitaria. Frente a un problema de naturaleza económica financiera, se plantea entonces como respuesta medidas de administración económica, obviamente desde una perspectiva económico empresarial. Es a partir de esta visión y como consecuencia aleatoria a ella que se superponen los argumentos académicos, respecto a los cuales la visión estatal es muy pobre, y más aún las respuestas que se atreve a pensar, ya que tarde o temprano este trasfondo economicista predominante sale a relucir.

En la primera etapa de transición democrática y al inicio del período neoliberal esta situación de ausencia de políticas era más evidente, sin embargo, más adelante, esta necesidad inicial del Estado, se va recubriendo de la fachada académica, tomando casi literalmente la agenda propuesta por el BM, a partir de la cual intenta estructurar algunas políticas que no aparecen como políticas orientadas a la reducción presupuestaria únicamente.

*“(…)Olvídese usted de pedir políticas de parte de Estado, el Estado no tiene ninguna política respecto a la Universidad lo único que podíamos decir*

---

<sup>34</sup> Gustavo Rodríguez fue Decano de la Facultad de Economía de la UMSS, Asesor y consultor del VESCyT por más de 10 años, miembro del equipo de resforma de la Educación Superior y Viceministro de Educación Superior Ciencia y Tecnología)

*es que respetamos la autonomía quieren más dinero no hay más dinero; pero les vamos a dar todo lo que podamos y eso es lo que se hace, yo recuerdo perfectamente una reunión del comité ejecutivo con el Dr. Siles en esos meses donde el único tema es más presupuesto; en el proceso inflacionario en que vivíamos al gobierno no le cuesta mucho darle más dinero inflacionario.”(EI)*

*“no existían políticas per-se, había un reglamento que indicaba los requerimientos y no había de una política para que las Universidades estuvieran en la búsqueda de aportar al conocimiento o brindar educación de calidad no había una política, entonces el Estado tenía un rol muy reducido entonces ese nivel de prioridad estaba postrado no tenía una repartición de jerarquía para conducir esas políticas .” (EI)*

*“ El Estado no tiene una visión clara y precisa, no ha sido un campo de reflexión salvo por asuntos fiscales, la política de Educación Superior es una derivación de la preocupación por el tema presupuestario y financiero de la Universidad Pública. No es una política abierta, no es resultado de un posicionamiento consistente que fije objetivos y metas, es un asunto residual mezcla de la preocupación fiscal del gobierno y de las agendas propuestas por el BM para la Educación Superior” (GR)*

Por ello en 1987 se abre el espacio para romper con el monopolio que la Universidad Pública tenía hasta ese momento, marcando el inicio de la expansión privada en Bolivia.

Se pondera la aparición de un campo diversificado público y privado, donde no se distinguen especificidades entre uno y otro y más bien en el que el sector privado estaría progresivamente reemplazando al espacio público.

*“Yo siempre he pensado que la división público y privado deberían desaparecer, hemos avanzado tan lejos y casi un 30% o más del alumnado está en Universidades privadas y si así van las cosas dentro de poco un 50% van a estar en Públicas y un 50% en privadas; entonces en mi modesta opinión por un lado, las Universidades públicas deberían abrirse más aún a la comunidad acogiendo órganos de la organización social en su seno, renunciando al claustro medieval, y renunciando, por otro lado a lo que podríamos llamar una autonomía excesiva, vincularse más con las comunidades no con el Estado propiamente dicho eso deberían hacer las Universidades públicas y deberían entonces de algún modo democratizar para mí el régimen interno de la Universidad es demasiado corporativo”.*  
(RD)

*“financiar a ambas en la medida [de] que sean eficientes y eficaces o sea que la eficiencia y la eficacia deberían convertirse para mí en la carta de crédito para recibir financiamiento del Estado” (MEB)<sup>35</sup>*

En consecuencia lógica, se ve el traslado de la matrícula hacia el sector privado como algo deseable, ya que una apertura significa una apertura principalmente hacia el mercado, hacia la empresa, dejando para la Universidad Pública una función de resguardo de aquello que no es rentable, a la vez que le pide eficiencia, el ingreso a un esquema de competencia, el incremento de sus ingresos, respuesta al mercado etc. y por tanto rendición de cuentas, para lo cual aparece una clara intencionalidad reguladora del Estado sobre la Educación Superior, a través de los procedimientos de evaluación y acreditación.

### **c) Regulación del Estado, evaluación, control, y mejoramiento de la calidad.**

En esta mezcla de argumentos económico académicos, se habla desde el Estado de baja calidad e ineficiencia tanto académica como administrativa y se plantea claramente la necesidad de introducir mecanismos de regulación y control, capaces de permear la barrera de la autonomía, bajo el discurso de la modernización y la calidad en un proyecto de Reforma de la Educación Superior que no terminó nunca de tomar cuerpo, y cuyo único documento se publica recién en el año 2002. Sin embargo, comienza a hablarse del proyecto de reforma de la Educación Superior, en el que se da un fuerte peso a la evaluación y acreditación.

*“entonces para quienes concurren para que se modernice el currículo, para que se amplíe diversifique se hagan carrera multidisciplinarias se salga de la rigidez que tiene el sistema se ha pensado en un sistema de evaluación de acreditación para ver si lo que se está haciendo se está haciendo bien, como una herramienta para ver todo el proceso para ver desde afuera, por que el sistema es tan cerrado nadie puede opinar sobre la Universidad si no es una parte de la Universidad, entonces las políticas de apertura y de control, reclama que la Universidad haga un proceso de evaluación interna, que sea evaluada externamente y que finalmente sea una institución acreditada, en el sentido de que haya seguido un proceso interno de discusión de lo que hace que se la valide con un mecanismo externo y que*

---

<sup>35</sup> María Esther Burela fue miembro de UDAES y del equipo de Reforma de la Educación Superior, consultora del VESCyT, Secretaria general de Universidades en dos gestiones de gobierno, trabajó en la Universidad Franz Tamayo (Privada).

*eso sea de conocimiento público para tener la fe pública sobre lo que hace la Universidad eso es importante” (MA)*

*“el año 93 ya en función de gobierno vimos las autoridades de entonces la necesidad de contar con una subsecretaria de Educación Superior y justamente con el objetivo de normar el desarrollo institucional de estas Universidades y obviamente de buscar los mecanismos que puedan medir su calidad académica pensando siempre que el Estado, una vez que había dictaminado las norma,s debería contar con un mecanismo de seguimiento de sus actividades y qué mejor manera de hacer seguimiento que con una institución que las evaluara y que pudiera en cierto modo acreditarlas como instituciones de Educación Superior y también acreditará programas o carreras profesionales; entonces, es a partir de ahí que se desarrollan políticas y esas políticas se las vuelve normas y se las hace parte de la Ley de Reforma Educativa donde se las introduce en una sección, en un capítulo especial de la ley 1565 para que se pueda normar el desarrollo de los institutos normales superiores, de los institutos técnicos superiores y las Universidades”(IM)*

*"traían la idea de que hay que promover la reforma de la Universidad y para promover la reforma de la Universidad no hay que hacer otra cosa, si no, buscar la evaluación y acreditación; y se introduce la Ley de la Reforma Educativa el tema de la evaluación, de la acreditación, del consejo, etc.. Por primera vez, se formula un documento de política y se lleva hasta el extremo de ser aprobado por ley; o sea. desde la Ley de la Universidad Boliviana de Banzer nunca se había tratado de hacer una ley que tocara la Universidad, tómesese en cuenta que la ley de Banzer era un decreto ley; pero aquí es una ley aprobado por el Congreso” (IM)*

*“en aquella época, los objetivos eran precisamente empezar un proyecto de reforma, una reforma con ciertos puntos específicos que ya te mencione, y es más o menos lo mismo que están planteando hasta ahora, de ahí salió todo lo que es el CONAMED en realidad; que por alguna razón desconocida llego a la reforma con otro texto, que creo que era la acreditación, los procesos de evaluación principalmente y también el fortalecimiento de las instituciones de Educación Superior y del viceministerio”(MEB)*

Como se puede ver, la iniciativa de establecer una estructura burocrática tiene que ver directamente con el inicio de una actividad reguladora del Estado sobre las Universidades, donde, desde el origen está vinculada a la evaluación y acreditación.

En síntesis, el Estado parte de fuertes críticas al sistema universitario público, que se hace principalmente desde el punto de vista de la eficiencia y la transparencia en relación al uso de recursos. Su preocupación más fuerte es de tipo económico financiero y el objetivo último es descargar la responsabilidad económica del Estado sobre la Universidad. Las expectativas son escasas, el Estado no le pide a la Universidad otra cosa que eficiencia y transparencia, lo cual implícitamente significa menos gastos para el Estado y más fiscalización en el uso de recursos. Aparecen ideas de reforma universitaria, sin embargo, desde el punto de vista estatal, estas reformas están orientadas por estos dos ejes ya mencionados. Es notoria la ausencia de una visión más estratégica del rol o la función social de las Universidades para el desarrollo del propio Estado. Por otra parte, la Universidad Pública se reafirma en su situación de aislamiento y por lo tanto el Estado se enfrenta a una serie de dificultades en la construcción de su política, que se desarrolla en un marco de permanentes conflictos y contradicciones. Frente a este análisis el Estado opta por los siguientes caminos: la apertura y expansión del sector privado, a través de una vía informal, que se consolida por acciones de hecho y se regula a posteriori; el impulso de los procesos de evaluación y acreditación como eje de las reformas universitarias y la búsqueda de mecanismos alternativos de renegociación y de diversificación de fuentes de financiamiento para las Universidades. Cómo ya se dijo, el enfoque y el tratamiento de la problemática universitaria se hace desde la perspectiva de la racionalidad empresarial, y la mercantilización de la Educación Superior, bajo el paradigma de la eficiencia y reduciendo la función social universitaria exclusivamente a la formación de profesionales, preferiblemente con orientación hacia el mercado.

La producción de las políticas universitarias en Bolivia se da en un complejo entramado entre actores estatales y universitarios, donde resulta fundamental el papel de las tecnoburocracias universitarias y estatales, que circulan entre ambos espacios, tienen un carácter multifacético y multifuncional. Han ocupado espacios de diseño de las políticas en el campo estatal, han sido instrumentadores y operadores de las mismas en las instituciones universitarias y han estado en

posiciones de decisión sobre las políticas. Es claro también que estos han colocado su impronta en la dirección de las mismas. De acuerdo a su propio bagaje profesional hacen una interpretación de las problemáticas de la Educación Superior y proponen en consecuencia las alternativas de solución, sin la base de estudios o análisis más completos. Muchas de las decisiones son tomadas sobre la base de intuiciones o posiciones personales.

Estos actores no son sin embargo altamente organizados, ni homogéneos, no se encuentran estructurados en equipos o cuerpos académicos técnicos. Así mismo se encuentran fuertemente influenciados por las corrientes presentes en el ambiente internacional, a falta de espacios locales que articulen y permitan una reflexión más profunda de la Educación Superior desde una visión nacional.

Los actores universitarios por su parte se desarrollaron en permanente ambigüedad, entre la absorción acrítica del contenido de las políticas y el rechazo frontal a las mismas. Tampoco se han podido identificar actores organizados con discursos consistentes en este campo. La acción de estos actores se encuentra fuertemente delimitada por la pertenencia al campo y por las particulares lógicas de articulación de los mismos que se ha caracterizado como clientelal, desideologizada y coyuntural.

Por lo tanto actores estatales como universitarios carecen de una fuente sólida de poder, que no les es dada en este caso, por el solo hecho de ubicarse en la esfera estatal. Esta depende de las alianzas temporales y de los intereses en juego de los grupos que llegan a acceder a la esfera estatal.

## **CAPITULO IV: Las políticas universitarias en Bolivia.**

### **1 La normativa y la regulación estatal.**

Partiendo del análisis de la visión de los actores estatales, la contrastamos con la normativa y la regulación estatal producida en el período 1982 - 2002. Esta nos muestra los intentos de formalización de la política pública de Educación Superior y muestra el establecimiento formal de los dispositivos, ya que como se explicó en capítulos anteriores, uno de los elementos importantes en el análisis de políticas es la producción de dispositivos y de marcos legales para la implementación de las mismas. Por ello, en este capítulo, se recupera y analiza los documentos donde la política se explicita.

Lo que encontramos a partir del desarrollo de esta tarea, es que en Bolivia existe una pobre producción discursiva desde el Estado, escasa normativa, ausencia de dispositivos concretos y un deficitario tratamiento de la problemática de la Educación Superior en los ámbitos de gobierno.

#### ***1.1 Disposiciones legales sobre la Educación Superior (1982-2002).***

Se identifica a lo largo del período 1982-2002 qué medidas de regulación en concreto se tomaron, qué leyes intentaron ponerse en marcha, que regulaciones, qué debates se hicieron alrededor de la producción de dichas leyes. Qué contenidos tienen y hacia qué función social de la Universidad se orientan.

Para verificar esta situación se hizo una recopilación de los debates parlamentarios y disposiciones referidas a la Universidad, en el período mencionado, así como de documentos básicos de política.

Los resultados son ilustrativos de la situación de debilidad del Estado en la producción de políticas, de la presencia de una tendencia de orientación al mercado y de la presencia de dispositivos débiles pero de importante efecto en las Universidades, sobre todo a nivel discursivo (Ver Supra p.91).

## Resumen de Disposiciones sobre Educación Superior en el período 1982-2002<sup>36</sup>

Asunto al que hacen referencia.	Cantidad de disposiciones
<i>Creación de Universidades privadas.</i>	33
<i>Creación de Universidades públicas</i>	4
<i>Disposiciones para regular Universidades privadas</i>	4
<i>Referencia a dispositivos de política de reforma de la Educación Superior (FOMCALIDAD, Ley de Reforma Educativa, becas)</i>	3
<i>Temas Presupuestarios para Universidades públicas y restitución de la autonomía.</i>	8
<i>Temas puntuales de carácter administrativo (infraestructura, nuevos propietarios, traspaso de bienes)</i>	9
<i>Proyectos de Ley que hacen referencia a regulación de ejercicio profesional de veterinaria, bienes inmuebles y la creación del CONAES (introducida en 1996-97)</i>	3
<i>Peticiones no atendidas (coparticipación tributaria, el gasto público en educación, reglamentación de posgrado y la creación del CONAES.)</i>	6
<b>TOTAL</b>	<b>70</b>

Fuentes: Elaboración propia. Información obtenida de Anuarios legislativos de Senadores y Diputados. Archivo Del Congreso de la República Viceministerio de Educación Superior, y Daza Ondarza (2003).

Como se puede observar en el cuadro anterior en términos de disposiciones se tiene que la mayor parte de ellas (33) hacen referencia a la creación de Universidades Privadas, la primera de ellas data de 1984 y la última de 2001. Luego se tienen 22 disposiciones respecto a las Universidades públicas, de las cuales tres tienen que ver con creación de Universidades públicas, 2 de ellas creadas entre 1984 y 1985 y la última que data del 2000. (Ver Anexo I) Es decir que entre 1985 y el año 2000 no se crearon nuevas Universidades públicas. 8 de estas disposiciones corresponden al período de restitución democrática en el que se otorga fondos adicionales a la Universidad, proveniente de rentas de profesionales y fondos para compensar la inflación. En dos de ellas además se determina la restitución de la autonomía universitaria, perdida en la época de la dictadura. Todas ellas se emitieron entre 1982 y 1984. Luego de ello se

<sup>36</sup> Resumen de Anexo 1. Datos obtenidos de Gaceta Oficial de Bolivia 1982-1985, 1985-1987, 1997-2002, Viceministerio de Educación Superior, Comisión de educación de la Cámara de Diputados y Senadores, Archivo del Senado de la República, Daza Mónica (2003).

encuentran 9 disposiciones sobre temas puntuales y menores de carácter administrativo, generalmente referidas a bienes. (Ver Anexo I). La única disposición de carácter más comprensivo en la que aparece la Universidad Pública, es la Ley de Reforma Educativa.

Son importantes también 4 disposiciones orientadas a la regulación del campo privado, donde se ven varios intentos del Estado de regular este sector. La primera data de 1983, donde se determina la constitución de una comisión para regular el sector privado. Posteriormente se hace un nuevo intento de reglamentación, con un segundo Decreto Supremo que data de 1984, con el mismo objetivo, añadiendo además un nuevo decreto que instruye la anulación de Universidades sin autorización. No se tienen indicios de que esta comisión haya obtenido resultados o elevado propuestas orientadas a este objetivo. Finalmente recién en el año 2002, se aprueba el primer reglamento general de Universidades privadas (RGUP) y el reglamento de posgrado para Universidades privadas (RGPPUP).

Asimismo, son 4 las disposiciones directamente referidas a dispositivos de políticas en las que resalta como constante la creación del CONAES, que fue introducida en 1997 y que para el 2002 su tratamiento estaba pendiente en la cámara alta. Luego la creación del FOMCALIDAD y la ya mencionada LRE.

Es evidente que entre 1984 y el año 2002 existe un importante vacío normativo y legal y una mínima formalización de la política de Educación Superior. Esto sin embargo no impidió su desarrollo y tampoco detuvo la expansión privada.

Un análisis de la normativa emitida, nos da algunas luces sobre la construcción de la política en el marco de la relación Universidad Estado.

Vemos que entre 1982 y 1984 aparecen las disposiciones relativas a la reconstitución del período democrático, donde claramente la Universidad aún mantiene una relación benevolente con el Estado, de algún modo es su aliada y existen disposiciones relativas al incremento de presupuesto y beneficios para la Universidad, así como la participación de esta en diversas iniciativas del Estado como ser su participación campañas de alfabetización, el Plan Nacional de

Educación y otros. Sin embargo a partir de 1984 esta figura comienza a cambiar con la aparición de un nuevo actor, que son las Universidades privadas y se observa una clara reorientación de la mirada estatal sobre la Universidad.

A partir de ahí, empiezan a tomarse medidas que se pueden identificar como características del período neoliberal, donde se empieza a dar apertura al sector privado, las medidas de recorte presupuestario y el ingreso del discurso reformista evaluador.

Las medidas y dispositivos del Estado sobre la Universidad se restringen a temas totalmente puntuales, temas presupuestarios o medidas destinadas a la expansión y regulación del sector privado.

En el gobierno de Paz Estensoro (1985 - 1989) se abre la expansión privada, con la creación de 3 Universidades, luego en los cuatro gobiernos sucesivos inician actividades 29 Universidades más con un promedio de apertura de 9 Universidades por gestión gubernamental de los últimos 15 años, como podemos ver en el siguiente cuadro.

#### **CREACIÓN DE UNIVERSIDADES PRIVADAS POR GESTIÓN DE GOBIERNO**

<b>Período gubernamental</b>	<b>Nº de Universidades autorizadas</b>
Silez Suazo (82-85)	1
Paz Estensoro ( 85-89)	3
Paz Zamora (89-93)	9
Sanchez de Lozada (93-97)	11
Banzer Suarez (97-2001)	9

Es visible en los datos anteriores, que el período de mayor expansión privada, se da en la década de los 90, donde se pasa de 4 a 33 instituciones de esta naturaleza. Cabe indicar que estos datos no contemplan las Universidades que funcionaron sin autorización o aquellas cuya autorización fue revocada. Se tiene conocimiento de al menos 10 Universidades cerradas en el período de Banzer Suarez. La mayoría de ellas habían sido abiertas en el período de gobierno anterior. Tomando en cuenta este dato, se puede afirmar que es justamente entre

el 93 y el 97 donde se da la mayor expansión, en un marco de total laxitud y ante la mirada pasiva del Estado.

Los procedimientos y mecanismos para regular la apertura y funcionamiento de Universidades privadas, como vemos a continuación, son diversos y el inicio de actividades de todas ellas se hace sin un reglamento aprobado para el sector privado.

<b>Mecanismo</b>	<b>Cantidad</b>
Decreto Supremo	2
Resolución Suprema	3
Resolución Ministerial	18
Resolución Secretarial	10
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>

Tenemos entonces 2 Universidades autorizadas por decreto supremo, 3 por resolución suprema, 18 por resolución ministerial y 10 por resolución secretarial. Esto simplemente evidencia la poca claridad en los procedimientos, y la discrecionalidad con la que se manejó la apertura y el funcionamiento del sector privado durante todo este período.

De toda la información analizada en los acápites anteriores, es evidente el giro del papel del Estado respecto a la Educación Superior a partir de mediados de los ochenta, donde comienza la apertura al sector privado y en los 90 donde aparece la Ley de Reforma Educativa, como primer intento de incidir desde “arriba” sobre el campo universitario. Posteriormente es importante la legislación referida al “proyecto inicial de reforma universitaria” dónde claramente se le da un peso sustancial a los procesos de evaluación y acreditación, que viene a ser prácticamente la única línea visible de política.

El tratamiento de la problemática universitaria es disperso y coyuntural, no se pueden identificar consistentemente, al menos desde el análisis de la normativa, líneas claras de política para la Educación Superior, ni la implementación de dispositivos concretos para poner en marcha las políticas universitarias.

Incluso cuantitativamente, vemos que no existe un gran volumen de decretos, resoluciones o debates parlamentarios, considerando que se trata de un período de 20 años, lo que refleja por otra parte, el desinterés y la poca prioridad otorgada por el Estado a la problemática universitaria . Tampoco se observó una profusa producción de documentos. Se encontró apenas dos documentos relevantes. El proyecto de creación de la UDAES y el Documento de Reforma Inicial de Educación Superior en Bolivia. Los entrevistados, no pudieron remitir a ningún otro documento importante donde se evidencia el diseño de la política pública, como tampoco en el rastreo documental se pudo encontrar otra documentación de esa naturaleza.

Es evidente entonces que no fue precisamente la norma, la regulación formal la que introdujo las orientaciones de la política, la norma siempre aparece después y explicita las intencionalidades y metas a posteriori, una vez que ya el campo ha sido informalmente modificado y el discurso ha perneado en los espacios universitarios. Para aproximarnos a este contenido explicitado, analizamos los documentos mencionados.

## **1.2 Proyecto UDAES<sup>37</sup> .**

El proyecto de creación de la Unidad de Apoyo a la Educación Superior se gesta en el año 1994 como un programa dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y se ejecuta a través de la entonces Secretaría Nacional de Política de Inversión Social. Nace de la entonces Unidad de Análisis de las Políticas Sociales UDAPSO (1993), que ya había tenido intervenciones en relación a la formulación de políticas universitarias y había realizado algunos diagnósticos<sup>38</sup> y estudios sobre la Universidad Boliviana, incluyéndose la primera experiencia de evaluación a una Universidad Pública. Este tema se explica detalladamente en acápites posteriores (Ver infra p.144).

---

<sup>37</sup> Programa Para las Naciones Unidas para el Desarrollo. Proyecto del Gobierno de Bolivia. Documento de Proyecto BOL/94/023/A/01/99 Creación de la Unidad de Apoyo a la Educación Superior (UDAES). La Paz.1994

<sup>38</sup> Por ejemplo: Crisis de la Universidad Boliviana, documento de trabajo, 05/93, Rodrigo Villarreal, p.p. 26 y s.s

Se plantea como propósito integrar el sistema y modernizar la Educación Superior especialmente de nivel técnico superior, a través de acciones de Transformación institucional y curricular. La capacitación y adquisición de habilidades laborales y pone Especial énfasis en la medición de la calidad. El análisis que presenta no es exhaustivo y no diferencia claramente los niveles de Educación Superior no universitaria y universitaria, sin embargo se resaltan los puntos directamente referidos al nivel universitario, objetivo central de este trabajo.

En la fundamentación del proyecto, donde se justifica la necesidad de crear una unidad estatal que tenga responsabilidad sobre la Educación Superior se parte de un análisis general de la Educación Superior, donde se menciona en gran parte la problemática de los institutos normales y se hace una identificación de los siguientes problemas relacionados a la Universidad:

- Deficiente formación de los profesionales universitarios.
- Necesidades del desarrollo empresarial.
- Poca relación de las carreras con las demandas del mercado
- Ausencia de mecanismos de valuación y acreditación de la calidad de las Universidades.
- 

Asimismo se mencionan como causas de estas problemáticas:

- *“La ausencia de políticas específicas y de un sistema que norme, oriente y evalúe la actividad de las instituciones existentes.*
- *La falta de cuadros profesionales, capacitados ellos mismos, para formar otros profesionales.*
- *La mala distribución del gastos y la inversión, la deficiente administración de los recursos, y*
- *La flexibilización de toda exigencia tanto a nivel docente como estudiantil, tal vez debido a una larga ausencia del Estado en cuanto a medios de evaluación y fiscalización.” (PNUD, 1994:4)*

Respecto a la calidad universitaria se plantea como elementos de análisis el presupuesto general, la distribución del gasto público, el costo por estudiante y la eficiencia Terminal.

Se indica la existencia de 10 Universidades públicas, con un total de 128.000 estudiantes, 5335 profesores, 4202 administradores y un presupuesto anual de

84.100.000 dólares americanos. Se indica que el costo anual por alumno es de 657 dólares y se tiene una eficiencia Terminal del 2.6 %

Como conclusión respecto a estos datos se indica que hay una mala distribución del gasto social en la ES, donde el 88% del presupuesto nacional en educación está destinado para las Universidades.

Como se puede ver el análisis de partida es un análisis pobre, desde una perspectiva económica y sin tocar problemáticas de fondo del campo.

Como propuestas para hacer frente a esta situación, el proyecto de creación de la UDAES resaltan 4 áreas que definen sus funciones: la formación docente, evaluación universitaria, formación profesional técnica, capacitación y reconversión laboral y medición de la calidad de la educación.

Ya en este proyecto es claramente visible el peso que se le da a la evaluación y acreditación, así como el ingreso de la racionalidad empresarial. Mientras que los otros componentes no son sustancialmente desarrollados y no se especifican mecanismos, estrategias o dispositivos.

Por ejemplo se indica que:

*“El Estado contará con un diseño de políticas que le permitirá impulsar la reforma de la educación universitaria con el marco técnico y jurídico y los instrumentos que posibiliten el establecimiento de los procesos de acreditación y medición de la calidad en las instituciones de ES” (UDAES, ;1994:11)*

Se habla de la necesidad de elaborar un plan de desarrollo universitario en función del desarrollo económico, social y cultural con los siguientes objetivos:

- 1) Desarrollo de la investigación la docencia la extensión y la difusión cultural como funciones de la Educación Superior.
- 2) Optimización de la eficiencia, eficacia y calidad de la Educación Superior.
- 3) Adecuación de las actividades de la Educación Superior a las necesidades de desarrollo regional y nacional.

Aquí sucede lo mismo que en el caso anterior, si bien se hace mención al desarrollo de las funciones universitarias, el único objetivo acompañado de estrategias claras es el referido a la evaluación y acreditación.

Se indica que se pretende llevar a cabo procesos de evaluación y acreditación con el objetivo de orientar e impulsar el desarrollo de las instituciones públicas y privadas y lograr la adecuación de las Universidades a los sistemas productivos modernos.

Como dispositivos para el campo de la Educación Superior universitaria se tiene lo siguiente:

La creación del SINAMED ya establecido por la LRE 1565.

La evaluación universitaria.

La creación de un programa de Mejoramiento de la calidad de la Educación Superior con un financiamiento de 50.000.000

La realización de cursos, seminarios y encuentros para construir la agenda con temáticas de políticas públicas universitarias, gestión y evaluación

### **1.3 Proyecto Inicial de Reforma (PIR) de la Educación Superior.**

El Proyecto Inicial de reforma es aprobado recién en el año 2002 y sigue manteniendo las mismas líneas, ya iniciadas y esbozadas años antes.

Parte de la constatación de la existencia de un Estado que ya ha pasado por la reforma estructural y cuya función es regular y definir políticas en tanto que el desarrollo económico y productivo ya ha sido transferido al sector privado. Se indica que lo que le queda al Estado es hacerse cargo del desarrollo humano sustentable, sobre todo en cuanto a la formación de recursos humanos, para hacer frente a los desafíos de la competitividad y la globalización (MECyD, 2002: 15). El propósito general del proyecto se plantea como “el mejoramiento integral de la calidad educativa y de la eficiencia de las instituciones” (MECyD, 2002: 15).

Desde este punto de partida, el PIR se autodefine como un proyecto que atiende las prioridades estratégicas del Estado, con un énfasis en dos aspectos, la

modernización de la gestión de la Educación Superior y el mejoramiento de la calidad educativa.

Asimismo se define como un proyecto que generará condiciones y permitirá diseñar un proyecto integral a largo plazo con todos los componentes de calidad, eficiencia interna, equidad y pertinencia (MECyD, 2002: 16). Se trata de un proyecto puntual, a corto plazo (2 años) que además permitirá la elaboración de este proyecto mayor, a largo plazo, integral, del que aún no se tiene ningún elemento definido.

Se plantea como objetivo general del proyecto:

“Desarrollar una visión de largo plazo y elaborar un plan integral de reforma de la Educación Superior que cuente con el consenso y apoyo de la mayoría de los integrantes de las instituciones de Educación Superior y de la opinión pública en general” (MECyD, 2002: 16-17).

Los programas que permitirían el logro de este gran objetivo son: el Programa de Modernización de la Gestión y el Programa de Mejoramiento de la Calidad.

El Programa de Modernización tiene dos componentes: el Desarrollo de la visión y la preparación del Plan Integral de la Reforma de la Educación Superior a Largo Plazo.

No se especifica si es programa, proyecto o componente de otro programa, recordemos que de inicio se plantean únicamente dos programas, el de gestión y el de mejoramiento de la calidad, no queda totalmente claro el lugar de este factor en el proyecto global. De la manera en que está planteado, parecen ser acciones independientes relacionadas con el programa de modernización de la gestión.

En el se plantean como antecedentes algunos diagnósticos prospectivos realizados por el Ministerio y el desarrollo de evaluaciones a Universidades privadas.

Se plantea la profundización de los diagnósticos y la elaboración de un documento de políticas para la Educación Superior consensuado con los actores.

Los mecanismos para lograr estas metas no son totalmente claros, simplemente se menciona el desarrollo de estudios y diagnósticos participativos y acciones de información y sensibilización sobre los componentes de la reforma.

1. El Programa Modernización de la Gestión<sup>39</sup>, es el segundo componente, que a su vez tiene 4 componentes (respetando la denominación del propio documento) que son.
2. Formación de una masa crítica dinamizadora de las reformas al interior de las Instituciones de Educación Superior, a través del desarrollo de un conjunto de eventos de capacitación.
3. Modernización de la capacidad institucional del VESCyT. Donde se mencionan como antecedentes, los desafíos de las reformas, la necesidad de contar con personal actualizado en temas de gestión y evaluación y las deficiencias tanto de formación de los técnicos del VESCyT en Educación Superior, como de la cantidad de funcionarios asignados a la realización de las tareas que las reformas de esta naturaleza implican.
4. Diseño e Implementación del Sistema de Información de la Educación Superior. Que pretende el diseño e implementación de un sistema estandarizado de información, sobre el desarrollo, funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior y ciertas variables educativas.
5. Mejoramiento de sistemas de acceso e incorporación a la Educación Superior. Que pretende el diseño y desarrollo de sistemas de selección en el ingreso y el mejoramiento de procesos de evaluación para el ingreso. Esto se entiende como un mecanismo de mejoramiento de la calidad de la Educación Superior. Se plantean como antecedentes la experiencia del uso pruebas estandarizadas (Prueba de Aptitud Académica) de selección aplicadas por la Universidad Privada Boliviana, La Prueba de aptitud académica (PAA) desarrollada por el SIMECAL. Estas pruebas evalúan

---

<sup>39</sup> Hay que hacer notar que en el documento, este aparece como un componente del programa con el mismo nombre que incluye además las acciones referidas a la elaboración de la visión y proyecto integral de la Educación Superior. Esto es lo que genera la confusión anteriormente indicada.

fundamentalmente razonamiento verbal y matemático. Este componente se propone la estandarización y aplicación de este tipo de pruebas y se menciona la necesidad de estudiar mecanismos alternativos para guardar el principio de discriminación positiva que garantice la equidad. Sin embargo no se plantean acciones concretas ni metas concretas en este sentido.

El programa de mejoramiento de la calidad educativa propone el establecimiento de procesos prioritarios para el mejoramiento continuo de la calidad de la Educación Superior. Y comprende dos componentes:

6. Constitución y funcionamiento del CONAES. Que consiste en la creación de una agencia nacional de evaluación y acreditación de programas y carreras. Se plantean como antecedentes el Diálogo Nacional I, donde se concuerda la necesidad de una reforma universitaria y la creación de un sistema de acreditación, la conferencia Mundial de educación de UNESCO 1988, los acuerdos MERCOSUR y ANDRES BELLO, donde la evaluación se entiende como un mecanismo de mejoramiento de la calidad.
7. Establecimiento del FOMCALIDAD. Que consiste en un mecanismo de asignación de recursos que pretende mejorar la calidad y modificar los mecanismos de asignación de recursos a las Universidades, fundamentalmente públicas. Esto modificaría el mecanismo de financiación incremental, estableciendo la asignación de recursos según objetivos y criterios de excelencia. Se entiende además como un mecanismo de modernización de la Educación Superior. Los recursos de FOMCALIDAD provenientes del tesoro son sólo para Universidades públicas, pero los fondos de donaciones podrían ser también para otras Universidades. Se establece que no pueden ser utilizados para mejorar infraestructura, ni adquirir equipamiento, ni para otros rubros no especificados en el proyecto original. Tampoco pueden ser destinados a investigación científica y tecnológica.

## **2 La ausencia de políticas como política y La Construcción de consensos.**

Cabe preguntarse entonces cómo es que se puede identificar una política de reforma estatal que tiene efectos concretos sobre el sistema, sobre el discurso y las prácticas universitarias, sin políticas formales y con escasa normativa.

Es claro que hay un hilo informal de producción discursiva que sobrepasa la esfera estatal hacia las Universidades, sin la existencia de abundantes documentos. Esta misma situación se evidencia partir del análisis de las entrevistas, que además proporcionan interesante información sobre la manera en que funcionaron las vías informales de regulación e introducción de la política.

En un primer momento, a inicios del período se percibe una creciente preocupación del Estado por la problemática universitaria, sin embargo se ve muy limitado de actuar sobre el sector público debido a la autonomía universitaria, aún así inicia y desarrolla acciones dispersas que conducen a la larga a un real cambio en el campo de la Educación Superior y a las relaciones de fuerza entre los actores. Asimismo se logra introducir componentes de las políticas.

Veremos nuevamente algunas de las entrevistas realizadas a nuestros informantes claves. Alrededor de 1985 que se evidencian las primeras iniciativas de construcción de una política universitaria.

*“[para 1985] comienza a delinearse un esbozo de la política universitaria, que podríamos resumir en los siguientes puntos: respecto a la Universidad Pública primero que nada respeto a la autonomía; ahora bien en el marco de este respeto sin embargo un deseo de poder pedirle a la Universidad más responsabilidad fiscal y más responsabilidad social, nada de esto se concreta en documentos pero se traduce en los diversos encuentros y reuniones que vamos teniendo con la Universidad a partir del problema del presupuesto, o sea el caballo de batalla en todos estos 4 años del 85 al 89, siempre es más presupuesto para la Universidad, (...)el Estado encuentra a través del ministerio de educación y del ministerio de planeamiento; dos actores: Gonzalo Sánchez de Lozada como ministro de planeamiento y Enrique Ipiña como ministro de educación, que son los interlocutores en el dialogo con el CEUB de las Universidades”(MA)*

El diálogo Universidad Estado es intenso y gira fundamentalmente en torno al tema presupuestario, pero alrededor de él comienzan a aparecer temas nuevos que delinear el papel regulador del Estado, como ser el de la “responsabilidad social” que en realidad viene de la traducción del término “accountability que es uno de los componentes presentes en el discurso de las reformas universitarias de los 90. El término en su origen denota claramente una relación costo – beneficio, la rendición de cuentas económicas, el control de los gastos en función de los resultados esperados.

*“luego las Universidades con sus diversos rectores tienen una interlocución muy frecuente con el Estado, sobre todo al final de cada año y comienzo del siguiente, ante esta presión por más presupuesto, el Estado delinea en el respeto a la autonomía algunas líneas de manejo de la situación; la primera de ellas es pedirle a las Universidades esa mayor responsabilidad fiscal y mayor responsabilidad social; entonces ante el pedido de más dinero el Estado les dice bueno ustedes responden ante la contraloría por los gastos que han hecho, ustedes presentan ante el parlamento como esta mandado en la constitución su rendición de cuentas;(…) era todo un caos fiscal, el pedir esa mayor responsabilidad fiscal el Estado a la Universidad le esta pidiendo que aprenda a manejarse con mayor orden, a ejecutar mejor su presupuestos a controlar su gasto interno a medir la responsabilidad entre administradores y docentes por ejemplo, a procurar cobrar matriculas más dignas del nivel de vida en general a no ser tan dadivosa en sus beneficios sociales.” (E1)*

Vemos también que aparece el tema del arancelamiento, la idea de que la Universidad debe ser gratuita es cuestionada y se plantea ya abiertamente, la necesidad de arancelar las Universidades, de aumentar los ingresos propios y de recortar los beneficios que la Universidad otorga a los estudiantes.

Es importante recordar que estas líneas de política que son constantes en las entrevistas y que coinciden con las líneas propuestas por las agencias internacionales no son oficializadas en documentos ni en reglamentaciones. Es valioso asimismo, mostrar cómo a pesar de esa ausencia de normativa, una política no oficializada se constituye en una política de Estado que tiene impactos en el campo.

Esta falta de explicitación y de regulación a través de la norma, se explica en el caso de las Universidades públicas por la autonomía y en el caso de las privadas simplemente se omite para evitar mayores controversias. Entonces el Estado le dice a la Universidad Pública lo que debe hacer y presiona indirectamente sin emitir ninguna norma ni imposición oficial a la vez que se torna permisivo, abriendo la ventana para la expansión privada, también como mecanismo indirecto de presión sobre el sector público.

Al respecto indican algunos entrevistados afirmaciones tales como:

*“No puede haber un instrumento legal de presión por que la Universidad es autónoma, el gobierno nunca ha querido emitir un documento salvo en la Ley de Reforma Educativa, que le diga a la Universidad por donde debe ir, pero lo ha hecho constantemente eso si me consta”.*(E1)

*“No se plasma en ningún documento eso si es una línea constante (haciendo referencia a la falta de oficialización de la política en documentos concretos), la otra línea constante es la de mayor responsabilidad social<sup>40</sup>”*  
(E1)

Es muy clara la existencia de presiones de grupos empresariales sobre el aparato estatal, para abrir el espacio de la Educación Superior al sector privado, rompiendo el monopolio de la Universidad Pública. La Educación Superior comienza a verse como una inversión interesante y también como un espacio de formación de profesionales desde la visión empresarial, menos politizados y con una perspectiva de formación para el mercado. Aparecen también presiones de grupos religiosos, que de igual manera quieren formar profesionales desde sus propias perspectivas.

Sin embargo una vez más, no hay oficialización de la política, no hay reglamentaciones claras y la política se va construyendo en estos juegos de poder a nivel informal. Varios entrevistados hacen referencia al uso de estos mecanismos de presión.

---

<sup>40</sup> Es necesario indicar que las orientaciones que cada entrevistado da al tema de la responsabilidad social son poco claras y no son necesariamente coincidentes en sus visiones.

*“algo parecido sucede con las Universidades privadas no hay políticas con respecto a las privadas, no hay una definición y hay un esfuerzo desesperado de parte la federación de empresarios privados de Santa Cruz de comenzar una Universidad y está también un movimiento de parte de la iglesia evangélica en Santa Cruz y finalmente la Universidad NUR que pretende formarse; vienen, me visitan, quieren que yo hable con el Presidente para darles permiso pero nada de eso logra concretarse, el Presidente no tiene política para Universidades privadas aunque ya existía una norma constitucional.”(EI)*

*“(...) en lo que avanza el gobierno de Silez (1982-1985) de hecho comienza a funcionar la UPSA, la Evangélica y la NUR no del todo, pero estas son como creaciones de hecho, en Santa Cruz ante la falta de política y de normas empiezan a funcionar la Universidad Evangélica y la UPSA y LA NUR (...).” (EI)*

*“Hay un vínculo claro entre apertura de privados y el sistema político, entre lo político y el ministerio. Muchas veces la Aprobación de privadas está ligada al sistema político La política del Estado se limita a una política de promoción e introducción de criterios de calidad, pero no puede establecer normas, respecto a lo privado, ya que se filtran por la vía del sistema político. Que la persona reciba y apruebe las propuestas de creación de Universidades, por ejemplo, depende de la capacidad de permear y presionar a través del aparato de gobierno.” (GR)*

En la creación de Universidades privadas, ante la falta de regulaciones y por las características del aparato estatal, muy penetrado por grupos económicos de poder, fue común el uso de la presión y las influencias políticas para conseguir la autorización de creación de Universidades privadas. Asimismo se conoce que muchos ex funcionarios de gobierno, e importantes personajes del mundo político constituyeron sus Universidades, o tuvieron participación accionaria en ellas<sup>41</sup>.

Asimismo, como se puede ver, las primeras Universidades privadas comienzan a funcionar de hecho y la normativa que legaliza la creación de Universidades

---

<sup>41</sup> Como ejemplos de estas vinculaciones podemos mencionar Unikuljis, del político y diputado por Santa Cruz Ivo Kuljis, la Universidad Real cuyos propietarios tienen directa vinculación con el MIR, la UDABOL cuyo dueño es familiar de un importante concejal y político Mirista, Cejis Saint Paul con fuertes vinculaciones al MNR, Universidad de Los Andes cuyos propietarios son familiares directos de un alcalde alteño, cuyos hermanos también han sido concejales de La Paz, Universidad Cumbre con fuertes vinculaciones familiares y políticas con el ADN, sus propietarios son ex funcionarios del Estado. Así podríamos mencionar muchos otros ejemplos, como de las Universidades clausuradas en el período de Banzer, muchas de las cuales pertenecían a propietarios directamente vinculados al MNR y que en su momento se leyó como una vendetta política.

privadas se da a posteriori. Recordemos que las resoluciones de funcionamiento para estas Universidades datan de 1984 (NUR) 1987 (UPSA) y 1988 (UEB) (Ver Anexo I). Entretanto, se hace un intento de regulación de las Universidades privadas, instruyéndose el cierre de aquellas Universidades que funcionaban sin autorización<sup>42</sup>, pero finalmente no se da la clausura de ninguna de estas instituciones y el primer reglamento de apertura y funcionamiento para Universidades privadas se aprueba casi 20 años más tarde (2002).

Durante todo ese período las Universidades funcionan y son reguladas con laxas y coyunturales normativas elaboradas en el Ejecutivo y que son cambiadas numerosas veces de acuerdo al gobierno y autoridades de turno.

La falta de explicitación y la normativa laxa generan entonces un escenario donde los juegos de poder de los actores tienen un fuerte e impredecible efecto sobre las decisiones que se toman en la esfera estatal. Debido a su permeabilidad ante las presiones el curso de las acciones se ve permanentemente modificado.

En este azaroso desarrollo de la política universitaria se mantienen un conjunto de líneas claras, plenamente consistentes con la agenda internacional sobre Educación Superior, pero cuyos componentes cobran pesos relativos según la coyuntura y los actores de turno.

El Estado encuentra mecanismos informales y caminos para introducir paulatinamente los lineamientos de la política, que se resumen en el arancelamiento, la diversificación de los ingresos, la expansión privada, la restricción en el ingreso a la Universidad Pública, todo ello bajo la consigna de la responsabilidad social y la calidad; en consecuencia, con la creciente necesidad de introducir la evaluación y acreditación.

Ante la imposibilidad de imponer reglas para abrir oficialmente la expansión privada, desde el Estado comienza a perforarse el monopolio de la Universidad Pública, que pese a la existencia de Universidades privadas “de hecho” aún mantenía el control sobre las certificaciones profesionales. La Universidad Pública era la responsable de otorgar títulos por lo que las Universidades privadas

---

<sup>42</sup> Recordemos que se emite un Decreto Supremo con este fin. Ver Anexo I p. 215.

funcionaron aún a riesgo de que sus títulos no sean reconocidos. Así, nuevamente el Estado introduce medidas que posibilitan, sin clara dirección, la expansión privada, medida que no es resultado de la creación de un dispositivo o una normativa específica si no simplemente de una interpretación, casi personal, que se hace de la Constitución Política del Estado.

*“Con relación a las Universidades privadas también se abre una nueva política y esa política la definí yo personalmente con el Dr. Paz. Para hacerlo simplemente me atengo a los artículos de la Constitución y la Constitución dice claramente que las Universidades están bajo tuición del Estado por cuenta del ministerio del ramo; por otro lado, dice que el Estado dará los diplomas de las Universidades o los títulos de las Universidades privadas que sólo pueden otorgar diplomas. Y por otro lado, dice que las Universidades públicas darán sus título., Entonces nosotros definimos que no es verdad que los títulos son monopolio de la pública, y abrimos la posibilidad de que el Ministerio de Educación extienda Títulos en Provisión Nacional, (...) al principio protestan mucho dicen que esas Universidades no pueden dar título, la gente desconfía pero poco a poco ante el hecho de que yo doy los primeros Títulos en Provisión Nacional a los primeros egresados de la UPSA 6 en Santa Cruz si no me equivoco el año 88, ese mero hecho ya comienza a romper esta especie de controversia, al disolverla ante un reconocimiento de lo que manda la constitución(...), entonces eso abre las puertas para la creación de las Universidades privadas, esta interpretación adecuada de la Constitución; interpretación que corre bajo mi exclusiva y personal responsabilidad, y que es aprobada por el Dr. Paz Estensoro, entonces así es como comienzan a fundar Universidades privadas”(EI).*

Como se puede ver, se abre primero el reconocimiento legal a graduados de Universidades privadas que funcionan de hecho sin ninguna regulación y luego de ello recién se genera la norma para la creación de nuevas instituciones de Educación Superior, que hasta el año 2003, no pasa de una serie de requisitos laxos. Este hecho abre las puertas al crecimiento caótico del sector privado y se inicia un proceso de redistribución de la matrícula universitaria.

*“ (...) la aprobación de Universidades privadas era por decretos supremos, después viene el reglamento de Universidades privadas (2002), pero ya se hace un pequeño reglamento en el gobierno de Paz Estensoro (1985-1989), en base a ese reglamentos es que se aprueban las Universidades privadas, se crean una serie de condiciones, nominas, etc. Y hay un pequeño reglamento.”(EI)*

*“Hasta el año 93 la política de Estado para la Educación Superior era en el ámbito de la educación pública única y exclusivamente discutir o negociar con la Universidad Pública en su conjunto en su primera fase y después de manera individual el presupuesto de la Universidad, y con la Universidad privada que también esta normada por la constitución política del Estado simplemente y llanamente ver que cuente con una normativa general para las Universidades privadas en base a un reglamento especial de Universidades privadas que fiscalizaba su apertura en base única y exclusivamente a la documentación presentada, esta política que había seguido el Estado la realizaba a través de una oficina de posgrado en la dirección de Universidades privadas que tenía el Ministerio de Educación hasta el año 93”.*

Pero cual es el objetivo de los actores estatales, cuál es la perspectiva del Estado respecto a generar una apertura del sector privado. Según lo indicaron los entrevistados, el principal objetivo era descargar el peso del financiamiento estatal otorgado a las Universidades públicas.

*“(Se abrió el espacio para la expansión privada) para ayudar al Estado a sobrellevar el costo de la Educación Superior, abrir la posibilidad de que privados se hagan cargo de también en parte puedan hacer frente la Educación Superior; significa para el Estado un ahorro, sin quitarles un centavo a las públicas, pero eso si permitir que haya privadas”(MA)*

*" (decidimos que...) ya que las Universidades son tan autónomas no vamos a definir presupuesto con el CUB si no con cada Universidad y queremos ver como están organizados los presupuestos, que lugar se da a la investigación, que lugar se da a la dotación de bibliotecas de laboratorios, que importancia tiene nuestro rubros con relación al enorme gasto de personal, cómo la Universidad se relaciona con su entorno, entonces decidimos comenzar a acordar con cada Universidad el presupuesto que se le iba a dar en función de la mayor o menor relevancia de estos factores en su organización interna, en la definición y ejecución de su presupuesto.” (EI)*

Si bien estos elementos como la investigación, los laboratorios, las bibliotecas, etc. pudieron haberse planteado como factores a ser considerados en la dotación presupuestaria, lo cierto es que el Estado simplemente redujo el financiamiento de la Universidad Pública y el monto fue definido por la capacidad de negociación de cada institución, de manera global. En ningún caso se establecieron criterios para financiar proporcionalmente estos factores, o la relación de estos factores con el presupuesto global, o estructuras presupuestarias que permitieran un financia-

miento de esta naturaleza, es más, en la mayoría de los casos el financiamiento estatal se redujo simplemente a garantizar el “item 100”, correspondiente a personal. La estrategia de negociar independientemente con cada Universidad permitió en realidad aliviar la presión del bloque de Universidades sobre el Estado y establecer conexiones con las tecnoburocracias universitarias abriendo espacios para la introducción de la política.

El otro objetivo, mucho menos claro y menos consistente en términos de acciones, medidas y decisiones, es el de la reforma universitaria, que recién se explicita en el año 2000, con el Programa Inicial de Reforma de la Educación Superior” cuyo contenido se desarrolla más adelante.

*“Y la segunda (idea) era inducir un proceso de reformas desde adentro en las Universidades públicas ante la anulación que se iba a producir con la aparición de las privadas, entonces provocar ese especie de enfrentamiento, que no es francamente un enfrentamiento beligerante nunca lo ha sido, curiosamente ha habido un gran respeto entre las públicas y privadas, aunque no se podían ver al principio, pero al mismo tiempo se ha ido desarrollando un proceso de emulación. (de las privadas a las públicas).” (EI)*

La idea subyacente a esta afirmación, es la de crear un mercado educativo basado en el principio de la competencia, bajo el supuesto de que la competencia generará calidad, generará automáticamente reformas.

El primer intento (en este período) de afrontar el tema de una reforma universitaria desde el Estado, se expresa a través de la Ley de Reforma Educativa; sin embargo es notorio que no se parte de estudios o de propuestas construidas por el conjunto de actores involucrados en la problemática universitaria, sino una vez más, por iniciativa de algunos actores estatales.

*“Cuando vuelve el MNR al gobierno con Gonzalo Sánchez de Lozada (...se hace el esfuerzo de) introducir a las Universidades bolivianas en el proceso de la reforma de educación; para esto quiero recordar que el proyecto de reforma educativa que le presentamos al presidente no incluía a la Universidad, el estudio de la Reforma de la Educación elaborada en detalle el gobierno de Paz Zamora sobre la base de las líneas dejados por los libros blancos usados en el gobierno de Paz Estensoro.” (EI)*

*“(...) el proyecto presentado al gobierno de Goni por el Ministro de Desarrollo Humano y su Secretario, no incluía a la Universidad. Entonces*

*Gonzalo Sánchez de Lozada (...) plantea que se incluya la reforma de la Universidad en la reforma educativa, y eso da lugar a una larga controversia con la Universidad.”(EI)*

*“La Ley de Reforma del 94 no es resultado del equipo, la hacen Arellano y Goni, no hay política, hay un interés del presidente en tomar cartas sobre el asunto.” (GR)*

Esta idea de incluir a la Universidad Pública en la Ley de Reforma Educativa no fue aceptada unánimemente por los actores estatales, se percibían relaciones tensas con la Universidad Pública y la prioridad del Estado era apuntar a la educación primaria. Sin embargo, esto fue incluido en la agenda y por lo tanto en la propuesta de reforma educativa.

Veamos entonces cómo se construye el componente de Educación Superior de la Ley de Reforma Educativa.

De acuerdo a la versión de actores involucrados en ese proceso, fue una propuesta preparada por un grupo de profesionales, formados en el exterior, vinculados al sector empresarial y a la Universidad privada y es aquí donde claramente aparece el componente de evaluación y acreditación, que se constituirá en el eje, a partir de su aparición como componente central de la política universitaria en la LRE.

*“ rechazabamos la idea de que la Universidad entrara en proceso de reforma porque preveíamos que iba ser una complicación adicional y no iba ayudar en nada el que se incluya la Universidad, entonces el había desarrollado una teoría apoyado por algunos personeros de la Universidad privada boliviana que se crea por esos años la UPB”*

*“ahí está sobre todo la influencia tal vez de Fernando Illanes y del que había preparado el proyecto de la UPB, Manuel Arellano Ramirez, entonces Manuel Arellano venía desde los Estados Unidos; Fernando Illanes muy influenciado por la cultura universitaria norteamericana,(...), y los dos traían la idea de que hay que promover la reforma de la Universidad y para promover la reforma de la Universidad no hay que hacer otra cosa si no buscar la evaluación y acreditación; y se introduce la ley de la reforma educativa el tema de la evaluación, de la acreditación, del consejo, etc.”(EI)*

Una vez puesta en escena la temática, la intensa interlocución Estado - Universidad, se concentra fuertemente en la discusión sobre las características de creación del CONAMED, ésta no expresa abiertamente un desacuerdo con los

procesos de acreditación, tampoco en ese momento presenta una posición alternativa. Participa de las negociaciones luchando por espacios de poder para tener mayor control sobre dicha agenda y finalmente al no conseguir lo deseado, se retira del campo de juego, dejando sin embargo que las reglas se definan sin su participación. Desde ya esto la coloca en una posición de confrontación frente a la propuesta estatal y aparece como carta de juego el tema de la autonomía universitaria.

*“se debate con el CEUB, con los rectores, hay una serie de cambios de ideas, de protestas, de acuerdos de desacuerdos, al final lo que se logra consensuar relativamente, se presenta en la Cámara, el debate final era cuántos representantes tiene que tener la Universidad boliviana en el CONAMED, pero como no había un consenso dentro la propia Universidad boliviana sobre el tema del número, era demasiado novedoso para la Universidad, era demasiado sorpresivo para ellos, entonces finalmente se retiran del debate no asisten a los debates en el parlamento. Eso es curioso la Universidad boliviana deja que el parlamento tome la decisión y no se presenta a defender su alegato en sentido que la CONAMED, la evaluación y la acreditación iban atentar contra la autonomía, y el gobierno se esfuerza por demostrar que no atenta contra la autonomía, que esto es beneficioso por que de la acreditación van a salir recursos de fondos concursables” (E1)*

Es importante hacer notar en el punto anterior que la visión del sistema de evaluación y acreditación en su concepción original nace vinculada a la dotación de recursos. En este sentido la evaluación es un mecanismo que permitiría modificar el sistema de financiamiento de las instituciones públicas. Asimismo aparece claramente también el principio de la competitividad, esta vez por recursos económicos.

La evaluación y acreditación universitaria a través de la creación de un dispositivo concreto, como es el CONAMED, pretende entonces introducir una lógica de mercado entre las instituciones universitarias a través de la competencia por recursos económicos.

Sin embargo, el tema es controversial y no hay posiciones institucionales claras:

*“No logra el gobierno convencer, ni la Universidad logra ponerse de acuerdo y en ese desconcierto el parlamento aprueba la ley de la reforma que era muy urgente por los otros contenidos de la ley, y sucede entonces que el*

*CUB apela a la corte y ahí esta todavía durmiendo el sueño de los justos no se ha producido un fallo, se ha convertido otra vez en un tema no tangible, nadie habla de él, hasta cierto punto se lo ha ignorado y se ha pasado por encima”.(RD)*

Luego de la discutida reforma educativa y sus referencias a la Universidad, la evaluación y acreditación ocupa el centro del debate, en una relación de conflicto y acuerdos simultáneos entre Universidad y Estado, y pese a no declararse oficialmente una política para la Universidad, la agenda, los contenidos, y los componentes de una política estatal universitaria están puestos en escena, aunque no de manera articulada y consistente, siendo siempre notorio el papel individual de los actores estatales. La siguiente entrevista, corrobora lo dicho:

*“Se ha seguido insistiendo con la Universidad particularmente con el papel de Doria Medina, donde hemos notado en el gobierno de Paz Zamora, que se ha ido insistiendo, tal vez o diciendo las cosas ( a las Universidades públicas) con estos dos términos que uso yo eficacia y eficiencia. Se ha mantenido una política en ella constante y coherente de parte del gobierno, lo único que puedo decirle es que los resultados que se han obtenido son consecuencia de la coherencia de una política mantenida durante casi 20 años por parte del gobierno, donde se demuestra, por otro lado, que no hace falta formular políticas muchas veces, que éstas se desprenden del modelo general del Estado como se concibe a partir de 1985;(…); el modelo de Estado yo no me atrevería a llamar neoliberal, pero que no es ciertamente del 52, pueden llamar el Estado democratizador participativo que avanza en esa línea es el que va promoviendo esas políticas.”*

Como se ha visto a lo largo de este documento, la política universitaria se constituyó como una política de regulación sin regulación formal, con grandes vacíos, impuesta por presión a través de pactos y alianzas entre burocracias ministeriales y universitarias y grupos de poder.

*“Durante todos los 90 hay un uso discrecional del aparato del Estado, que ha mantenido un discurso y una practica en relación a la reforma, el discurso es el de la eficiencia, la calidad, pero eso debería pasar por reconducir el manejo de los recursos públicos, sin embargo hay un divorcio que imposibilita cualquier tipo de acción estatal consistente, el ministerio de educación no toma decisiones sobre los recursos públicos, a veces ni siquiera es consultado en la negociación sobre el presupuesto de las Universidades. El tema de asignación de recurso se maneja entre las Universidades Públicas y el Ministerio de Hacienda y la presidencia o al*

*menos el ministro de la presidencia, pero nunca desde el lado del Ministerio de Educación.” (GR)*

Sin embargo, la política estatal para la Educación Superior a su vez no posee un respaldo institucional ya que las propias líneas de acción declaradas en su discurso carecen de un correlato en el tratamiento económico. En la realidad, se ha reforzado el discurso y se ha impulsado acciones aisladas, pero no se ha tocado los mecanismos tradicionales de negociación ni desde el Estado, ni desde las Universidades. La no participación del Ministerio de educación en la negociación presupuestaria es altamente significativa, mostrando la poca voluntad del Estado por impulsar y favorecer reales políticas de mejoramiento o tan siquiera de concretar su propio discursos. Esto dificulta la concreción de dispositivos para implementar la política estatal.

### **3 Los dispositivos de las políticas. El discurrir de las acciones estatales.**

Como se ha evidenciado, la distancia entre lo que más o menos desea hacer el gobierno, y lo que realmente logra hacer es grande y su desarrollo está marcado por las relaciones de poder y las disputas entre los actores. Veamos qué sucede con cada uno de los dispositivos que se intentan implementar.

El principal dispositivo fue la acreditación y la evaluación burocrática cuantitativa, lejos de una perspectiva de mejoramiento. Se enfatizó la regulación y el ajuste pero no hubo políticas que definan hacia donde se orienta el desarrollo del sector. (Weise, 2001) (Rodríguez et. Al, 2001).

De este proceso es importante sintetizar algunos hitos que tienen que ver con las transformaciones del campo de la Educación Superior pero también directamente con la intencionalidad estatal respecto al curso que éste debía tomar.

Respecto a los puntos anteriores cabe anotar algunas observaciones.

El Estado canaliza las propuestas de las agendas internacionales a través de su agenda local, poniendo en el tapete la discusión sobre la necesidad de regular, evaluar y acreditar las instituciones de Educación Superior. Intenta instrumentarla

incluyendo en la Reforma Educativa la creación de un Consejo Nacional de Medición de la Calidad fuertemente resistido por la Universidad Pública Boliviana que impugna los artículo (23 y 51) que hacen referencia a ello.

En un escenario cargado de tensiones y conflictos, finalmente el Estado opta por no aplicar dichos artículos siendo débil su capacidad de instrumentar la evaluación y acreditación mediante otras alternativas, por lo que su accionar aparece como poco consistente, desarrollando iniciativas aisladas; tales como la evaluación de la UMSS dirigida por UDAES, seminarios, encuentros y una serie de evaluaciones externas y acreditaciones de algunas facultades, en realidad solicitadas por estas últimas. No fue posible, en esta etapa, constituir una Ley de Educación Superior, ni crear un organismo de evaluación y acreditación; mucho menos de trabajar sobre la función social de las Universidades públicas o las características de la Reforma Universitaria, temas evidentemente ausentes en la mente de los actores estatales.

Finalmente, el Estado ante la imposibilidad de actuar sobre las Universidades públicas y en tanto a sus ojos aparece el crecimiento de la Educación Superior privada como la tendencia deseable, reorienta sus esfuerzos hacia ella, que hasta entonces había pugnado por ocupar un lugar de mayor relevancia y que se había expandido enormemente sin regulación alguna, ante los ojos pasivos del Estado.

Se inicia así en 1997 la primera ola de evaluaciones a las Universidades privadas, promovida e impuesta por el MECyD que apunta a la verificación de condiciones mínimas de funcionamiento ocasionando el cierre de algunas de ellas dadas las desastrosas condiciones institucionales e infraestructurales en las que funcionaban muchas de ellas.

Estas evaluaciones, se realizan aún sin el Reglamento General de Universidades Privadas (RGUP), sin limitar la apertura de nuevas instituciones, pero se establecen indicadores, criterios y estándares básicos de evaluación cuyos referentes son extraídos del modelo institucional de la Universidad Pública. Sobre la base de los borradores de los reglamentos aprobados en el 2002 y modificados en el 2003, viene en el 2001 una segunda ola de evaluaciones con un fuerte énfasis en la

regulación y control, sin dejar de sucederse decisiones y acciones muchas veces contrapuestas por parte del Estado<sup>43</sup>.

Finalmente se introduce el fondo para el Proyecto Inicial de Reforma de la Educación Superior, (PIR) poco discutida en el ámbito local y siempre bajo los parámetros de la agenda internacional, cuyos componentes ya se desarrollaron en el acápite anterior (Ver Supra p.122).

El desarrollo de estas políticas por parte del Estado fue errática, en el sentido que estuvo marcada por permanentes idas y retrocesos, promulgaciones, anulaciones y decisiones contradictorias, apareciendo como un actor débil.

Actualmente, el único componente que se ha puesto en marcha es el FOMCALIDAD, que cuenta con un presupuesto mínimo, (1 millón de dólares) y ha tenido enormes dificultades para canalizar sus fondos hacia las Universidades estatales, que no ven justificado el esfuerzo para montos pequeños y de baja incidencia en el sistema. Por lo anterior, no se prevé que este mecanismo produzca cambios sustanciales, o impactos relevantes.

Ya el propio modelo original del FOMCALIDAD ha sido alterado como resultado de presiones del sistema universitario.

Se ha modificado su carácter de fondo abierto concursable, y se ha negociado montos equitativos para cada Universidad del sistema; entonces cada Universidad tiene derecho a adjudicarse, a través de concurso cierta cantidad de proyectos.

Por lo que se constituye en realidad en otro tipo de redistribución del presupuesto universitario y no en un fondo concursable que más bien iría a modificar el sistema de financiación incremental vigente en nuestro sistema.

---

<sup>43</sup> Para esta evaluación se definen dos categorías de Universidades privadas, Iniciales y Plenas, las iniciales deben tener un mínimo de dos años de funcionamiento. En la primera versión de estas evaluaciones, las Universidades calificadas como plenas debían obtener autonomía de decisión para la apertura de nuevas carreras y les habilitaba para dar cursos de posgrado. Sin embargo esto fue luego modificado y esta autonomía no les ha sido otorgada. Por lo tanto en realidad en términos de derechos, tanto Universidades iniciales como plenas, se encuentran en igualdad de condiciones. Sin embargo, estas certificaciones tienen un importante efecto en la competitividad. Aquellas instituciones que son certificadas como plenas utilizan este “bien” para posicionarse mejor en el mercado.

Asimismo, el Sistema Universitario ha logrado imponer que el financiamiento se destine a otros rubros como ser el de equipamiento e infraestructura, que en el proyecto original había quedado expresamente excluido. (Ver Supra p.140 )

La prueba nacional de aptitud académica (PAA), que también formaba parte del PIR no pudo imponerse como mecanismo obligatorio de selección, se presentó como prueba diagnóstica y no se exige como requisito de ingreso a las Universidades. Asimismo la ley de creación del CONAES estuvo detenida por casi cinco años en la Cámara de Senadores y ha sido recientemente aprobada (Marzo 2005).

Luego de casi 20 años de intentos, las políticas de reforma de la Educación Superior impulsadas por el Estado boliviano han quedado trucas, en una incipiente etapa de desarrollo.

Sintetizando podemos marcar los siguientes hitos en el desarrollo e implementación de los dispositivos de la política:

- La aparición y expansión del sector privado bajo el manto estatal, aunque sin una regulación clara.
- La creación de instancias estatales directamente responsables de los temas universitarios incluyéndola como parte de su agenda de reformas.
- La inclusión de temas universitarios en la Ley de Reforma Educativa. 1565 emitida en 1994. Donde el eje central, como se adelantó, es la evaluación y acreditación, además del tema financiero.
- El desarrollo de una serie de procesos conjuntos (Universidades públicas – Estado) de formación de cuadros y desarrollo de procesos de evaluación y acreditación. Cabe señalar sin embargo que estos se desarrollaron en un marco de constantes tensiones, contradicciones y ambigüedades por ambas partes.
- El estancamiento de las relaciones Universidad Pública – Estado.

- El desplazamiento de la atención estatal hacia el sector privado, orientada a la regulación, una vez más liderada por los procesos evaluativos, en este caso de las Universidades privadas.

En síntesis la política de ES en Bolivia como política de Educación Superior tiene las siguientes características:

- Es una política de regulación sin regulación formal que deja vacíos y se impone por presión a través de pactos y alianzas entre burocracias ministeriales y universitarias.
- Enfatiza la regulación y el ajuste pero hay ausencia de políticas de mejoramiento que definan hacia donde se orienta el desarrollo del sector.
- Pensadas desde el paradigma empresarial privatizador propio del período neoliberal.
- Se sustenta en un análisis económico de la problemática de la Educación Superior y demuestra ausencia de un enfoque académico y social en la construcción de la misma.
- Tiene una visión cortoplacista modernizante, con ausencia de reflexión sobre la función de las Universidades más allá de la función profesionalizante.

El Estado se desplaza entonces desde el cómodo lugar de la financiación incremental sin regulación, al intento progresivo de regulación tocando el intocable principio de la autonomía, sin discutirlo directamente, pero tratando de instrumentar acciones de reforma tendientes a un mayor control y un menor peso económico para el Estado en la financiación de la Educación Superior.

Sin una exacta correlación con estos fines, aparece la Evaluación como el instrumento multicompreensivo de la política planteado como generador de calidad y capaz de introducir la “reforma universitaria”, cuya discusión sin embargo ocupa un segundo plano.

Retomando las categorías de Marginson (1997) (Ver supra p.45) que muestran una mercantilización de la Educación Superior, vemos presentes en el contenido y

los dispositivos de las políticas el impulso a la competencia por recursos públicos o privados, a través de la creación del FOMCALIDAD, el ejercicio de control a distancia, a través de los procesos de evaluación y acreditación, la diversificación de fuentes de financiamiento, en las propuestas de modificación del sistema de financiamiento, en la disminución del presupuesto y en los intentos de estructurar sistemas de selección a través de la PAA y arancelamiento, la evaluación de instituciones y programas académicos, y el establecimiento de indicadores, a través de la estructura del CONAES.

Hemos visto sin embargo que en esta lucha de los agentes por cambiar las reglas del juego, las políticas en su proceso de negociación e implementación han sido paulatinamente modificadas, por lo que aunque la tendencia de las políticas tiene un fuerte acento en un proceso de mercantilización de la Educación Superior, muchos de estos componentes se modifican y transforman su sentido.

Es necesario analizar los verdaderos impactos, pues es dudoso afirmar que en nuestro país dichas políticas han convertido al sistema de Educación Superior en un mercado educativo o que han logrado efectivamente una privatización o mercantilización sustancial.

En este sentido, parece ser que los principales impactos de la reforma, se manifiestan en la introducción de la racionalidad de la competitividad, calidad, excelencia y mercado, a través de la legitimidad establecida por el discurso y los procesos de evaluación – acreditación, (ver: Weise, 2001) y (Rodríguez et al, 2000) no así con modificaciones en la estructura institucional. Por lo que, los efectos aparecen desde su lado más perverso, generando impactos no previstos, que en realidad, debilitaron la precaria estructura académica. Asimismo, marcaron la predominancia de la función profesionalizante, reduciendo el proceso enseñanza aprendizaje a la mera transmisión de técnicas y conocimientos para el mercado y vaciaron la formación de su sentido crítico, comprometido y generador de ideas.

Se crea así una falsa imagen de mejoramiento. Lo cierto es que, por el contrario, la calidad de la formación es cada vez más baja, como consecuencia de la despresupuestación, la masificación, la precarización del ejercicio docente y la

ausencia de un proyecto interno consistente que asiente la formación en una perspectiva de desarrollo social.

El contenido ideológico de la política universitaria del período, es claro, se ubica en el paradigma de la ideología neoliberal. Se presenta como propuesta técnica neutra, parte de análisis económicos y reduccionistas de la problemática universitaria y centra su atención en la cuestión presupuestaria.

## **CAPITULO V: La Dinámica Universitaria en las reformas y los impactos institucionales**

Pese a no ser una política formalizada a no contar con dispositivos sólidos, En tanto, el eje mas sólido de las políticas fue la evaluación y acreditación, es el discurso y las prácticas evaluadoras donde más se identificaron modificaciones, por lo que se le dedica especial atención.

### **1 Evaluación.**

En primer término<sup>44</sup>, el discurso evaluador es en gran medida portador de la ideología de mercado a la que aludimos anteriormente, sin que ella signifique que siempre tuvo aquel contenido. Así, la evaluación no sólo es parte de la agenda del Estado y eje central de las políticas universitarias, sino que se ha convertido en un campo central en la actual disputa política alrededor de la Educación Superior (Días Sobrino, 1998) generando un fuerte debate y el surgimiento de nuevas tensiones entre los actores.

La línea más clara de acción del Estado, hacia las Universidades en este nuevo escenario, pasa por – y casi podríamos decir se restringe a- la dimensión evaluadora, así como es también el ámbito de más clara respuesta de las Universidades, razón por la cual se le otorga especial atención y desarrollo. De igual manera es alrededor de este eje donde la dinámica de las reformas se hace claramente visible.

La evaluación, es más bien un instrumento de las políticas económicas y sociales orientadas a restringir el gasto público en este sector y empujar a las Universidades a responder a las expectativas de productividad, eficiencia, rentabilidad, transparencia. La idea de evaluación desde esa perspectiva no responde al interés por su potencial transformador, de mejoramiento institucional, sino que más bien se impone, de arriba hacia abajo y de afuera hacia adentro,

---

<sup>44</sup> Este apartado se basa en la investigación desarrollada sobre el discurso y las prácticas evaluadoras en 4 Universidades bolivianas públicas: la UMSS, UAGRM, UMSA, UAJMS. (Weise:2000)

como parte de las exigencias de regulación y control de la Educación Superior por parte de los Estados (Días Sobrino, 1998)

Desde la perspectiva interna de la institución, la evaluación en el sistema de Universidades públicas de Bolivia –comprendida en su dimensión de acción administrativa y vinculada a la calidad- nace bajo el influjo de la Ley de Reforma Educativa, como una respuesta reactiva a las tendencias reguladoras del Estado desde la imposición de procedimientos externos de evaluación y control.

Ante las posibilidades de una “injerencia” o un atentado contra la autonomía –a percepción de la propia Universidad- ésta responde con propuestas inicialmente desarticuladas, basadas en un discurso ajeno a su contexto interno pero paulatinamente asimilado.

Contribuye a ese proceso, la crisis interna de la Universidad que se hace progresivamente más visible. Los referentes que hasta ese momento habían articulado la identidad y la función social de la Universidad pierden vigencia como consecuencia de los cambios en el orden mundial y en el Estado y se evidencian las fuertes deficiencias académicas, organizativas e institucionales. La Universidad parece tomar conciencia de ello y busca respuestas procurando mantener los elementos discursivos que la caracterizaban. Sin embargo, se trata de un momento de vulnerabilidad, de carencia de propuestas, de vacío ideológico y de debilidad de la imagen institucional. Esas condiciones son propicias para la asimilación de valores provenientes del contexto externo a través de la política estatal. Entre los valores que comienzan a estructurarse y tomar cuerpo, junto a esa particular perspectiva de evaluación, están los de la eficiencia, la eficacia, la calidad académica, la responsabilidad social (accountability) y la acreditación, que se asumen con acciones aisladas de la Universidad.

En este nuevo campo de negociaciones, la Universidad Boliviana ha jugado un papel reproductor de ese discurso, asumiéndolo de manera mecánica. Ha entrado en el juego de las negociaciones elaborando un discurso evaluador y desarrollando prácticas de evaluación que antes de moverse en el espacio de la reflexión pedagógica se centran en la línea de la regulación burocrática y funcionan como

cartas útiles en la mesa del juego político, con el Estado y entre los grupos de poder interno.

La evaluación -como hoy la entendemos- tiene un origen exógeno a la cultura universitaria que más bien introduce junto a ella una serie de valores provenientes de la racionalidad empresarial, y que se asume en contradicción a los principios característicos de las instituciones educativas.

En la Universidad Boliviana, la evaluación como valor se expresa con ambivalencias profundas. Por un lado, hacia afuera y principalmente en su relación con el Estado, como la solución a la crisis universitaria, la garantía de calidad, la demostración de responsabilidad y modernidad que tanto le pide el Estado. Por otro lado, hacia adentro, como un instrumento de control, privación de libertades, instrumento de castigo, de intromisión de ideologías extrañas etc. Estas últimas ideas han ido perdiendo terreno en los años ulteriores, aunque no han desaparecido por completo. Esta ambivalencia y a la vez el peso del discurso empresarial ha sido fuertemente apropiado por los actores universitarios, tal como se vio reflejado en el estudio realizado a docentes y estudiantes en la facultad de tecnología. (Ver supra p.91) Esto a su vez, sustenta y genera prácticas evaluativas, que en general se caracterizan por su carácter técnico-burocrático como consecuencia lógica de la racionalidad implícita en los orígenes mismos de dicho discurso.

### ***1.1 La evaluación, acreditación y medición de la calidad. Orígenes del discurso.***

La evaluación en el campo educativo, relacionada al desenvolvimiento de las instituciones, tiene su origen a fines del siglo XIX y se sustenta en las teorías positivista que introducen fuertemente la idea de objetividad (Puigross y Krotsch, 1995) en las ciencias sociales, como es el caso de la psicología experimental. Se generan tendencias que pretenden medir la capacidad intelectual, las aptitudes, la inteligencia, el rendimiento, y prever el desempeño de los estudiantes en las instituciones educativas.

De hecho, esas ideas permanecen en los modelos de evaluación institucional utilizados actualmente, que pretenden una instrumentación técnica que supuestamente garantiza la "objetividad" de los resultados (Días Sobrino, 1998).

Desde el punto de vista didáctico, se impone una jerarquía claramente establecida a través de los procesos de evaluación en los que el examinador es "dueño" de la verdad y el examinado es un objeto de rango inferior al que no se le está permitido acercarse al mundo incuestionable de la medición de conocimientos, convirtiéndola en un instrumento selectivo y discriminador.

La preocupación sobre la evaluación vista como una función interna y ubicada dentro del campo didáctico pierde relevancia en los períodos de dictadura en América Latina y se comienza a restaurar a fines de la década de los ochenta pero, ya en ese momento con sentidos diferentes bajo el manto de los programas de ajuste estructural, la privatización de los servicios estatales y el boom de la lógica empresarial que comienza a permear en los distintos campos, incluido el de la educación.

La evaluación en ese contexto se constituye en un factor de control social, un campo de dominio público, ya no meramente didáctico e institucional<sup>45</sup>. Un verdadero subcampo dentro del campo de la Educación Superior donde se generan prácticas, procedimientos, metodologías y valores. Verdaderos habitus relacionados con el grado de consenso respecto a la evaluación, la apropiación del discurso, las resistencias, propias a cada cultura institucional. Para comprender ese proceso es necesario realizar inicialmente una revisión histórica del desarrollo de los procesos evaluativos en el sistema universitario boliviano.

## **1.2 La evaluación en el sistema de la Universidad Pública Boliviana.**

Las primeras alusiones en el sistema de la Universidad Pública a la evaluación, vinculada a la administración académica, se registran alrededor de 1987 en las

---

<sup>45</sup> En Estados Unidos los primeros estudios evaluativos sistemáticos, con características de control estatal, datan de los 70s como consecuencia del crecimiento del gasto en educación y la pérdida de fe en su poder formador. Es significativo el "movimiento de las escuelas eficaces" que aunque se centra más en la relación métodos de enseñanza - rendimiento, es una manifestación clara de la lógica industrial y pragmática ya presente en la teoría educativa y que posteriormente se traslada a América Latina. Al respecto ver: Cano García Elena (1994), Díaz Barriga Angel (1994,75-87) y otros.

reuniones preparatorias para el VII Congreso Nacional de Universidades del Sistema<sup>46</sup> En dichas reuniones se evidencia no sólo la necesidad de desarrollar procesos de cambio, sino que se reconoce el valor de la evaluación como factor fundamental de ese proceso. Las primeras experiencias orgánicas, sistemáticas de evaluación en el marco de los procesos de administración universitaria que se registran son los diagnósticos institucionales cuya realización responde a un mandato institucional<sup>47</sup>.

Se trata en consecuencia de evaluaciones de tipo diagnóstico que se realizan con el interés de obtener información que proporcione un panorama más claro respecto a los problemas académicos y de gestión universitaria; en otros términos su finalidad consistía en promover el conocimiento de la situación interna para derivar en cambios de carácter interno. Este tipo de Evaluación no aparece como un componente de las políticas públicas sobre Educación Superior, sino más bien, se constituye en un mecanismo interno de supervisión y análisis. Ello no la hace la práctica más aceptada pues sobreponiéndose a sus objetivos pedagógicos termina formando parte de los acuerdos, presiones y negociaciones típicas del modelo organizacional universitario boliviano caracterizado por un alto grado de politización y estamentalización.

A medida que, el rol político de la Universidad se desdibuja, se evidencia una fuerte pérdida de credibilidad en la opinión pública, que demanda regularidad académica, calidad en la enseñanza y resultados más visibles. En ese contexto ya en 1990 (Daza, 1998) se desarrollan experiencias aisladas de evaluación en diferentes Universidades del sistema, a la luz de un nuevo modelo de administración universitaria. El propósito básico de estos procesos evaluativos, como se indicó anteriormente, era el de proporcionar información para el área académica. Los procesos de evaluación mantienen un carácter interno, aun no vinculado a la

---

<sup>46</sup> Daza R. Ramón (1998) hace referencia a la XXI y XXII conferencias Nacionales de Universidades como las que marcan el ingreso de la Universidad a los procesos de evaluación. También podemos observar esto en los Documentos del Séptimo Congreso de Universidades, realizado en 1989.(CEUB, 1989 pg. 199). Resolución No. 12/89 del mismo congreso.

<sup>47</sup> Se instruye su ejecución mediante la Resolución No. 12/89 del Congreso mencionado.

evaluación entendida desde los conceptos de excelencia, calidad, eficiencia y eficacia, como será la tónica mas adelante.

Alrededor de 1992, comienzan a aparecer rastros de la nueva tendencia. El CEUB elabora un Modelo de Indicadores Básicos para la evaluación del rendimiento de las Universidades del sistema que debía ser analizado por las diferentes Universidades para la implementación de los diagnósticos Institucionales y Regionales. A pesar de que, en el lenguaje, aparecen términos como indicadores de rendimiento, concepto más bien cercano a la medición de resultados, la intencionalidad era básicamente conseguir información diagnóstica con fines de planificación.

Aún en esa primera etapa, la respuesta de las unidades frente a esos pequeños desafíos que se plantea la institución como respuesta interna a las presiones sociales, son muy pobres y recién años más tarde las Universidades comienzan a realizar dichos diagnósticos en forma dispareja y siempre en el marco de acuerdos y pactos entre sus actores internos y los actores estatales.

De ahí en adelante la situación comienza a cambiar más o menos vertiginosamente, como reacción al nuevo marco que el Estado está tejiendo, y no como un esfuerzo interno y autónomo. En efecto, un año más tarde, cuando todavía gobierna el Acuerdo Patriótico<sup>48</sup>, las Universidades ven aumentar la presión estatal sobre el recorte presupuestario.

Las alusiones del gobierno respecto a la Universidad se hacen cada vez más directas y la calidad y la eficiencia, como ya lo vimos en el acápite anterior (Ver supra.101) van tomado cuerpo como ejes del nuevo discurso gubernamental que aspira a convertirse en motor de una futura reforma universitaria<sup>49</sup> sin adentrarse sin embargo, hasta hoy, en las características de dicha reforma inclinándose más claramente por el camino de la evaluación.

---

<sup>48</sup> Coalición gobernante conformada por el Movimiento de Izquierda Revolucionaria y Acción Democrática Nacionalista.

<sup>49</sup> Son sintomáticas al respecto los pensamientos del por entonces Ministro de Planeamiento, Samuel Doria Medina expresados en la inauguración del Seminario Internacional sobre Educación Superior (Cochabamba 16 al 16 de junio de 1993. Ver: UDAPSO (1993, 1-9).

La primera evidencia de ello, es el primer estudio evaluativo externo que se hace a la Universidad Mayor de San Simón, realizado por una consultora extranjera (PIIE: Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación - Chile). En esa evaluación externa, se percibe claramente la utilización de un discurso evaluador relacionado con la calidad, la excelencia, la pertinencia y la eficiencia. Es la primera experiencia de esa naturaleza en Bolivia.

El proceso se lleva a cabo mediante un convenio entre la U.M.S.S. y la UDAPSO como representante del Ministerio de Planeamiento con financiamiento del Banco Mundial y la Cooperación Holandesa (Daza, 1996). Esto muestra que si bien existían resistencias y conflictos internos, a través de la negociación de las dirigencias universitarias se logran alianzas que facilitan la introducción del discurso evaluador.

El propósito, para el gobierno, era evaluar la eficiencia de la Universidad y obtener información que probablemente le serviría para las negociaciones presupuestarias. La Universidad Mayor de San Simón, por su lado, pretendía demostrar al gobierno que la Universidad Pública no teme ser evaluada y que usará los resultados para su fortalecimiento institucional y el mejoramiento de la calidad académica. La decisión de la UMSS genera fuertes críticas de las otras instituciones del sistema como la Universidad cruceña, que perciben el proceso como una tentativa de inmolar la autonomía universitaria en aras de recompensas económicas.

*“En todo caso, contrariando las expectativas iniciales, los resultados no fueron de gran utilidad para el mejoramiento de la calidad o de los procesos institucionales, es más, sus resultados ni siquiera se difundieron dentro la comunidad universitaria; sin embargo ayudaron a generar una mayor conciencia de la necesidad de trabajar internamente en el tema de la evaluación y a generar pequeños equipos técnicos”(AC<sup>50</sup>).*

Como resultado de esa experiencia y contactos con organizaciones internacionales, la UMSS logró establecer en sus instancias técnicas un mayor grado de avance en la evaluación respecto a las otras Universidades del sistema. Parece ser que el acercamiento a las teorías que sustentan el discurso evaluador,

---

<sup>50</sup> Antonio Cabrerizo. Ex Jefe del Departamento de Acreditación de la Dirección de Evaluación y Acreditación Universitaria de la UMSS.

las experiencias previas realizadas por la UMSS como por ejemplo las “auditorías académicas” en varias facultades y procesos de autodiagnóstico facultativo, junto a la convergencia de factores externos de diversa naturaleza como los señalados líneas arriba permitieron a la UMSS desarrollar mayor capacidad de acomodación al nuevo contexto, por lo menos en el ámbito discursivo. Inicialmente este se depositó sólo en los espacios técnicos y luego poco a poco se desparramó en los otros sectores universitarios que asumieron paulatinamente los valores ligados a él, pero sin una real convicción. Se asume más bien "a priori", como la única posible respuesta inmediata para no quedar a la zaga de las nuevas tendencias que se hacen presentes en el medio. La UMSS fue así la primera institución dentro del sistema en asimilar los valores de la calidad, la excelencia, la eficiencia y la pertinencia; paradigmas del nuevo discurso evaluador.

En 1994, los cambios en las políticas estatales que se insinúan desde 1993, terminaron por plasmarse, aunque de manera acrítica. En 1994, con la promulgación de la Ley de Reforma Educativa (1565), se pone claramente en el debate público el tema de la evaluación y la acreditación.

Para entonces, la Universidad y las organizaciones sindicales en general habían perdido fuerza y capacidad de generar una postura contrahegemónica. El discurso universitario tradicional vinculado a la actividad político sindical es fuertemente cuestionado y rebatido dentro la propia Universidad, por sectores que anteponen lo "académico" a lo "político". Muchas de las fórmulas electorales de los diferentes estamentos utilizan como base de sus propuestas el mejoramiento académico, la continuidad de clases, la búsqueda de la calidad, etc. Esos son indicios de la internalización paulatina de otros valores que ganan cada vez mayor consenso al interior de la institución. Sin embargo, la Universidad Boliviana se opone frontalmente a la Reforma Educativa cuestionando los artículos 21 y 53 que hacen referencia a la asignación presupuestaria y a la creación del SINAMED Y CONAMED<sup>51</sup>, cuya constitución se considera atentatoria contra la autonomía universitaria, el último refugio de una cultura institucional en crisis<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> SINAMED: Sistema Nacional de Medición de la Educación y CONAMED: Consejo Nacional de Acreditación y Medición de la calidad Educativa. El CONAMED se propone como un organismo compuesto por cinco miembros,

De ahí que se la entienda como contrapuesta - entre otros valores de la cultura universitaria- a la autonomía.

Es así, que en ese momento, al interior del sistema universitario se percibe la evaluación como una amenaza, un mecanismo de intervención<sup>53</sup>.

Esta imagen se refleja claramente en documentos universitarios

*“(...) el actual gobierno ha impulsado una agresión sistemática contra los sectores populares y en particular contra la Universidad Boliviana, mediante la aprobación de leyes lesivas a los intereses del país.” “(...) un aspecto importante de este avasallamiento está reflejado en la Ley de Reforma Educativa (...)”.*

Seguidamente luego de hacer referencia al avasallamiento a la autonomía mediante dicha ley, resuelve:

*“Rechazar la ‘Ley de Reforma Educativa’ por violar la constitución Política del Estado, por tender a la privatización de la educación, porque conculca la autonomía universitaria, porque pretende elitizar la educación.”*

En un escenario de poder suma cero, las negociaciones entre dos actores que no han tenido una relación mediada por el conocimiento, sino por el dinero, no arriban a feliz término. Se puede decir en ese momento, que tanto la Universidad como el Gobierno, carecen de un discurso sólido respecto al tema de la evaluación y de recursos técnicos y humanos para implementarla de forma sistemática; de hecho, no se discute el valor de la evaluación en sí misma, que de una u otra manera se asume por ambas partes, sino discrepancias en cuanto a procedimientos técnicos, criterios a emplearse y su vinculación al presupuesto universitario.

Este período de confrontación abierta que gira respecto a quiénes evalúan, cómo se debe evaluar, quiénes ponen los criterios, y cómo se utilizarán los resultados, se extiende hasta 1996.

---

elegidos por distintas instancias parlamentarias con la función de “certificar la medición de la calidad y la acreditación de los programas y las instituciones educativas públicas y privadas de cualquier nivel”.

<sup>52</sup> La Universidad Boliviana antepone una demanda de inaplicabilidad ante la Corte Suprema de Justicia por considerarlos violatorios a los artículos 185 y 187 de la Constitución Política del Estado, que hacen referencia a la autonomía universitaria y a la obligación del Estado de garantizar el financiamiento.

<sup>53</sup> Resolución No. 49/94 del VII Congreso Nacional de Universidades.

El Gobierno, ese año, hace modificaciones a la Ley 1565 que son rechazadas sistemáticamente por la Universidad. Es un período de intensas negociaciones en las que la Universidad plantea que es capaz de autoevaluarse y autorregularse, que es autónoma y no debe en consecuencia rendir cuentas, salvo a su propia comunidad. El gobierno postula en cambio que la Universidad tiene bajos índices de eficiencia, que es pública y autónoma pero que debe rendir cuentas del dinero que le proporciona el Estado y que sin evaluación el presupuesto está en cuestión.

Mientras el impasse continúa, manteniendo su postura oficial, y frente a las propuestas gubernamentales la Universidad no se detiene, y crea su propia instancia evaluadora. En el I Congreso Extraordinario de Universidades, se modifica el Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana legitimando el “Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Universidad Boliviana” y dispone la Constitución de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación de la Universidad Boliviana. (CNEA-UB)<sup>54</sup>

Pese a que la Comisión finalmente no se materializa, en algunas Universidades del sistema se desarrollan una serie de experiencias de evaluación aisladas en diferentes facultades y Universidades del sistema apoyadas por organismos internacionales y Universidades vecinas<sup>55</sup>.

Se puede decir que de 1996 a la fecha, la evaluación ha pasado a ser el tópico central de los eventos más importantes que se han realizado a nivel universitario. Y se evidencia una particular preocupación por la formación de los equipos técnicos en el campo de la evaluación<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Resolución 01/95 del I Congreso Extraordinario de Universidades, 1995

<sup>55</sup> Destaca entre ellas, la UNESCO, OUI, IGLU, y los diferentes organismos de integración regional como MERCOSUR, PACTO ANDINO, y otros que han desarrollado seminarios y reuniones donde la evaluación y acreditación son tópicos importantes.

<sup>56</sup> Se desarrollan actividades como: Seminario de Evaluación y acreditación de las Carreras de Ingeniería (1996), Seminario Taller sobre evaluación (1996), (Daza,1996), “I Taller Nacional de Evaluación Externa y Acreditación”(1997), “II Taller Nacional sobre evaluación externa y acreditación” (1998), Curso de especialidad en Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, (1998) y otros.

En el año 1997 cambia el gobierno boliviano y se modifican algunas leyes que recién empezaban a tener vigencia.<sup>57</sup> En cuanto a la Ley de Reforma Educativa el discurso gubernamental se debilita y se diluye llegándose a un implícito acuerdo de eliminar por la vía de no aplicar los cuestionados artículos 21 y 53. Los mínimos consensos entre el poder Ejecutivo y las Universidades son facilitados por las evidentes concordancias partidarias que vincula a altos funcionarios del recientemente creado Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y la mayoría de las direcciones universitarias y el CEUB.

El Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, con su titular, Tito Hoz de Vila prefiere dar un giro y llevar el centro de su atención hacia las Universidades privadas, que son evaluadas y algunas de ellas clausuradas. El proceso de “verificación” llevado a cabo en las Universidades privadas pone en cuestión la idea de que lo privado es más eficiente per-se. Mostró a todas luces –con alguna excepción- las consecuencias de un crecimiento desregulado evidenciando la proliferación de instituciones débiles, de muy baja calidad, con irregularidades administrativas, sin criterios académicos sólidos y con un fuerte sentido lucrativo más que educativo. Así hoy se habla de la crisis de las Universidades públicas y privadas.

Con la Universidad Pública se mantiene en una relación de negociación, que no deja de estar marcada por la ambigüedad. El acercamiento permite desarrollar algunas acciones conjuntas, mientras que en otras oportunidades se dan enfrentamientos que hacen resurgir en algunos momentos los argumentos que relacionan a la evaluación con la intervención Estatal.

Es un ejemplo de ello que el Gobierno, por un lado, organiza una serie de cursos, seminarios, talleres desarrollados por expertos, en los que participa activamente la Universidad Pública; entre ellos es importante mencionar el Diálogo Universitario Nacional (1997), que reúne por primera vez la presencia de Universidades públicas y privadas.

---

<sup>57</sup> En agosto de 1997 sube al poder una nueva coalición gobernante conformada por ADN, MIR, UCS, CONDEPA que reúne partidos de diversas tendencias políticas. Queda en la oposición el partido más fuerte del anterior gobierno (M.N.R.)

Por otro lado, el CEUB en varias ocasiones instruye a los funcionarios no asistir a los eventos organizados por el gobierno, con el argumento de ser unilaterales o de impulsar la evaluación contra la autonomía universitaria y en favor del sector privado.

Sin embargo, casi simultáneamente, el CEUB en coordinación con el gobierno prepara procesos de acreditación de algunas facultades en La Paz y Cochabamba, aún sin haber concertado cómo funcionará el Sistema Nacional de Acreditación.

Una vez más se evidencian las divergencias al interior del sistema y no existe uniformidad respecto al discurso y prácticas realizadas y el avance en cuanto a experiencia y elaboración del discurso es muy heterogéneo en cada Universidad. De igual manera, se puede advertir que si bien en muchos espacios se vencieron las resistencias que el ingreso del discurso evaluador generó en las instituciones, otras de ellas aún se mantienen con un discurso recalcitrante que hacia adentro se opone de manera frontal a todo aquello que tenga alguna relación con el tema, principalmente el estamento estudiantil.

Pese a ello, parece ser que es inevitable para el resto de Universidades, seguir la tendencia que se orienta hacia una aceptación cada vez mayor del discurso evaluador y la racionalidad intrínseca a este. Queda por desentrañar sobre qué ejes se ha conformado este discurso y cómo se ha ido concretando en la práctica.

### **1.3 El sistema de Evaluación y Acreditación.**

La expresión más clara de la introducción del discurso evaluador en la Universidad boliviana y su expresión orgánica más directa es la creación del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Universidad Boliviana

Como se mencionó anteriormente, se crea la CNEA-UB (Comisión Nacional de evaluación y Acreditación de la Universidad Boliviana), como alternativa al CONAMED propuesto por el gobierno en la Ley de Reforma Educativa.

Los principales temores universitarios que –no sin razón- surgen dada la estructura y los procedimientos de nominación de esa comisión propuestos en la Ley, giran alrededor de que el CONAMED sea un instrumento interventor que

responda al Poder Legislativo o Ejecutivo y por lo tanto los procesos evaluativos, que además vienen vinculados a la asignación presupuestaria, carezcan- como debieran- de transparencia política y legitimidad técnica; no se discute la legitimidad política.

En la Propuesta del Sistema de Evaluación de la Universidad Boliviana (Tezanos Pinto y Daza, 1996) se plantea la fundamentación del sistema de evaluación y acreditación, entendido como parte del sistema de administración y gestión universitaria.

El Sistema de Evaluación de la Universidad Boliviana está estructurado por dos tipos de instancias técnicas la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CNEA-UB) que es dependiente en forma directa de la Reunión Académica Nacional (RAN) que propone la designación de los miembros de la Comisión y los criterios para la designación de pares académicos. En un nivel inmediatamente superior se encuentra la Conferencia Nacional de la Universidad Boliviana y luego el Congreso Nacional de Universidades<sup>58</sup> quienes señalan las políticas generales de evaluación y acreditación.

Como parte de la propuesta hecha por la Universidad Boliviana el CONAMED funcionaría únicamente para las Universidades privadas, mientras que para el sector público sería sólo la Comisión, como organismo técnico, autónomo y especializado, la responsable de la evaluación.

La consolidación del Sistema de Evaluación se desarrolla en un permanente ir y venir con el Gobierno, mientras la prensa da alta cobertura al tema de la evaluación, en algunos casos reproduciendo el planteamiento de la Universidad Pública Boliviana, en otros- la mayoría- de manera crítica, haciendo referencia al temor de la Universidad respecto a la evaluación y a desnudar los bajos niveles de calidad; o, lo que es lo mismo, reflejando la postura gubernamental<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> La Reunión Académica Nacional es considerada por el Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana como órgano nacional de asesoramiento (Tit. V Cap.I. Art.29º) y la Conferencia nacional de la Universidad Boliviana y el Congreso Nacional de Universidades se consideran como órganos nacionales de gobierno (Tit. III. Cap-I. Art.9º).

<sup>59</sup> Podemos encontrar titulares sugestivos como: “La Universidad le tiene miedo a la evaluación” (Jacobo Lieberman en La Razón, 1/oct/95), “El mejoramiento de la calidad de la Universidad no es contrario a la autonomía” (Adalid

Es importante recalcar que el debate –signo de los nuevos tiempos- no gira alrededor de la necesidad o no de evaluar, la propia Universidad no asume una postura frontal de rechazo hacia la evaluación o hacia el enfoque implícito en ella, sino respecto a quién evalúa a quién, con qué criterios y cuál es la vinculación de sus resultados con el tema presupuestario.

De esta manera y de modo casi simultáneo al interior del sistema universitario se van estructurando respuestas y modificaciones internas con una estrecha relación con el discurso dominante de evaluación. Tanto desde el Gobierno como de la opinión pública la agenda respecto a la Educación Superior se halla restringida además del presupuesto, al tema de la evaluación y acreditación; en la misma lógica, la calidad, eficiencia y eficacia del sistema. Los temas relacionados con el mejoramiento o la reforma no se discuten con la misma vehemencia.

Dentro del Sistema Universitario, también se puede percibir una doble lógica que en gran medida es resultado de la propia ambigüedad característica de la Universidad Boliviana. En ella perviven: la identificación con su rol político popular y revolucionario, ligado a los valores de la autonomía, el co-gobierno paritario, la libertad de cátedra, la igualdad social, el ingreso libre, etc. característico de los 70; junto al rol impulsor del desarrollo tecnológico, modernizante y productivo ligado a los valores de calidad, eficiencia, eficacia y equidad -casi tal cual aparecen en los documentos del Banco Mundial- propio de los 90. Esa doble lógica se expresa tanto en importantes documentos universitarios (estatutos, reglamentos, planes) como en la discusión particular respecto al tema de la evaluación.

Por una parte la Universidad Boliviana asume una postura defensiva y combativa de rechazo a la Ley de Reforma Educativa en nombre de los sectores populares, centrándose en el tema polémico de la evaluación, por otra traslada el tema al interior de la Universidad para responder a la presión estatal y lo hace utilizando el mismo discurso proveniente del Gobierno, relacionado con la calidad, eficiencia,

---

Cabrera Lemuz en El Mundo, 24/sept/95) “Calidad, la exigencia gubernamental” (Hoy, 24/Sept./95), “los puntos de un conflicto. El proceso de acreditación” (Ana Serrate en Presencia, 25/sep/95)

“Ceden pero no aceptan al CONAMED. Universidades tienen una nueva propuesta” (La Razón, 28/sept/95)

“Ministro de desarrollo Humano: Universidad no puede ser juez y parte en Medición de la calidad” (El Mundo, 29/sept/95). Como estos se puede encontrar muchos más ejemplos en la prensa nacional de ese período.

etc. Así, aparentemente queda por sentado que la Universidad no se opone a la evaluación, y que por el contrario le interesa promoverla desde dentro. De hecho las autoridades universitarias realizan una serie de acciones para llevar adelante procesos evaluativos logrando inclusive “acreditar” algunas carreras. Sin que – como dijimos- se hayan convenido instancias o procedimientos de acreditación.

Sin embargo; al interior existen desavenencias, respecto a los procesos evaluativos y se hace sentir una fuerte resistencia al cambio, así como un pobre interés, en la vida cotidiana universitaria por establecer una verdadera cultura evaluativa, tal como se manifiesta en algunas de las entrevistas:

*“En la Universidad boliviana, institucionalmente hablando no hay evaluación, ni la evaluación interesa, menos hablar de la acreditación de programas, esa terminología es vista como una terminología manejada por el imperialismo.”*  
(RD)

*“Hay un gran divorcio entre el discurso y la realidad, la Universidad Boliviana discurre que es llevar adelante procesos de evaluación para mejorar la calidad, pero en los hechos niega la evaluación”* (RD)

*“La expresión más clara de ello es el fracaso de la CNEA-UB, cuya existencia formal cumple su función como carta de negociación frente al Estado, pero que sin embargo nunca fue puesta en funcionamiento pues las propias Universidades se niegan a hacer los aportes convenidos”*

Así al haber aceptado el discurso evaluativo, la Universidad ha encontrado nuevamente una situación confortable, en mejor posición de negociación y está ganando credibilidad por parte de la opinión pública aunque en realidad no hayan mejorado sustancialmente los procesos educativos o la organización institucional. Más adelante se retoma esta idea luego de un análisis de las prácticas evaluadoras en diferentes Universidades del Sistema.

La vertiente evaluadora en el sistema de la Universidad boliviana, tiene un origen difuso, proveniente más bien de personas que conforman las instituciones, y no de una iniciativa de carácter institucional propiamente dicha. Se va institucionalizando de la mano de una serie de débiles reformas de tipo académico y principalmente a partir de su vinculación con los procesos de planificación. Los primeros impulsos son de carácter interno, ante los signos evidentes de crisis. Al perder vigencia el discurso político, anteriormente dominante, las deficiencias en

lo académico se hacen más notorias y se busca la implementación de reformas académicas.

Las primeras experiencias responden a la inquietud: ¿en qué terreno nos movemos realmente? Por ello, son de carácter diagnóstico y no están vinculadas de manera directa a la toma de decisiones o a la transformación y validación de ciertos procesos ni a los criterios de eficiencia y eficacia.

Al tomar la evaluación mayor importancia en la vida universitaria y en la medida en que aumenta la presión externa que cuestiona la obsolescencia e ineficiencia de las Universidades, se va nutriendo de otras vertientes. Recién en los últimos años acoge elementos importantes provenientes de las agencias de cooperación externa y se hace evidente el corte modernizante de ese discurso.

### **Los resultados de la evaluación.**

En las Universidades bolivianas, es posible identificar algunos logros secundarios o colaterales, que si bien no responden directamente a los propósitos de la evaluación han permitido mejorar ciertos procesos. Por ejemplo, en todos los casos la evaluación ha significado la utilización de un cúmulo de información antes no disponible en las instituciones. Ha implicado igualmente la imposición de ciertas rutinas elementales de administración, y en algunos casos permitieron acceder a fondos importantes de cooperación internacional, no tanto por ser sus resultados positivos o negativos, sino por ser un requisito formal el contar con ellas. Nuevamente, se enfatiza el carácter burocrático-formal de la evaluación.

Sin embargo, los resultados concretos vinculados a la transformación institucional o el mejoramiento de la calidad, son los que hacen a los legítimos propósitos de la evaluación. Los resultados tangibles de los procesos de evaluación en relación con el mejoramiento institucional son incipientes y poco significativos frente a las grandes deficiencias que aún se pueden identificar claramente y a los enormes esfuerzos realizados.

Los pocos cambios que pueden observarse tienen un carácter parcial, restringido a programas o unidades académicas y son justamente aquellas que ya contaban previamente con mejores condiciones organizacionales.

Pese a todo lo anterior, los beneficios más importantes que ha proporcionado la evaluación a la Universidad, tienen que ver con el fortalecimiento de su imagen pública, el manejo de un discurso que le coloca en buenas condiciones de negociación con el Estado, el reconocimiento social, el afianzamiento de una identidad de permanente mejoramiento, búsqueda de la calidad, modernidad, independientemente de lo que se haya encontrado mediante los procesos de evaluación o de la situación real de las instituciones.

#### ***1.4 Los efectos de la Evaluación. Autorregulación y mejoramiento institucional.***

Una primera conclusión a la que podemos llegar como resultado del análisis de los procesos de evaluación en las instituciones que abarca nuestro estudio, es que si bien el discurso evaluador en la Universidad Boliviana se estructura sobre la base de valores externos, estos no son respuestas que tienen un correlato directo con el desarrollo de las políticas estatales, en tanto que el Estado no logra establecer dispositivos para operativizar su política. Lo que ingresa es el discurso que contribuye a reforzar ciertas prácticas generadas en el propio seno universitario. El discurso ha sido asimilado en primer término por niveles técnicos aislados que absorben el discurso en gran medida del ambiente académico latinoamericano. No se puede ignorar que es un discurso ajeno a la cultura universitaria de la década pasada y que desde su origen introduce un núcleo reflexivo diferente a la lógica y la cultura universitaria prevalentes.

En verdad, las primeras iniciativas de evaluación se dan desde el interior de la Universidad, a pesar que en las instancias gubernamentales el tema está presente y se hace cada vez más explícito. En la constante interrelación con el Estado desde mediados de los años 90, cuando el discurso universitario, sin abandonar el plato fuerte del tema presupuestario, va abriéndose, al tema de la

calidad, las prácticas evaluadoras evolucionan dentro de la Universidad en convivencia con valores opuestos e inclusive contradictorios.

En este juego, el discurso evaluador universitario de constituir inicialmente un instrumento de diagnóstico interno va a estructurarse a fines de los años 90 en su dimensión pública, vinculada a la calidad y a la acreditación

En otras palabras, la explicitación de políticas gubernamentales al respecto marca el tránsito del espacio interno al espacio público y refuerza el discurso de evaluación vinculada a la acreditación, eficiencia, eficacia, productividad, calidad y responsabilidad social. No es el Estado el que introduce de manera directa dichos conceptos, los pone en el tapete sin la capacidad de instrumentarlos y deja de soslayo que la Universidad se apropie de ellos, estructure su propio discurso e inclusive, actualmente, supere al Gobierno en la capacidad técnica, política y discursiva de su manejo.

De ese modo, las prácticas evaluadoras resultan en Bolivia poco estructuradas, presentando una diversidad de enfoques, procedimientos y criterios, así como distintas maneras de concebir la calidad, la evaluación e inclusive la Educación Superior. Por lo tanto no se puede hablar de la evaluación en el sistema universitario, sino de diversos procesos de evaluación que no conciben con la idea de sistema.

Los procesos evaluativos desconocen el carácter de la Universidad como una institución compleja, heterogénea con significados históricos construidos intersubjetivamente, con valores plurales y sujetos en permanente intercambio, comunicación y búsqueda de entendimiento.

Los procesos de evaluación no responden a una política institucional clara, ni a una estructura organizativa coherente con el propio discurso evaluador, puesto que las prácticas se desarrollan desde diversas ópticas y con estructuras a veces postizas, que no son parte integrante de un sistema mayor orientado a viabilizar los resultados de las mismas. Por otra parte, la vinculación de los procesos evaluativos con los procesos de planificación es mínima y por tanto no tienen

impactos importantes en los espacios pedagógicos más específicos, como ser el diseño curricular o el trabajo cotidiano del aula.

Aunque desde las instancias evaluadoras se genera un cúmulo importante de información, esta no es parte de un sistema mayor vinculado a la toma de decisiones que pueda recuperarla y aprovecharla adecuadamente. En la práctica, la evaluación y el mejoramiento de la calidad no tienen una relación mecánica de causa efecto, como parecen suponer tanto los actores universitarios como los estatales; deben existir una serie de mediaciones para vincularla a los procesos de mejoramiento.

Se evidencia la ausencia de una estructura política y organizativa capaz de liderar el proceso de transformación e impulsar la toma de decisiones con un carácter institucional verdaderamente comprometido con la evaluación y la reforma universitaria, tal ausencia hace que la traslación discurso – práctica- transformación esté sujeta a la buena voluntad de algunos y al buen sentido de la oportunidad de otros.

### ***1.5 La evaluación, la Racionalidad empresarial y la cultura universitaria.***

En general, como esperamos haber demostrado hasta este punto, se advierte claramente que la Universidad Boliviana ha asimilado paulatinamente hacia fines de los años 90 el discurso evaluativo y lo ha revertido en provecho propio, pese a que ese “provecho” es temporal y puede llegar a ser –a la larga- más nocivo que beneficioso.

El discurso evaluador de la Universidad Pública Boliviana, en la actualidad, se encuentra estrechamente ligado al tema de la calidad, la acreditación, la eficiencia y la eficacia. Paradójicamente, en ella pervive un tipo de organización que responde a una racionalidad diferente a aquella intrínseca en ese discurso evaluador, que se orienta más bien hacia la competitividad, la productividad, la agilidad, la practicidad.

En las Universidades bolivianas, como vimos en el capítulo precedente, convive la idea de la Universidad tradicional, que rescata el conocimiento universal como valor importante y sobre la base del cual se establecen jerarquías y líneas de

autoridad, en un espacio muy diferente en ritmos y comportamientos a los de la empresa.

La actividad central, desde esa idea debería ser la producción de conocimiento, la investigación y la interpretación del mundo, el acceso a la cultura universal, independientemente de cuantos estudiantes se gradúen o cuantos de ellos respondan a las necesidades del mercado. También se hace presente la idea de los 60-70 de la Universidad comprometida con los intereses populares cuyo rol histórico consiste en transformar las estructuras sociales y democratizar el acceso a la cultura.

Con el ingreso del discurso evaluativo se introduce a esta identidad “esquizofrénica” otra faceta que gira entorno a los valores del mercado, la globalización, la modernización, la responsabilidad social. El problema fundamental radica en que el discurso evaluador prevalente está dissociado de las prácticas organizativas prevalentes como un rasgo de esa contraposición de lógicas y racionalidades que no se anulan sino que permanecen en tensión y que eventualmente se transforman.

Pese a que la evaluación se ha introducido en gran medida como respuesta a necesidades internas, dadas las fuertes presiones por parte del Gobierno y de la opinión pública quienes a su vez responden a una corriente global, ha sido asumida en sus formas menos auténticas, donde cobra mayor peso el control, la medición, la regulación, la burocratización frente a la reflexión, la valoración crítica, la maduración institucional y el cambio comprometido; es decir a sus fines de mejoramiento.

La evaluación así entendida actúa como legitimadora; se da por sentado que el sólo hecho de desarrollar dichos procesos permite adquirir prestigio, independientemente de los resultados que se obtengan, o de los procedimientos empleados, lo que ocasiona un mayor alejamiento de la evaluación respecto de la acción y la transformación de la realidad quedando únicamente en retórica en tanto los cambios se dan en el ámbito discursivo exclusivamente.

A lo largo del análisis se encuentra coincidencia respecto a que la evaluación debe permitir el mejoramiento de la calidad, de que conduce a la acreditación y de que es un valor cotizado en los mercados de oportunidades, simbologías y valores. De hecho se generan nuevos mercados a partir de la evaluación: mercados que tienen que ver con la necesidad y formación de especialistas y equipos técnicos, con la posesión de la “acreditación”, con la legitimidad hacia adentro o hacia fuera, con el liderazgo, el acceso a oportunidades, etc. Eso sucede en tanto el valor de la evaluación lleva implícito las ideas de prestigio institucional, calidad, oportunidades de tipo económico, mayor acceso a recursos, liderazgo en el sistema o de alguna unidad dentro de la institución, modernidad<sup>60</sup>, cambio, lo nuevo, responsabilidad, madurez del sistema frente a la sociedad, transparencia, racionalidad y eficiencia.

La introducción del discurso evaluador genera entonces un reordenamiento de los actores institucionales, de los grupos y subculturas internas produciéndose nuevos pactos y alianzas, alrededor de un nuevo sistema de valores que parece ir reemplazando paulatinamente a los valores prevalentes en la década de los setenta, tales como la autonomía, el co-gobierno, el compromiso con la clase trabajadora. La función sociopolítica de la Universidad se diluyen frente a la función profesionalizante, sin que la primera desaparezca del todo.

En la relación con el medio externo, también aparecen nuevas conformaciones de poder alrededor de la evaluación. Con el Estado se configuran nuevas alianzas. El plan de reforma de la UAJMS establece como parte de sus estrategias alianzas con diversos sectores como la empresa, órganos de gobierno y otros.

De esa manera, se abre para la Universidad un nuevo espacio para seguir manejándose en su relación con el Estado, con la vieja lógica de negociación y conflicto desde el campo del discurso evaluador. Así, hoy por hoy, se convierte en una nueva arena de negociaciones que introduce ideas de cambio pero que en la práctica fortalece -o por lo menos esconde- las estructuras características de

---

<sup>60</sup> Uno de muchos ejemplos es el lema definido por la UAJMS : “el año de fin siglo es el año de la evaluación”

antaoño, en una relación disfuncional con su misión explícita, desde ya cargada de ambigüedades.

### **1.6 La evaluación, construcción de su sentido en el campo de la subpolítica.**

Como parte del proceso anteriormente descrito, se dan una serie de transformaciones, de cambio de sentido del término evaluación y de sus alcances. Se han dado movimientos que hacen que hoy tenga connotaciones diferentes al que aludíamos hace un par de décadas atrás. Esta transformación se caracteriza por los siguientes elementos.

- Desplazamiento de la dimensión didáctica a la dimensión de acción administrativa.
- Desplazamiento de la dimensión institucional interna, a la dimensión pública.
- Desplazamiento de su sentido de propiciadora de información hacia el sentido de regulación y control.
- Vaciamiento de su contenido pedagógico hacia la inclusión de un fuerte contenido administrativo empresarial vinculado con los valores de la calidad, excelencia, eficacia, efectividad, etc.
- De componente de la política micro institucional a componente central de las políticas nacionales en el marco de las políticas de ajuste.
- Desplazamiento de la evaluación como proceso autónomo a la evaluación como insumo para la acreditación.
- De objeto restringido la acción pedagógica hacia la constitución de una arena política de negociación y conflicto.

Con esos elementos comienza a constituirse un nuevo discurso evaluador que se introduce en el discurso universitario llenando los vacíos que deja el discurso contestatario característico de los 70. Paulatinamente, se sobreponen los valores de la calidad, la excelencia, la eficiencia, la eficacia ante los valores de igualdad,

justicia, libertad, compromiso con el pueblo, etc. Se constituye en la nueva bandera de los directivos universitarios, sinónimo de modernización, de excelencia e innovación (Weise, 1998)

Sin embargo, los viejos valores no desaparecen, conviven en la ambigüedad y se reacomodan, apareciendo y desapareciendo al son de las necesidades políticas. Dentro del Sistema Universitario, se puede percibir una doble lógica que en gran medida es resultado de la propia ambigüedad característica de la Universidad boliviana. En ella perviven: la identificación con su rol político popular y revolucionario, ligado a los valores de la autonomía, el co-gobierno paritario, la libertad de cátedra, la igualdad social, el ingreso libre, etc. característico de los 70; junto al rol impulsor del desarrollo tecnológico, modernizante y productivo ligado a los valores de calidad, eficiencia, eficacia y equidad -casi tal cual aparecen en los documentos del Banco Mundial- propio de los 90. Esa doble lógica se expresa tanto en importantes documentos universitarios [estatutos, reglamentos, planes] como en la discusión particular sobre la evaluación y acreditación. (Weise et al., 1998 y Weise;2001.)

Ahora bien, la manera en que se da este desplazamiento de la evaluación en el Sistema de la Universidad Boliviana no es llana, y tampoco es producto de una total imposición externa; al mismo tiempo, la construcción del discurso evaluador en el campo de la subpolítica tiene un efecto sobre el nivel de la política formal.

Al existir un vacío en la regulación y en la capacidad técnica del Estado, es la propia Universidad la que articula el discurso y desarrolla la instrumentación para la concreción de la política general, sin embargo lo hace en una posición de confrontación frente a este Estado que a su vez pretende desarrollar la política. Esta confrontación es, no obstante, aparente pues al mismo tiempo que se declara oposición frontal, se desarrollan acciones conjuntas y se realizan acuerdos paralelos.

Así, es la propia Universidad que reproduce los elementos discursivos externos, los introduce a la cultura universitaria, los desarrolla desde sus espacios técnicos y

lo emplea como carta de negociación frente al Estado y frente a los grupos de poder interno.

Esto es visible en hechos tales como:

- El mandato del CEUB a todas las instituciones de crear instancias de evaluación y acreditación propias.
- El rechazo a la creación del CONAMED dispuesto por la reforma educativa, la interposición de una demanda de inconstitucionalidad de dichos artículos y la consecuente creación del Sistema Nacional de Evaluación y la CNEA-UB, que sin embargo no se puso en funcionamiento por la falta de apoyo de las instituciones.
- Participación en foros debates y seminarios organizados por el Gobierno en una primera etapa dando, al mismo tiempo, instrucciones a los equipos técnicos de no participar en las actividades relativas a la evaluación organizadas por este, acusándolo de no tomar en cuenta a las Universidades públicas.
- El éxito de muchas fórmulas electorales de los diferentes estamentos universitarios que utilizan como base de sus propuestas el discurso de la calidad, y muestran como grandes logros de gestión las evaluaciones realizadas y las acreditaciones logradas.(independientemente de su efecto real en la calidad)
- La evidente predominancia de los temas relativos a la evaluación y acreditación siendo el tópico central en todos los eventos universitarios de importancia.
- El desarrollo de procesos de evaluación y acreditación en acciones conjuntas con el ministerio de educación sin haber consensuado los procedimientos ni criterios para hacerlo.
- La utilización de dichas acreditaciones como supuestas garantías de calidad y por lo tanto como parte del fortalecimiento de su imagen pública.

- La evaluación como elemento identitario importante dentro de la cultura universitaria, principalmente hacia fuera de la institución.

El tenor de la construcción del discurso evaluador es la contradicción permanente producida por las tensiones dentro-fuera, viejo y nuevo, oportuno y peligroso. De ello, la Universidad logra una combinación conveniente para sí en el corto plazo, aunque no necesariamente apropiada para sus fines institucionales.

Por una parte, la Universidad boliviana asume una postura defensiva y combativa de rechazo a la Ley de Reforma Educativa en nombre de los sectores populares, centrándose en el tema polémico de la evaluación; por otra, traslada el tema al interior de la Universidad para responder a la presión estatal y lo hace utilizando el mismo discurso proveniente del gobierno. Así, aparentemente queda por sentado que la Universidad no se opone a la evaluación, y que por el contrario le interesa promoverla desde dentro. De hecho las autoridades universitarias realizan una serie de acciones, en una franca competencia interinstitucional para llevar adelante procesos evaluativos logrando inclusive “acreditar” algunas carreras. Sin que -como dijimos- se hayan convenido instancias o procedimientos de acreditación.

Así se buscó, sin medir las consecuencias posteriores, jugarle al Estado en su propio escenario discursivo. No se discute el valor de la evaluación en sí, sino dónde ésta se sitúa como instrumento regulador, quién la maneja y controla, y quizás con qué criterios.

De esta manera en medio de contradicciones y negociaciones se van estructurando respuestas y generando modificaciones al interior del sistema universitario en estrecha relación con el discurso dominante de evaluación.

Tanto desde el gobierno como desde la opinión pública, la agenda respecto a la Educación Superior se halla restringida, además del presupuesto, al tema de la evaluación y acreditación. Los asuntos relacionados con el mejoramiento o la reforma no se discuten con la misma vehemencia.

El desarrollo y paulatina identificación con el discurso genera la aparición de nuevos actores, asesores, especialistas, técnicos ubicados en diferentes espacios universitarios que de alguna manera lideran el desarrollo de procesos de evaluación.

Aparece como consecuencia de este énfasis como una no-política, como una actividad académica, que sin embargo ha sido ya vaciada de su componente académico.

Las instituciones del sistema de la Universidad Pública, de manera dispareja en cuanto a recursos destinados, tiempo y poder interno, invierten enormes esfuerzos estructurando organismos de evaluación muchas veces postizos y desarrollando todo tipo de procesos de evaluación cuya finalidad – más allá de la acreditación inmediata, o el cumplimiento del requisito- no queda clara.

Se identifican las siguientes características en dichos procesos:

- Enfoque anclado en las coordenadas del paradigma hegemónico: calidad – excelencia-eficiencia – eficacia –efectividad.
- Enfoque basado en la corriente empresarial que apunta al nivel institucional, a la gestión, administración de recursos, cumplimiento de metas, etc.
- Equiparación de los términos medición, evaluación e inclusive acreditación.
- Desarrollo de prácticas diversas, aisladas en algunos niveles institucionales, no conectadas con los niveles de planificación y ejecución.
- Ausencia de reflexión colectiva y de compromiso de los actores para viabilizar los resultados de las mismas.
- Predominancia de evaluaciones burocráticas con fuerte énfasis en la evaluación para la acreditación
- Procedimientos generalmente cuantitativos que además resultan en una visión general, pero formal y superficial de las características institucionales.

- La mayoría de las veces no posibilitan visiones de fondo de problemas básicos que hacen a la calidad de los procesos como tampoco permite aproximarse a todo aquello que es complejo y no cuantificable.
- Simplificación y homogeneización de la realidad, para que esta pueda ser medida, cuantificada, comparada y quepa en los parámetros predeterminados. La realidad plural y compleja de la Universidad no es considerada (Días Sobrino, 1989).
- Énfasis en la legitimidad que otorga el desarrollo en si del proceso y pérdida de interés en el mejoramiento o la transformación.

La evaluación, con esas características actúa principalmente como legitimadora y no como transformadora, al contrario de consolidar lazos entre las Universidades del Sistema de la Universidad Pública, desde ya poco estructurado, genera competencia entre las instituciones que lo componen, alrededor de qué se evalúa, de qué tan rápido se acredita y no así alrededor del mejoramiento de la calidad.

Los pocos cambios que pueden observarse tienen un carácter parcial, restringido a programas o unidades académicas y son justamente aquellas que contaban previamente con mejores condiciones organizacionales.

En definitiva, los beneficios más importantes que ha proporcionado la evaluación a la Universidad, tienen que ver con el fortalecimiento de su imagen pública, el manejo de un discurso que la coloca en buenas condiciones de negociación con el Estado, el reconocimiento social, el afianzamiento de una identidad de permanente mejoramiento, búsqueda de la calidad, modernidad, independientemente de lo que se haya encontrado mediante los procesos de evaluación o de la situación real de las instituciones.

En medio de las tensiones entre tradición y modernización, entre la historia de las instituciones y la necesidad de cambio, la evaluación surge como una respuesta no anclada en la identidad institucional y que a su vez muestra en su seno la coexistencia de paradigmas opuestos, generando impactos disarmónicos en el sistema universitario y sus instituciones. Por un lado crea fuertes mecanismos de

competencia interinstitucional y por otro produce un silencioso rediseño institucional (Leite, 2000) que se orienta cada vez más hacia la adaptación a los paradigmas dominantes, y por ser justamente poco visible, de consecuencias inadvertidas e inclusive no deseadas para la Universidad Pública.

Para comprender esta particular dinámica universitaria, es útil la idea de política simple y política reflexiva. Beck (1998) que como indicamos en capítulos anteriores, (Ver supra p. 19) entiende a la política simple como aquella política que juega dentro de las reglas de juego, dirigida por las reglas de juego, mientras que la política reflexiva es una política modificadora de las reglas de juego generando situaciones de ambivalencia.

La evaluación en Bolivia ha sido a la vez política simple y política reflexiva, la Universidad ha pretendido cambiar las reglas de juego, dejándose dirigir por las reglas y jugando dentro del sistema de reglas; cayendo así, inevitablemente, en la ambivalencia y en el desgaste de sus propias iniciativas que finalmente parecen haber sido derrotadas constituyéndose en una política simple “fachadista” (Beck, 1998), es decir una política que cambia los nombres pero que en el fondo sirve para mantener por detrás los contenidos. La evaluación por tanto cumplió una función legitimadora pero no transformadora.

Esto sin embargo no es atribuible a un imperativo estatal, el Estado sigue sin concretarse como actor claro en la definición de las políticas, este aparece como quien intenta poner en marcha sucesos que de todos modos están ocurriendo a pesar de él. En lugar de un Estado de acción autoritario surgió un Estado de negociación, que canalizó los discursos e intentó tener cierto control sobre los sucesos que de todas maneras se imponen desde abajo o desde afuera.

Con la introducción del discurso por otra parte se comienzan a imponer criterios que tienen un impacto sobre la vida institucional. Se modifica su orientación y sus prácticas para satisfacer los criterios de evaluación, incidiendo indirectamente sobre la administración, el diseño curricular, las prácticas académicas y de gestión institucional.

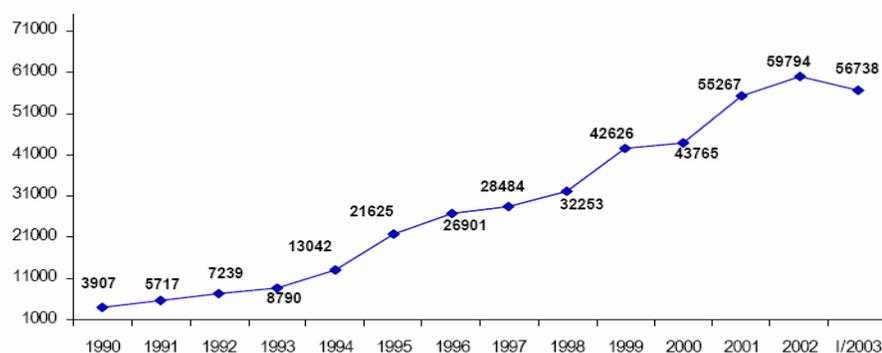
## **2 Diversificación institucional privatizante.**

En sus inicios las Universidades privadas se crearon por interés de sectores religiosos o de los gremios empresariales, pero luego se convirtieron en atractivas inversiones educativas en manos de particulares en busca de rentabilidad y nichos de mercado no atendidos por ningún otro sector. Como ya se vio, fue el primer lustro de los años 90 cuando se produjo un significativo desarrollo del sector privado. En este corto período de tiempo, no sólo comenzó a operar casi simultáneamente un gran número de instituciones nuevas, sino que la mayoría de las Universidades privadas iniciaron un acelerado crecimiento, pasando su matrícula del 2% en 1980 al 19% en el año 2002. La población total de estudiantes universitarios en Bolivia alcanza actualmente a 229.469, que se hallan distribuidos de la siguiente manera: 186.840 (81%) se encuentra en las Universidades públicas, 42.629 (19%) se encuentran en las Universidades privadas (UESCYT, 2003). Estos datos sin embargo cuentan como parte de la matrícula pública a los estudiantes de la Universidad Católica y EMI, que si bien son privadas, están reconocidas por el sistema público. Si tomamos en cuenta esta población (alrededor de 15000 estudiantes) como parte del sector privado, el porcentaje aumenta a 26%, esto significara que hoy en día 1 de cada 4 estudiantes universitarios están pagando por sus estudios.

En el siguiente gráfico observamos la evolución de la matrícula privada en la década de los 90.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Gráfico extractado de Marquez Tavera(2003)

**GRAFICO 1 Bolivia. Alumnos Inscritos en Universidades Privadas (1990-2003)**

Fuente: Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.  
Elaboración: Propia.

En el gráfico anterior vemos una tendencia de constante crecimiento de la matrícula privada, observándose importantes aumentos en los años 1995, 1999 y 2002, con la primera tendencia descendente de la década en el año 2003. Aún no se cuentan los datos para ver si esta tendencia se mantiene, hacia un proceso de reversión. Este descenso puede deberse a la crisis económica y social que se agudiza en ese año.

Hay que hacer notar que la tasa de cobertura para el grupo de edad no creció en la misma proporción que la matrícula por lo que se trata más bien de un proceso de redistribución de la matrícula del sector público hacia el sector privado.

Junto a la expansión privada, se generó un proceso de diversificación institucional, con la aparición de Universidades privadas de variada naturaleza y características. La expansión y diversificación en Bolivia responden al proceso descrito por Daniel Levy (1995) con una primera etapa de creación de Universidades religiosas (1984 – 1987), luego las Universidades de corte empresarial que surgen con el apoyo de corporaciones y asociaciones de esta naturaleza (1987-90) y finalmente incursiones de inversionistas en busca de satisfacer las demandas del mercado (1990-2002) (Tavera Márquez:2004)

Así, de un sistema con 9 Universidades públicas tradicionales, casi todas de origen republicano existente hasta 1984, con apenas una Universidad privada

confesional, se pasa a un sistema con 37<sup>62</sup> Universidades privadas, 6 confesionales religiosas, 2 de tipo empresarial, 29 Universidades de inversionistas particulares, muchas de ellas de consorcios familiares, 11 Universidades públicas autónomas, 3 Universidades públicas no autónomas, 2 de ellas perteneciente a las fuerzas armadas y a la milicia y 1 de posgrado de régimen especial, haciendo un total de 52 instituciones. Además de éstas a partir del año 2002 aparece una nueva figura, que son las Universidades privadas comunitarias o Universidades indígenas. En Bolivia existen al menos tres de ellas en funcionamiento aunque aún no han regularizado su situación legal. (Ver: Weise, 2004)

Este proceso que podemos caracterizarlo como de diversificación privatizante (Mollis, 2001) no sólo se da a nivel de pregrado, si no que abre un nuevo mercado, igualmente desregulado, que es el de los posgrados. En 1984 prácticamente no se contaba con programas de posgrado, hoy en día se cuenta con un amplia oferta que va desde cursos de especialidad, diplomados, hasta maestrías y doctorados, ofrecidos tanto por Universidades públicas como privadas, todos ellos arancelados. (Ver: Moreno de Landivar, 2004).

Asimismo, revisando las áreas de conocimiento predominantes, se ve una reorientación de los intereses profesionales hacia ramas económicas y ciencias de la administración, un decrecimiento del interés en la rama de ingenierías y un leve crecimiento de las humanidades en particular del área educativa, como consecuencia del impulso generado por la Reforma Educativa.

También se percibe el impacto a nivel de posgrado en el que se evidencia un crecimiento descontrolado en estas mismas áreas, son escasos los posgrados en ingenierías, o ciencias básicas. (Ver: Moreno de Landivar, 2004).

En síntesis, podemos decir que Los efectos en el campo, como ya se demostró, son fuertes. Se pasó de un campo monolítico y monopólico, de Universidades tradicionales muy similares, a un campo altamente diversificado.

La diversificación también se da a nivel intrainstitucional, donde las funciones de la Universidad son cada vez más y más diversas. Esto tiene que ver también con

---

<sup>62</sup> Incluye la Universidad Católica Boliviana, privada pero reconocida por el CEUB

el desarrollo del conocimiento, el surgimiento de nuevas disciplinas y nuevas profesiones.

Por lo tanto nos encontramos hoy en día con instituciones más complejas, con identidades alteradas y convivencia de racionalidades en conflicto. Se observa el surgimiento de nuevos actores posibilitados sobre todo por la existencia del campo privado y la desregulación del mismo.

Como un elemento adicional, hay que mencionar la aparición de nuevos fenómenos como efecto de la globalización, donde hay vacíos normativos y procedimentales y no se sabe si hay una política de fomento o restricción. Dónde nuevamente las decisiones y orientaciones se encuentran a expensas de intereses y grupos de poder. Tal es el caso de Universidades virtuales, Universidades corporativas transnacionales, Universidades internacionales. Universidades nacionales con doble titulación, etc.

En definitiva, es un campo donde ha habido una consolidación relativa del sector privado, que ha ganado cierta legitimidad, pero que aún no ha logrado un posicionamiento consistente ni una dirección de desarrollo definida.

### **3 Ingreso y selectividad.**

En Bolivia, las posibilidades de profesionalización se restringen casi exclusivamente a la Educación Superior universitaria. Las instituciones de Educación Superior no universitaria tienen menor demanda por parte de los jóvenes, muchas son en su mayoría privadas y tanto la oferta como la cobertura es escasa.

El acceso a la educación universitaria es la principal aspiración de los jóvenes y padres de los diferentes sectores sociales, pues esta tiene una elevada valoración social; no así las carreras técnicas, por lo que la demanda de ingreso a este nivel es muy alta.

Hasta 1990 el ingreso a la Universidad era libre<sup>63</sup>, año en que la matrícula alcanza un importante crecimiento, sin embargo, la cobertura ha ido aumentando progresivamente, pese a la implementación de modalidades de ingreso por parte de las propias Universidades ya que el Estado nunca pudo implementar la PAA como un requisito de ingreso.

Hasta inicios de los 90, prevaleció en las Universidades autónomas el ingreso libre. A partir de allí se comenzó a establecer de modo paulatino mecanismos selectivos, procedimiento normado a través de regulaciones generales emitidas por el CEUB, el Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana y de reglamentaciones de carácter institucional y facultativo. En el caso de las Universidades privadas, está normado por el RGUP, los estatutos orgánicos de cada institución y de sus reglamentaciones internas.

En el sistema de la Universidad Pública boliviana en la mayoría de las unidades académicas se implementa diversas modalidades de ingreso. Se reconocen en ellas, al menos 3 modalidades que son curso propedéutico o preparatorio, examen o prueba de aptitud e ingreso libre.

El curso preparatorio es un curso que varía en la duración, entre tres meses a un año, según la carrera y suple al examen de ingreso, quienes no desean tomar el examen de ingreso o lo reprobaban pueden realizar el curso preparatorio y luego de aprobarlo ingresar a primer semestre o año; en algunas carreras el propedéutico es obligatorio. De ese modo quienes no ingresan por el examen ingresan por el propedéutico.

Luego tenemos el examen de ingreso, cuyo contenido y estructura también varía según las carreras y que generalmente contiene una sección que evalúa conocimientos y una que evalúa aptitudes. El examen de convalidación es en realidad un examen de ingreso que en algunas carreras tiene carácter selectivo y en otras de carácter diagnóstico.

---

<sup>63</sup> La Universidad Boliviana ha tenido en su historia períodos de ingreso restringido y períodos de ingreso libre en distintas oportunidades. Hacemos referencia sólo al fin del último período que se inicia después de 1982 con el retorno a la democracia.

Finalmente se tiene el ingreso libre, en que se reconocen dos modalidades el ingreso libre indiferenciado, que prácticamente ha desaparecido del Sistema público universitario y el ingreso libre por convenios. En este segundo caso, es posible identificar convenios dirigidos específicamente a poblaciones rurales. Esta modalidad, se ha identificado en una sola Universidad del sistema.

Desde el punto de vista de la selectividad se puede afirmar que pese a ser un sistema con baja cobertura, principalmente en el sector primario y secundario, y poco diferenciado en su estructura no tiene una finalidad selectiva y permite la movilidad social en el nivel universitario. Si bien los circuitos de los colegios fiscales y particulares son claramente diferenciados por origen social, el espacio universitario es un espacio altamente diverso en cuanto al origen geográfico y sociocultural de los estudiantes (Ver Weise, 2004). La diferenciación suele producirse más bien por carreras, al interior de la Universidad. La selección se produce de acuerdo a los criterios que las facultades y carreras ponen.

El factor económico tampoco puede considerarse privativo en el acceso, ya que la Universidad Pública Boliviana es prácticamente gratuita para el estudiante y al contrario de haber logrado un incremento en el arancelamiento, que aumentó levemente en los años 90, se ha retornado a partir del año 2000 a una disminución progresiva de los aportes estudiantiles.

En el sector privado el ingreso es libre, salvo en un par de instituciones.

Como se ve, las posibilidades de acceso a la Educación Superior en Bolivia, para aquellos que concluyen la secundaria en comparación a otros países de la región es alta. Se tiene que 77% (World Bank, 1999: 88) de la población que concluye la secundaria ingresa a la Universidad Pública o privada.

Esto demuestra que no hay un mecanismo altamente selectivo en el paso de la educación secundaria a la universitaria.

Influye también, el crecimiento demográfico y el incremento de la cobertura escolar, en el porqué el porcentaje de estudiantes ha ido aumentando progresivamente, pese a la implementación de modalidades de ingreso.

En ese año (1990), la cobertura en relación al grupo de edad (17-24) era del 12,68%. En 1992 ya alcanzaba el 13.72%, sobre esa base se proyectó que el año 1995 llegaría a 15.74% y el 2000 al 20,51%. Tomando los datos censales del 2001 y el mismo grupo de edad, tenemos en Bolivia una tasa de cobertura del 17,76%, lo que nos muestra un crecimiento menor al proyectado, pero que ha mantenido una tendencia de aumento constante. La tasa de cobertura de educación universitaria nacional, se acerca a la media latinoamericana (alrededor del 20%).

Tampoco es posible identificar una tendencia de cambio del origen sociocultural de la población universitaria. La proporción de la población universitaria estaba compuesta en 1998 por alrededor de un 60% proveniente de colegios públicos y un 40% de colegios privados (C.E.U.B., 1998). En un reciente estudio aproximativo realizado en San Simón (Weise, 2004) se encontró que el 64% de la población proviene de colegios públicos, mientras que el 36% proviene de colegios privados, proporción que no ha sufrido variaciones sustanciales en los últimos años.

El Estado no pudo implementar ni concretar mecanismos selectivos ni en el sector público ni en el sector privado. En este caso es también la propia Universidad Pública la que instala los dispositivos que finalmente ponen en operación políticas a las que oficialmente se opone, la presión social sobre la Universidad Pública es tal, que ha debido de alguna frenar el ingreso a sus aulas.

Podemos concluir entonces, que pese a la tendencia de las políticas planteadas que buscan reducir la cobertura, e implementar cada vez más mecanismos selectivos, no ha habido impactos sustanciales a este nivel. No se han establecido mecanismos realmente selectivos y no se ha reducido la matrícula ni la tasa de cobertura de la Educación Superior, tampoco ha cambiado la naturaleza de la población que asiste a las Universidades públicas, aunque si ha habido un proceso de privatización y mercantilización de la Educación Superior.

#### **4 Financiamiento y presupuesto universitario.**

En el período que comprende nuestro estudio, ha habido un primer momento fuerte incremento de la financiación a las Universidades públicas, sin embargo entrados los 90 el ritmo de crecimiento de éste comienza a decaer. Los recursos públicos crecieron globalmente desde mediados de los 80s a los 90s incluso a tasas más altas que la nueva matrícula. Entre 1986 y 1995, los recursos públicos crecieron de 31 millones de dólares a 83,2 millones; es decir, con una tasa de crecimiento anual del 12%. En este mismo período, el alumnado creció a un ritmo muy inferior, es decir, un 4,2% anual. De 1995 en adelante el incremento de estos recursos perdió su dinamismo aunque continuaron creciendo. (Ver: Lizarraga,2002)

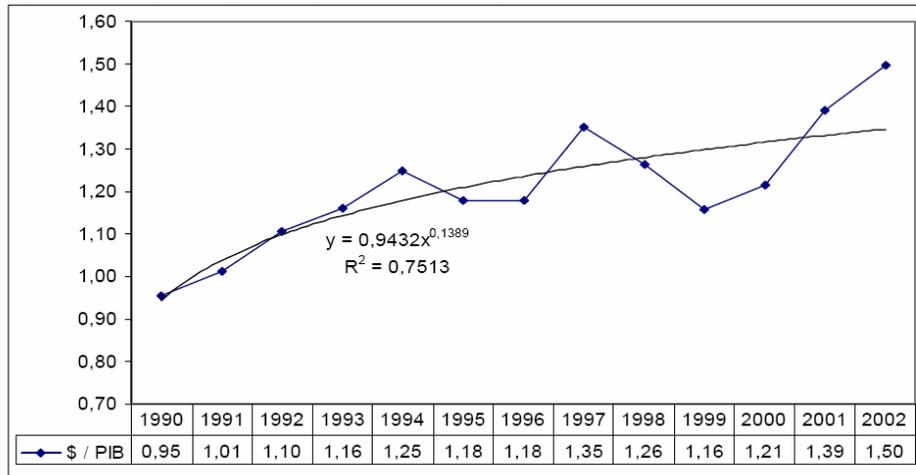
Los datos no son concluyentes respecto a un proceso de disminución progresiva del presupuesto en términos absolutos, pero si nos muestran, a partir de los 90 un proceso de disminución del crecimiento de los fondos asignados a la Universidades públicas con algunos períodos dónde esto es más evidente. Asimismo, en proporción al gasto público en educación, si se percibe una tendencia descendente.

Como vemos en el siguiente cuadro <sup>64</sup>(Santa Cruz, 2004: 6), de 1990 al 2002, el Estado destinó en promedio un 1.25% del PIB a las Universidades públicas.

---

<sup>64</sup> Gráficos sobre financiamiento extractado de (Santa Cruz 2004:2-3)

Figura 1. Presupuesto público para educación superior en relación al PIB.

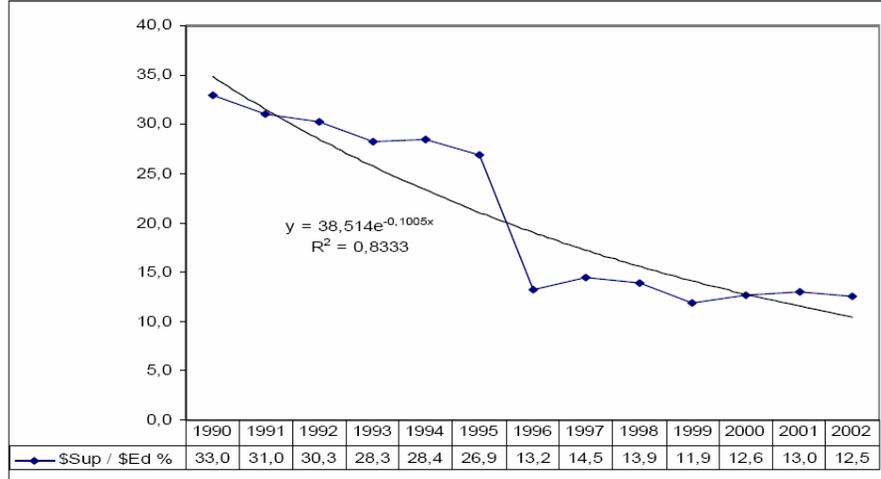


Fuente: Ministerio de Hacienda (MH) e Instituto Nacional de Estadística (INE)

Analizando las fluctuaciones de este porcentaje por años, se ve que existen algunas disminuciones relativas en los años 1995, 1996 y 1998 – 2000, que en gran medida se deben a las fluctuaciones en el crecimiento del PIB. En términos absolutos la disminución del presupuesto sólo es evidente para el año 1999, año en que se tuvo una fuerte disminución de recursos por coparticipación tributaria y subvención adicional (Santa Cruz, 2004: 2) (Lizarraga;2002).

Sin embargo, si vemos la relación de participación presupuestaria de la educación universitaria respecto del presupuesto general de la educación, que como indica el estudio citado “en el periodo 1991 – 1995 se mantenía alrededor del 30% muestra una franca declinación el año 1996 para estabilizarse posteriormente en valores cercanos a la mitad de la relación anterior. De hecho, el 1990 el presupuesto de Educación Superior era un tercio del presupuesto de educación, el año 2002 la octava parte” (Santa Cruz, 2004: 2)

Figura 2. Presupuesto destinado a educación superior en relación al presupuesto público para educación, en porcentaje.



Fuente: MH, INE.

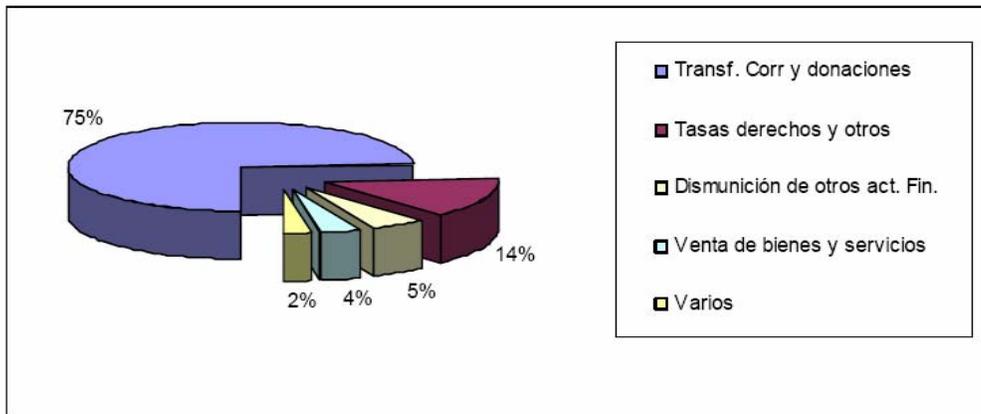
Si bien estos datos no demuestran, como ya dijimos un proceso de disminución del monto total asignado a las Universidades, muestran claramente una opción de política en el campo educativo, de detener el financiamiento de la educación universitaria pública, priorizando otros sectores. Por lo que en los hechos y como consecuencia de esta medida baja también el costo per cápita por alumno.

El monto per capita promedio de la Universidad Boliviana disminuyó de 689,5 dólares por estudiante en 1997 a 498,7 en el 2000. En 1990, este monto se establecía en 458,3 dólares por cada universitario.

Paralelamente, los recursos propios han experimentado un incremento muy notable, pasando de 3 millones en 1986 a 28 millones de dólares en 1995 y a 42,6 millones en 1998, elevando su participación en ingresos del 9% (1986), al 25,07%(1995) y al 27,9%(1998), aunque este crecimiento no ha tenido la misma intensidad en cada una de las Universidades públicas autónomas (Santa Cruz, 2004).

Este incremento de los ingresos propios proviene en su mayoría de la cooperación internacional. (UMSS, 2003; CEUB, 2001)

## Composición porcentual de los ingresos de las Universidades Públicas<sup>65</sup>



Fuente: MH

Esto confirma las apreciaciones emitidas en la perspectiva teórica (Ver supra: p.45), sobre la mercantilización, en sentido que los países latinoamericanos carecen de un verdadero mercado de bienes y servicios para las Universidades pues no existen potenciales consumidores de estos servicios, en economías precarias y de bajo crecimiento.

Sin embargo, se ha establecido una lógica de compra-venta interna de servicios generales dentro de las Universidades, que generan competencias, superposiciones económicas y por supuesto distorsiones en la actividad académica.

Gran parte del efecto del detrimento de la dotación presupuestaria recae sobre el docente que cada vez se encuentra en condiciones más precarias, con más alumnos y con menos motivación. En general en las Universidades del sistema el número de docentes entre 1995 y 2000 ha disminuido o en el mejor de los casos ha tenido un crecimiento mínimo<sup>66</sup> (CEUB, 2001; UMSS, 2003).

Este panorama es similar, incluso peor en las Universidades privadas, pues al no tener subvención estatal y en tanto la competencia obliga a bajar las matrículas, para lograr rentabilidad ofrecen bajos salarios y condiciones de contratación temporal para el tiempo de duración de los meses de clases.

<sup>65</sup> Gráfico extractado de Santa Cruz (2004, 4)

<sup>66</sup> Por ejemplo en la UMSS en 1996 se contaba con 1156 docentes, en el año 2000 se contaba con 1103, en estos años sin embargo, el crecimiento de la matrícula estudiantil, fue alto. (CEUB, 2001: 93)

En conclusión, las políticas de reforma de la Educación Superior no han modificado los mecanismos de dotación de recursos, si bien actualmente cada Universidad presenta un plan de desarrollo, no existen mecanismos consistentes de control o regulación sobre el cumplimiento de estos, tampoco tienen una real incidencia en las decisiones sobre la dotación presupuestaria. El mecanismo continúa siendo el de la negociación por la vía incremental sobre la base de la proyección del crecimiento vegetativo.

Sin embargo, hay un impacto real en la disminución del presupuesto, aunque no sea en cifras absolutas (lo cual ya es notorio desde el año 2000), si lo es en relación al crecimiento de años anteriores y también en relación al costo por estudiante.

## CAPITULO VI: CONCLUSIONES

Para poder analizar y comprender mejor la construcción de las Políticas Públicas sobre Educación Superior Universitaria, hemos tenido que recorrer un largo camino, nuestro propósito se situaba en la revisión de las mismas y la forma cómo ellas fueron constituidas y operadas desde el Estado, en la coyuntura política del neo liberalismo, esto nos condujo a realizar una revisión histórica, una caracterización de los campos y actores, un análisis de la normativa, el contenido y los dispositivos y un rastreo de los impactos. De todo ello, podemos identificar como punto de partida para nuestras conclusiones algunos elementos comunes respecto al proceso histórico de construcción de la política Pública de educación Superior en Bolivia y el rol del estado como actor en dicho proceso.

- a) El contexto internacional es un factor importante, en el que se definen corrientes y formas de penetración de las tendencias hegemónicas en el mundo frente a las cuales Bolivia es altamente vulnerable.
- b) Las políticas públicas son el resultado de un juego de poder entre los campos de la política y la subpolítica históricamente configurados.
- c) La acción del Estado es débil y poco sistemática.
- d) La Universidad mantiene una relación compleja y dual con el Estado y desde esa relación, delimita las políticas posibles en la Educación Superior Universitaria.
- e) Los actores de la política pública, tienen una intensa dinámica de circulación y acomodación en los diferentes campos de construcción de las políticas acorde a sus intereses y posiciones.
- f) No se trata de políticas construidas con visiones de largo plazo, responden a iniciativas personales o de grupos de interés, y en el mejor de los casos da gestiones de gobierno.
- g) El estudio de las políticas públicas es complicado en la medida que no se cuenta con documentación que nos permita sistematizarlas y la memoria institucional del estado es frágil

Tomando estos puntos generales llegamos a las siguientes conclusiones:

El Estado denominado Neoliberal trató de implantar un modelo de economía social de mercado, y en consecuencia a ello, pretendió modificar el conjunto de instituciones del Estado, incluida la Universidad. La racionalidad neoliberal era hegemónica en el contexto político y social por lo que el análisis de la problemática universitaria responde evidentemente a la racionalidad de la economía social de mercado.

El Estado, como consecuencia de los programas de ajuste estructural, al haber sido reducido en su estructura y alcance, en el caso de las Políticas de Educación Universitaria en Bolivia, demuestra alta permeabilidad por una parte a los conflictos internos de los grupos de poder en disputa en el campo de la Educación Superior, los mismos que, en muchos casos, definen las orientaciones de la política pública en el área; y por otro respecto de la presión de los poderes transnacionales, estableciendo una agenda indiscutida y asumida acríticamente.

Se evidencia una grave limitación estructural que no permite al Estado el desarrollo y ejecución de políticas públicas, debido a la incapacidad de contar con recursos financieros y distribuirlos según prioridades claras, como consecuencia cuenta con limitadas capacidades técnicas para diseñar e implementar las políticas.

Tanto la construcción de la agenda como las medidas para desarrollar las líneas de política estuvieron permeadas por las presiones de los grupos sociales que lograron tener acceso a la esfera estatal, cambiando el curso de las acciones e influenciando fuertemente en las decisiones que dichos actores tomaron. Como consecuencia de la debilidad instrumental y técnica del Estado para implementar la política universitaria, su evolución ha estado a expensas de su capacidad de negociación y asociación con grupos de fuerza. En pocos momentos con las Universidades públicas, generalmente con las Universidades privadas o con grupos empresariales que coincidieron con los intereses y enfoques políticos del momento, situación que permitió por ejemplo la expansión privada en Bolivia.

El respaldo normativo y legal con el que se define e implementa la política pública de Educación Superior en Bolivia es laxo, por lo que el Estado no puede ejercer

autoridad amparado en la norma legal. Asimismo, al ser una política no formalizada y con débil estructura operativa, es más susceptible a ser influenciada por las visiones personales de los actores estatales en la toma de decisiones y de los actores extraestatales en la implementación. Estas características hacen que las políticas de Educación Superior tengan poca consistencia, presentando modificaciones o siendo ignoradas de acuerdo a las iniciativas de los gobiernos de turno, pero manteniendo los contenidos de la agenda definida principalmente por las corrientes predominantes a nivel internacional casi sin variación y de forma acrítica.

Pese a no ser una política universitaria formalizada e institucionalizada, cuenta con dispositivos que la ponen en funcionamiento, en general por impulso de las instituciones universitarias o de elementos externos al Estado. Los dispositivos, sin embargo, aparecen desarticulados, débiles y como ya se indicó, son altamente susceptibles a las presiones de los actores. Como resultado de esa permeabilidad los dispositivos propuestos no lograron ser aplicados o cambiaron su sentido en el camino, produciendo resultados imprevisto y a veces contradictorios con los propósitos iniciales que les dieron origen, como por ejemplo el FOMCALIDAD, el CONAES, que nacen con un propósito de establecer mecanismos de modificación de la asignación presupuestaria y que en el camino se desvinculan de ello, las pruebas de admisión (PAA), que nacen con una finalidad selectiva y quedan como una prueba diagnóstica sin aplicación real, etc.

Se ha evidenciado que por las relaciones de fuerza establecidas con la Universidad Pública, los actores estatales han asumido estrategias no frontales e informales de implementación de las políticas acudiendo por ejemplo a interpretaciones de normas vigentes o a acuerdos con instituciones aisladas. Estas se han construido a partir de la acción reactiva de la Universidad Pública, la presión política de los sectores privados y el peso de la agenda internacional sobre Educación Superior adecuada al discurso del modelo neoliberal.

El discurso neoliberal, sus valores y sus instrumentos se convierten en el paradigma hegemónico y no requieren por tanto de una imposición desde el

espacio formal En este sentido es importante llamar la atención respecto a la cuestión de la hegemonía. Estas conexiones informales entre actores estatales y universitarios posibilitan consensos implícitos que dan lugar a la introducción y consolidación de ejes de la política

Lo enunciado en párrafos anteriores tiene una relación directa con las características del propio Estado Boliviano y sus aparatos de gobierno. Al ser democracias pactadas, los espacios burocráticos son parte de la negociación y los conflictos interpartidarios son trasladados al seno del poder ejecutivo. Esto dificulta el desarrollo de políticas más sólidas y menos permeables a los intereses y visiones individuales de los actores que ocupan estos espacios. Se trata de un aparato estatal cooptado por intereses corporativos y de clases, sujeto a fuertes influencias de poderes extraestatales. No se puede hablar en este caso de un poder burocrático propiamente dicho o de un poder tecnocrático estatal en sentido estricto. Los cuerpos técnico-burocráticos mantienen en este contexto una cierta estabilidad dentro del aparato estatal influyendo y determinando el curso de las políticas, desde diferentes posiciones, lo que les permite desde una visión más bien individual, acumular poder como actores.

El Estado se ve en una paradójica situación, en la que regula y monitorea políticas que no lidera ni explicita y sobre las cuales no tiene control. Por ello, la política estatal es una política de regulación y corrección ex post, sobre espacios y situaciones que se generaron en un contexto desregulado.

En este contexto la Universidad Pública aparece como un poderoso actor, con mayor capacidad técnica que el Estado, mayor capacidad de movilización social y por lo tanto con fuerte incidencia en el desarrollo de las políticas, sin embargo como ya se dijo, su intervención es reactiva y se reduce a afectar determinados dispositivos y no a proponer. No participa en la disputa alrededor de la agenda, ni de la introducción de los componentes ideológicos que vienen con ella. Por el contrario, los actores universitarios consolidan esta agenda y difunden los valores implícitos en el discurso hegemónico del neoliberalismo.

El Estado como estrategia de penetración se limita a posicionar el discurso ya que no requiere de la imposición ni la formalización de la política. La formalización de ésta implica poner en la mesa los temas centrales de debate, explicitar las intencionalidades y metas. Al no explicitarlas, se reducen las posibilidades de confrontación directa. Desde esa lógica, la política es introducida de manera indirecta y desarticulada.

Como consecuencia de lo anterior, podemos ver que uno de los efectos más claros ha sido la introducción de la racionalidad empresarial en la vida universitaria, acompañado de un proceso de privatización moderado que se expresa en dos fenómenos:

La redistribución de la matrícula universitaria.

La disminución sistemática y progresiva del presupuesto de la Universidad pública que produce una precarización y detrimento del cuerpo académico.

Asimismo se observa un fuerte proceso de mercantilización de la Educación Superior donde el acceso a la formación profesional y a mejores niveles educativos en general se ha convertido en un bien de consumo. La educación no es entendida ya como un derecho si no como algo que puede comprarse o venderse.

Se ha generado un mercado educativo universitario en el campo privado como consecuencia de su expansión desregulada, donde prima la lógica de la competitividad por clientes y en la que se imponen comportamientos mercantilistas. Las Universidades públicas en sentido estricto no entran en dicha lógica puesto que no deben competir por matrícula ni por recursos.

Sin embargo, el mercado es un mercado de formación profesional, de títulos y grados, pero no hay un mercado de conocimientos, ni tampoco mercado de bienes producidos por la Universidad.

Todo lo anterior nos lleva al refuerzo y reducción de la función social asignada a la simple profesionalización como única y válida actividad de las instituciones

universitarias socavando su naturaleza académica y política que contribuye a su pérdida de sentido como institución pública.

Subyacente a las políticas de Educación Superior desarrolladas, se encuentra un proyecto de modernización de la Universidad que pone énfasis en el manejo técnico, racional y objetivo de las Universidades para producir un único resultado, que es la formación de profesionales para el sector productivo. Bajo esta forma de entender la función universitaria se señalan como defectos o como esfuerzos innecesarios, el desarrollo de sus otras funciones, como por ejemplo la función de integración social, la formación ciudadana e incluso la formación política, elementos que en este período se invisibilizan ante el peso de la función profesionalizante.

Dichos proyectos de reforma de la universidad, subyacentes en las políticas estatales para la educación Superior llevan implícita la idea de una visión funcionalista de la sociedad que no reconoce los conflictos de clase y que entiende a la Universidad como una institución que no posee una naturaleza política, definiendo su misión únicamente en términos de formación profesional y planteando como deseables la eliminación de toda actividad política en su seno, siendo esto algo ajeno a ella.

Estas posturas van relacionadas con la idea de un borramiento de los límites y una indiferenciación de la naturaleza de las Universidades públicas y privadas, asumiendo que además ambas tienen una función similar y única que es la formación profesional, en el entendido que son mejores aquellas que logran este objetivo de manera más eficiente.

Si bien en las visiones de los actores estatales se remarca el papel de la Universidad como polo del desarrollo social, dicha idea queda totalmente difusa, como un discurso vacío de contenido y no se traduce en ningún tipo de dispositivo ni medida por parte del Estado que oriente acciones y destine recursos para fortalecer dicha función. Esta idea queda en una declaración sin sustento ni consecuencia en las políticas de Educación Superior.

La respuesta ideal de la Universidad hacia la sociedad, valorada por parte del Estado y sus actores, se concentra en la rendición de cuentas, la transparencia y el manejo adecuado de recursos económicos. La disminución del gasto y la eficiencia administrativa. Es decir, el Estado concibe que al cumplir estos mandatos, la Universidad estaría cumpliendo su rol social y es el tipo de respuesta solicitada desde el gobierno a las universidades, sin ninguna otra expectativa mayor sobre su rol en la construcción del Estado.

Dicha visión, que reduce la función social de la universidad a la función profesionalizante comporta o exige un vaciamiento ideológico y a su vez la asimilación de la actividad académica a un discurso técnico gerencialista, aparentemente apolítico. Lo académico es ahora asociado a la actividad técnica dentro de los marcos de la racionalidad empresarial, en la que se sustituye la administración por la gestión, la institución por la organización y la formación por la profesionalización.

Por otra parte, la formación de las Inteligencias ha sido transferida a la formación de posgrado, principalmente en el exterior, y la función de formación de la clase política también, en la medida en la que se sobreentiende, en el marco de la racionalidad del Estado neoliberal, que se necesitan gestores y administradores para el Estado, no políticos.

Por lo tanto este proyecto de reforma universitaria implícito en las Políticas de educación Superior apunta, como se dijo en algún momento, a debilitar el rol de referente público de la Universidad convirtiéndola en una organización gestionada para producir profesionales.

Es importante sin embargo indicar que en la realidad, la Universidad por sus propios problemas internos ha ido perdiendo ese carácter de referente social, por lo tanto ha contribuido al posicionamiento de este proyecto, ante la imposibilidad de replantearse la función social y ante los problemas relativos a su propia capacidad de autogobierno.

- Del estudio del caso de las Políticas Públicas de Educación Superior en Bolivia podemos deducir, que en contextos de democracia, cuanto más

fuerte es el Estado hay mayor espacio para el ejercicio de la autonomía mientras que ante un Estado más débil y empequeñecido, es mayor su necesidad de regulación, y por lo tanto pretende imponer más límites a la autonomía, paradójicamente, su capacidad de acción y regulación es baja, por lo que cobran mayor peso los actores de la subpolítica y las disputas entre sus actores con quienes debe negociar permanentemente. Los límites entre los campos de la política formal y subpolítica se debilitan, concentrándose el poder muchas veces fuera del espacio estatal, por lo que los actores e iniciativas de este último, quedan a la zaga de los acontecimientos.

- Ante la poca formalización y explicitación de la Política Pública de Educación Superior es mayor la permeabilidad a las presiones de los actores, pero por otra parte la formalización significa plantear negociaciones claras; ante la conciencia de su propia debilidad en el campo, el Estado prefiere no hacerlo y opta por la estrategia de la no explicitación o de la omisión de puntos en la agenda, por ello el desarrollo de la política se sustenta en correas de comunicación y transmisión informales y en acuerdos y pactos entre actores.
- Los espacios gubernamentales al responder a lógicas de acuerdos interpartidarios de cuotas de poder, son espacios inestables en un campo de fuertes disputas y penetración de poderes extraestatales. Sin una acción decidida del Estado, poca consistencia en sus posiciones, pocos recursos destinados al desarrollo de políticas, con una relación histórica con la universidad enfatizada en preocupaciones financieras; siendo un estado con un débil proyecto de país, tenemos una Universidad Pública en detrimento progresivo, que no ha producido acciones hacia la construcción de políticas reflexivas para la Educación Superior y que ha perdido su posicionamiento como institución cultural de mediación social y por lo tanto su sentido como institución pública. Ante esta situación, se le plantea al Estado el desafío de definir una posición que favorezca el desarrollo del campo y que pueda servirse de las instituciones universitarias en su

proceso de reconstrucción histórica. En tanto que, las Universidades estatales se ven ante el imperativo de redefinir el sentido público que la define, a la luz de un nuevo contexto que comienza a perfilarse como consecuencia de los impactos del período neoliberal y los nuevos acontecimientos sociopolíticos a partir del año 2000; y que la obliga a repensar desde una renovada y más abierta relación con el Estado, la recuperación de sus funciones básicas originarias y las funciones sociales que como institución pública la caracterizan.

## Bibliografía

- Abellán, Joaquín (1991) **Max Weber Escritos políticos**. Alianza. Madrid.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996) **“La evaluación de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición”**. Ed. Grupo Editor Miguel Angel Porrúa. México.
- Althusser, Louis (1988). **Ideología y Aparatos ideológicos de Estado. Freud y Lacan**. Nueva Visión. Buenos Aires.
- Altimir, Oscar (1997) **“Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo”** en Desarrollo Económico Vol. 37 N° 145. Fondo de Cultura Económica. Argentina.
- Anaya Ricardo (1963), **Reestructuración Universitaria**. Universidad Mayor de San Simón. Cochabamba.
- Apple, Michael W. (1982). **Cultural and economic reproduction in education: essays on class, ideology and the state**. Routledge & Kegan Paul. London.
- Arendt, Ana (2002) **Tiempos presentes**. Gedisa. España.
- Arguirá (1955), p.7 “Hacia la extensión universitaria integral” Imprenta Universitaria, UMSS.
- Arnez Villarroel Roberto. (1954), **“La Reforma Universitaria”**, tesis presentada para optar por el grado de Licenciado en derecho, Ciencias, Sociales, Políticos y Jurídicas, UMSS, Cochabamba, pp. 108-109.
- Baldrige J. V. et al (1982) **Estructuración de Políticas y Liderazgo Efectivo** en la Educación Superior, NOEMA, México.
- Ball, Stephen J. (Comp.)(1993) **Foucault y la educación**. Morata. Madrid.
- Banco Mundial (1995) **La Enseñanza Superior: Las Lecciones Derivadas de la Experiencia**, Banco Mundial, Washington.
- Banco Mundial (1997) **Informe sobre el desarrollo mundial 1997, El estado en un mundo de transformación**.
- Bañon Rafael y Carrillo Ernesto (Comps.) (1997) **La nueva administración pública**. Alianza. Madrid.
- Barnett Ronald (1995). **“Poder esclarecimiento y evaluación de la calidad”** en Universidad Futura. Vol. 6. No. 18, p. 61.
- Becher, Tony (2001) **Tribus y territorios académicos**. Gedisa. España.
- Beck, Ulrich (1998) **La invención de lo político**. Fondo de Cultura Económica. Argentina.

- Birnbaum, Norman. (1992). **Lo público y lo privado en educación. Reflexiones sobre otro contexto. ¿Desaparición o transformación de Espacio público?** en Propuesta Educativa. FLACSO. Argentina.
- Block, Fred (1987) **Revising State Theory**. Temple University Press, United States of America.
- Bobbio, Norberto (1997 6º) **La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político**. Fondo de Cultura Económica. México.
- Bonvecchio, Claudio (2000) **El mito de la universidad**. Siglo XXI. México
- Boron, Atilio A. (1993) **Estado, capitalismo y democracia en América Latina**. Oficina de publicaciones del CBC-UBA. Argentina
- Bourdieu, Pierre (1996). **Cosas Dichas**. Gedisa. España.
- Bourdieu, Pierre y Wacqwant, Lois (1995): **Respuestas: por una antropología reflexiva**. Grijalbo, México.
- Bourdieu, Pierre (1993) **La miseria del mundo**. Fondo de cultura Económica. España.
- Bourdieu, Pierre (1996) **Espíritus de Estado en Sociedad Nº 8**. Facultad de Ciencias Sociales –UBA. Argentina.
- Bourdieu, Pierre (1996b) **Cosas Dichas**. Gedisa, España.
- Bourdieu, Pierre (1998) **Capital cultural, escuela y espacio social**. Siglo XXI. México.
- Bowles, S. y Gintis, H. (1986) **La instrucción escolar en América Capitalista**. Siglo XXI. Mexico.
- Brachet-Márquez, Viviane (1996) **El pacto de dominación estado, clase y reforma social en México 1910-1995**. El Colegio de México. México
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau Nuria (Edit.)(1998) **Lo público no estatal en la reforma del Estado**. Paidós - CLAD. Argentina
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1990) *Technobureaucratic Capitalism*. Unpublished book, available in [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br).
- Bricall, Josep Maria (2000) **Universidad 2 mil**. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas CRUE. España.
- Brovetto Cruz, José Luis (1999) **La Educación Superior en Iberoamerica: crisis, debates, realidades y transformaciones en la ultima década del siglo XX en Revista Iberoamericana de Educación Nº 21**. OEA. Brasil.
- Brunner José Joaquín(1990). **Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos**, Fondo de Cultura Económica, Chile.
- Brunner José Joaquín. (1993). **Educación Superior en América Latina durante la década de los ochenta: la economía política de los sistemas**. En Udapso. Desafíos de la Educaión Superior. Udapso, La Paz.

- Brunner, José Joaquín. (1998) **Notas para una teoría del cambio en la educación superior**. FLACSO. Santiago de Chile.
- Burton Clark R. (1995.) **El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica**. Universidad Autónoma Metropolitana-azcapotzalco, Nueva Imagen, México.
- Byrne, David (1999) **Social exclusión**. Open University Press. Great Britain Buckingham. Philadelphia.
- Camou, Antonio (1997) **“Los consejeros del príncipe saber técnico y política en los procesos de reforma económica de América Latina” en Nueva Sociedad Nº 152**. Noviembre-Diciembre, Caracas.
- Camp, Boderic (1985) **Intellectuals and the state in twentieth-Century Mexico**. University Texas Press. United States of America.
- Campa, Ricardo (1989) **La universidad de Bolonia y el debate de la razón**. Grupo Editor Latinoamericano. Argentina.
- Campero, Fernando (Dir.)(2000) **Bolivia en el siglo XX la formación de la Bolivia contemporánea**. EDOBOL. Bolivia.
- Camps, Victoria (1993) **Virtudes públicas**. Espasa Calpe. España.
- Cano García Elena. (1998). **Evaluación de la calidad educativa**. La Muralla. Madrid.
- Díaz Barriga Angel: (1996). **El currículo escolar surgimiento y perspectivas**. Aique. Bs. Aires.
- Díaz Barriga Angel. (1994). **Ensayos sobre problemática curricular**. Trillas. México.
- Carnoy Martin (1984) **The State and the political theory**. Princeton University Press. Princeton. N.J.
- Carnoy Martin y Levin, Henry. (1985). **Schooling and Work in the democratic State**. Stanford University Press. Stanford.
- Casanova Cardiel Hugo y Rodriguez Roberto (Coords.) (2002) **Reformas en los sistemas nacionales de educación superior**. Netbiblo. España.
- Casanova Cardiel, Hugo y Rodriguez Roberto (Comp.)(1999) **Universidad Contemporánea: Política y gobierno** .Tomo II. Centros de Estudios sobre la universidad. México.
- Castrejon Diez, Jaime (1990) **El concepto de Universidad**. Trillas. México.
- Chomsky Noam y Dieterich (1996) **La sociedad Global educación, mercado y democracia**. Oficina de Publicaciones CBC-UBA. Argentina.
- Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (1997) **Ejecución de gastos por programas de la universidad boliviana 1990-1995**. CEUB. Bolivia.
- Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (1998) **Estadísticas universitarias 1983-1997**. CEUB. Bolivia.

- Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (1999) **Reunión Académica Nacional informes, resoluciones y documentos Universidad Autónoma Juan Misael Saracho- Tarija** . CEUB. Bolivia.
- Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (2001) **Plan estratégico del postgrado 20002-2006**. CEUB. Bolivia.
- Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, (2001). Secretaria Nacional de Planificación Académica **Estadísticas de la universidad boliviana 1990-2000**. CEUB. Bolivia.
- Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, Secretaria Nacional de Planificación Académica, Universidad Técnica del Beni "MCAL. Jose Ballivian" (2001) **III Reunión Académica Nacional del IX Congreso Nacional de Universidades informes, resoluciones y documentos**. CEUB. Bolivia.
- Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana. CEUB (2000) Secretaria Nacional de Evaluación y Acreditación **Sistema nacional de evaluación y acreditación de la universidad boliviana**. Bolivia.
- Constitución Política del Estado** (1987).República de Bolivia. La Paz.
- Contreras Manuel en: Grebe Horst (comp.) (1996) "Educación Superior: contribuciones al debate", Fundación Milenio, La Paz, p. 110.
- Coraggio, J.L. y Torres, R.M. (1997). La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos. Miño y Dávila /CEM.Buenos Aires:
- Cornblit, Donación (1995) **American government institutions and policies**. University Harvard. United States of America.
- Costilla, Lucio Oliver (1994) **La reforma del Estado en América Latina: una aproximación crítica en Estudios Latinoamericanos N°2**. Nueva Época . Argentina.
- Courard, Hernán (Ed.)(1993) **Políticas comparadas de educación superior en América Latina**. FLACSO. Chile.
- Cox Cristian y Courard Hernán (1990).**Autoridades y Gobierno en la Universidad chilena 1950- 1989. Categorías y Desarrollo Histórico** en Cristian Cox (ed.) Formas de Gobierno en la Educación Superior: Nuevas Perspectivas, Santiago, Colección Foro de la Educación Superior.
- Cunnil Grau, Nuria (1997). **Repensando lo público a través de la sociedad**. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD. Nueva Sociedad. Caracas.
- Daza Ondarza, Mónica (2003). **Estudio evolutivo de la legislación en educación superior de la República de Bolivia** IESALC – UNESCO IES/2003/ED/PI/42. [www.iesalc.unesco.org.ve](http://www.iesalc.unesco.org.ve)
- Daza Rivero Ramón: **Experiencias de Evaluación en América Latina y Europa. Material de Trabajo del curso de Especialidad en Evaluación y Acreditación de la Educación Superior**. UMSS, Cochabamba, 1988.

- De Sousa Santos, Boaventura(2004) **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória de universidade**. Editora Cortez. Brasil.
- De Tomassi, L.; Warde, M. J.; Haddad, S. (org.). 1996. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**.PUC-SP/Ação Educativa/Cortez. Sao Paulo.
- Delors, Jacques. (1996). **Informe Delors**. La educación encierra un tesoro. Unesco-Santillana. El director general de la UNESCO. Madrid.
- Deutsch W., Karl (1998) **Política y gobierno**. Fondo de Cultura Económica. México.
- Días Sobrino, José (1998): **Avaliação Institucional da Educação Superior: fontes externas e fontes internas**. Avaliação. Vol 3 N°4 Unicamp, Campinas, Brasil.
- Dias Sobrino, José (1999). **Concepções de universidade e de avaliação institucional. Avaliação**. RAIES. Vol.4 nº 2 29-40 jun. Campinas, Brasil.
- Díaz Barriga, Angel (Dir.) (2001) **Perfiles Educativos. Vol. XXIII N° 91**. Centro de Estudios sobre la Universidad/UNAM. México.
- Díaz Barriga, Angel (Dir.) (2003) **Perfiles Educativos. Vol. XXV N° 99**. Centro de Estudios sobre la Universidad/UNAM. México.
- Duluk Silvia y Petrucci Liliana: (1992).**Evaluación: Alternativa o destino?**. CESU, UNAM, México.
- Elmore F. R. (1996). **"Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de las Políticas**, Porrúa Miguel, grupo ed. México DF.pp. 245-246.
- Escotet, Miguel Ángel (1996) **Universidad y devenir**. Ideas. Argentina.
- Evans, Peter (1996) **"El estado como problema y como solución"** en Desarrollo Económico **Vol. 35 N° 140**. Fondo de Cultura Económica. Argentina.
- Filmus, Daniel (1997) **Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina en Propuesta Educativa N°17**. en revista Apuntes Electorales. Instituto Electoral. México.
- Flisfisch, Angel (1990) **"Política y Gobierno Universitario: Metáforas Inadecuadas y Ajustes Necesarios"** en Cristián Cox (ed.) Formas de Gobierno en la Educación Superior: Nuevas Perspectivas; Colección Foro de la Educación Superior ,Santiago.
- Florida y M. Kenney, (1993) **"The new Age of Capitalism"**, en Futures, vol. 25, Number. 6, July-August .
- Foucault, Michel (1999) **Estética, ética y hermenéutica Obras esenciales, Vol. III**. Paidós. España.
- Francovich, Guillermo (1956) **El pensamiento boliviano en el siglo XX**. Fondo de Cultura Económica. México.

- Freitang, Michel (2004) **El naufragio de la universidad y otros ensayos de epistemología política**. Ediciones Pomares. Mexico.
- Gamarra, Eduardo (1995). **Democracia, reformas económicas y gobernabilidad en Bolivia**. Serie Reformas de Política Pública 36. Naciones Unidas-CEPAL. Chile.
- García Delgado, Daniel (1994) **Estado y sociedad la nueva relación a partir del cambio estructural**. FLACSO. Argentina.
- Geddes, Barbara (1995) **Politician's dilemma**. University of California Press. United States of America.
- Gentili Pablo y Frigotto Gaudencio (Comps.) (2000) **La ciudadanía negada políticas de exclusión en la educación y el trabajo**. CLACSO-ASDI. Argentina.
- Gentili, Pablo (Coord.) (2001). **Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária**. Cortez Editora/CLACSO. São Paulo,
- Gentili, Pablo (Dir.) (1999) **Escuela pública y sociedad neoliberal**. Niño Dávila. Madrid.
- Gentili, Pablo (1998) "El neoliberalismo como nueva retórica de la desigualdad" en Retórica de la **Desigualdad. Los fundamentos doctrinales de la reforma educativa neoliberal**. Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- Gimeno Sacristán, José (1998) **Podere inestables en educación**. Morata. Madrid.
- Giroux Aline (2002) **Éducation et francophonie, À l'université révolutionnée, le Newspeak de la performance Faculté d'éducation**. printemps. Volume XXX, N° 1, Université d'Ottawa. Ontario, Canada. <http://www.acelf.ca/c/revue/revuehtml/30-1/08-Giroux.html>
- Giroux, Henry. (1981). **Ideology, culture and the process of schooling**. Temple University Press. Philadelphia.
- Gold David, Y. H. Lo. Clarence y Olin Wright Erik (1975) **Recent Developments in Marxist theories of the capitalist state. Monthly Review 27**. United States of América.
- Gomez Campo, Victor Manuel (1996) **Equidad social y política de educación superior**. ICFES. Colombia.
- Gómez Llorente, Luis. 2000. Educación Pública. Morata. España.
- Gramsci, Antonio (1971). Selection from the prison notebooks of Antonio Gramsci. Lawrence & Wishart. London.
- Gramsci, Antonio (1981). **La alternativa pedagógica**. Fontanamara. Barcelona.
- Gramsci, Antonio (1990). **La formación de los intelectuales**. Grijalbo. México.

- Grebe López, Horst (comp.). (1996) **Educación Superior: Contribuciones al Debate**, Fundación Milenio, Bolivia.
- Gutiérrez Alicia (1995). **Pierre Bourdieu. Las prácticas Sociales**. Cátedra. Editorial Universitaria. Universidad Nacional de Misiones. Argentina.
- Gutierrez, Alicia (1995) **Pierre Bourdieu Las practicas sociales**. Editorial Universitaria. Argentina.
- Hall, Meter (1993) **Implicaciones políticas de la intervención estatal. en la economía en Gran Bretaña y Francia**. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España.
- Held, David (1998) **La democracia y el orden global del estado moderno al gobierno cosmopolita**. Paidós. España.
- Hilb, Claudia. (1994). El resplandor de lo público. En torno a Ana Arendt. Nueva Sociedad. Venezuela.
- Hilgartner Stephen y Bosk Charles (1988) **The rise and fall of social problems: a public arenas model en American Journal of Sociology** Vol. 94 N°1. The University of Chicago. United States of America.
- Hirst, Mónica (1996), **Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición**, Grupo Editorial Norma, Ensayos, noviembre, Argentina.
- Hood, Christopher (1990) **The tools of government. Edic, XXX** United Status of América.
- I congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. (1997) **La reforma del estado actualidad y escenarios futuros**. CLAD. Venezuela.
- Iazzeta M, Osvaldo (abril de 2001). La Recreación de la dimensión pública de la universidad. En Pensamiento Universitario Año 9 N° 9. Buenos Aires.
- Ibarra Colado Eduardo. (2002). **Reseña de Universidad en la Penumbra y más allá. Notas para comprender la gran transformación de la Universidad y discutir su porvenir como institución en la sociedad**. de Pablo Gentili. Espiral Mayo-Agosto vol.9 n° 27 Universidad de Guadalajara. México. <http://148.215.4.212/rev/138/130802708pdf>
- Instituto Universitario Ortega y Gasset.(1998).**Reforma de la Universidad Publica de Bolivia**. La Paz. Bolivia.
- Isuani Aldo y Filmus Daniel (1998) **La argentina que viene**. Grupo Norma. Argentina.
- Isuani Ernesto, Lo Vuolo Ruben y Tenti Fanfani Emilio (1991) **El estado benefactor. Un paradigma en crisis**. Miño Dávila. España.
- Isuani, Aldo (1991b) "**Bismarck o Keynes: quién es el culpable?. Notas sobre la crisis de acumulación**",

- Isuani, Aldo (1992) "**Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?**", en Desarrollo económico. Revista de Ciencias sociales, v. 32, Nro. 125, Buenos Aires.
- Isuani, Aldo(1996), **Anomia social y anemia estatal**, Buenos Aires, FLACSO, 1996
- Isuani, Ernesto A. (1992) "**Política social y dinámica política en América Latina ¿Nuevas propuestas para viejos problemas?**" en **Desarrollo Económico Vol. 32 Nº 125**. Fondo de Cultura Económica. Argentina.
- Isuani, Ernesto A. (1996) **Anomia Social y anemia estatal**. Fundación Generación 2000. Argentina.
- Javed Burki Shahid y Perry Guillermo E. (s/f) **Más allá del consenso de Washington: La hora de la reforma institucional**. El Banco Mundial de Washington D.C. United States of America.
- Jessop, Bob 1990.**State Theory: Putting Capitalist States in their Place**, Polity. Cambridge.
- Jordana, Jacint (1995) **El análisis de los policy networks:¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?**. En Repensar el Estado N°3 .Gestión y Análisis de Políticas Públicas.
- Karl, Terry Lynn, Schmitter, Philippe C. (1991). **Modes of Transition in Latin America**, Southern and Eastern Europe.*In ternational Social Science Journal*, vol, 128, p. 267-282
- Kelsen, Hans (1997) **El Estado como integración: una controversia de principio**. Tecnos. Madrid.
- Kent Serna, Rollin (1993). **La evaluación de la educación superior en América Latina: Una comparación de cinco experiencias nacionales**. CEDES, Buenos Aires,
- Kent, Serna Rollin (1995 ) "**Modernización Conservadora y Crisis Académica en la UNAM** . Nueva Imagen. Mexico DF.
- Kent, Serna Rollin (1995). **Dos posturas en el debate internacional sobre Educación Superior: el Banco Mundial y la UNESCO**: En: Revista Debate, México.
- Krotsch Pedro (1993 ) **La Universidad Argentina en Transición: ¿Del Estado al Mercado?**. Revista Artículos. Buenos Aires.
- Krotsch, Pedro (Dir.) (1993) **Pensamiento Universitario Nº1**. Lembas. Argentina.
- Krotsch, Pedro(2001) **Educación Superior y reformas comparadas**. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantall (1987) **Hegemonía y estrategia socialista. Hacia la Radicalización de la democracia**. Siglo XXI. España.

- Lanzara, Giovanni Francesco (1999) **“Por que es tan difícil construir las instituciones” en Desarrollo Económico Vol. 38 Nº 152.** Fondo de Cultura Económica. Argentina.
- Laredo, Iris (1998), compiladora, **Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR**, Universidad Nacional de Rosario,V.5, Argentina.
- Lechner (1997) **Las condicionantes de la Gobernabilidad Democrática en América Latina de fin de siglo.** FLACSO. En 40 Aniversario de FLACSO 1957-1997. Bs. Aires.
- Leite, Denis. (2000). **Después de la evaluación institucional. ¿Un nuevo diseño para la universidad?**. Cursos Flacso Gestión y Evaluación institucional. Buenos Aires.
- Lenin, Vladimir Illich (1965). **The state and revolution: Marxist Teaching on the state and the task of the proletariat in the revolution.** Foreign Languages Press. Peking.
- Levy Daniel C. (1995).La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica, FLACSO, CESU, Porrúa, México.
- Levy, Daniel (Coord.) (1994) **La educación superior dentro de las transformaciones políticas y económicas de los años noventa.** Cedes. Buenos Aires.
- Levy, Daniel C. (1996) **Bulding the Third Sector.** University of Pittsburg Press. United States of America.
- Lízaraga Zamora, Kathleen (2002) **Economía y universidad pública.** Plural. Bolivia.
- Majone, Giandomenico (1989) **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.** FCE. México
- Manning, Nick (1985) **Social problems and welfare ideology.** Gower. Great Britain
- Marginson, Simon (2004) **Doing somersaults in enschede: rethinking and inverting public/private in higher education amid the winds of globalisation.** Keynote paper for CHER conference, Enschede, 17-19. United States of America
- Marquis, Carlos (comp.).(1997) **Evaluación Universitaria en el Mercosur.** Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires,.
- Martin Sabina, Elvira (Dir.) (1999) **Revista Cubana de Educación Superior Nº 1.** CEPES. Cuba.
- Marx, Karl (1972). **A contribution to the critique of Political economy.** P.xxiv,686. En The Marx, Engels reader. Norton. R.C. Tucker. New York
- Mayorga René Antonio (1992). **Democracia y gobernabilidad en América Latina.** Nueva Sociedad, Caracas.

- Mayorga (1996). **Parliamentarized presidentialism, moderate multiparty system and state transformation: The case of Bolivia**. La Paz. Bolivia.
- Mayorga (1998). **Compadres y padrinos: el rol del neopopulismo en la consolidación democrática y la reforma estatal en Bolivia**. En Burbano de Lara, Felipe: El fantasma del populismo, ILDIS-FLACSO Nueva Sociedad, Venezuela.
- Mayorga Fernando (1997). **Bolivia 1997: entre reformas y rémoras. Anuario social y político de América Latina y el Caribe**. FLACSO – Nueva Sociedad. Venezuela.
- Mc Laren, Peter, (1994) **Pedagogía crítica, resistencia cultural y la producción del deseo**, Aique Grupo Editor, Buenos Aires.
- Mc Laren, Peter, (1994) **Pedagogía crítica, resistencia cultural y la producción del deseo**, Aique Grupo Editor, Buenos Aires.
- Mc Laren, Peter, (1994) **Pedagogía crítica, resistencia cultural y la producción del deseo**, Aique Grupo Editor, Buenos Aires.
- Medrano Ossio, José, (1946) **“Autonomía y Reforma de la Universidad Boliviana**, (Conferencia en el 8° aniversario de la Autonomía de la Universidad Tomás Frías)”, Potosí – Bolivia,
- Medrano Ossio, José (1946). **"Autonomía y Reforma de la Universidad Boliviana, (Conferencia en el 8vo. aniversario de la Autonomía de la Universidad Tomás Frías)"**, Potosí-Bolivia,
- mellado N. y Ali M. L. (1995), **Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas**. En Aportes Año I, N°2, Diciembre, Argentina
- Mény Yves y Thoening Jean-Claude (1996) **Las políticas públicas**. Ariel. España.
- Miliband Ralph. (1969). **The State in Capitalist Society**. Weidenfeld & Nichols. London.
- Mollis Marcela, (coord) (2003) **Las Universidades en América Latina. ¿Reformadas o Alteradas?. La cosmética del poder financiero**. CLACSO. Argentina.
- Mollis Marcela 1995: En busca de Respuestas a la crisis universitaria: historia y cultura en Perfiles Educativos N°69. La educación Superior en América Latina I, CISE-UNAM, México,
- Mollis, Marcela (1990a) **La historia de la educación comparada: una aproximación teórica metodológica aplicada**. Instituto de Ciencias de la Educación Cuaderno de Investigación N°4. Facultad de Filosofía y Letras-UBA. Argentina
- Mollis, Marcela (1990b) **Universidades y Estado Nacional**. Biblos. Argentina
- Mollis, Marcela (1994) **Estilos institucionales y saberes. Un recorrido espacio-temporal por las universidades europeas, latinoamericanas y**

- japonesas.** Revista interuniversitaria de Historia de la educación. Nº 303. Universidad de Salamanca. España.
- Mollis, Marcela (1996). El Sutil Encanto de las Autonomías. Una perspectiva histórica y comparada". Buenos Aires, Pensamiento Universitario, Nos. 4/5.
- Mollis, Marcela (2001). **La universidad argentina en tránsito.** Fondo de Cultura económica. Mexico.
- Mollis, Marcela. 2000. La evaluación de la calidad universitaria en la Argentina. Seminario Taller Regional Gestión Evaluación y Acreditación de instituciones de Educación Superior. Bs. Aires.
- Moreno de Landívar J. Zully ( 2004) **Diagnóstico y perspectiva de los estudios de Posgrado.** IES/2004/ED/PI/43 IES/2004/ . [www.iesalc.unesco.org.ve](http://www.iesalc.unesco.org.ve)
- Mouffe Chantal (1978). **Hegemonía e ideología en Gramsci.** Revista Arte Nº5. España.
- Naishtat, Francisco Raggio y Villavicencio (2001) **Las filosofías de la universidad. UBA.** Argentina.
- Narodowski Mariano, Nores Milagros y Andrada Miriam (2002) **Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela.** Granica. Argentina.
- Neave, Guy (2001) Educación superior: **Historia y política Estudios Comparativos sobre la universidad contemporánea.** Gedisa. España.
- Niskanen, W.A (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- O' Donnell Guillermo, Schmitter Philippe y Whitehead Laurence (Comp.) (1994) **Transiciones desde un gobierno autoritario.**
- O' Donnell, Guillermo (1982) **El estado burocrático Autoritario.** Editorial de Belgrano. Argentina.
- Offe, Carl (1975). **The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation.** en L.N. LINDBERG et al. (dirs.), Stress and Contradiction in Modern Capitalism, Lexington, D.C. Heath, págs. 125-144.
- Olsen March (1997.)El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económica. México.
- Ordorika Sacristán, Imanol (2001) **Aproximaciones teóricas para el análisis del conflicto y el poder en la educación superior.** Vol. XXIII. Nº 91. Perfiles Educativos 77. México.
- Ordorika, Sacristán Imanol (2003) **"Mercados y educación superior (Reseña del libro Markets in Education de Simon Marginson)"** . Perfiles Educativos, Vol. XXI(95). México.

- Osborne David y Gaebler Ted (1994) **La reinención del gobierno La influencia del espíritu empresarial en el sector público**. Paidós. España.
- Oszlak, Oscar (1980) **Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas Vol. 3 N° 2**. Estudios CEDES. Argentina.
- Oszlak, Oscar (Comp.) (1990) **Teoría de la Burocracia estatal: enfoques críticos**. Paidós. España.
- Pallán Carlos. (1989). "**La prestación de Servicios y el Ejercicio del Poder Político como Problemas de administración Universitaria**" en: Educación Superior, ANUIES, México, No. 72, octubre de
- Pallán Figueroa Carlos y Marim Espinosa Elia (1997) "**Formación Directiva y políticas de gestión de la educación superior. Nuevas necesidades para América Latina y el Caribe**" en Educación Superior Vol. 8 N° 1. Argentina.
- Perez Lindo Augusto (1996). **Gestión Universitaria: Diagnóstico y Alternativas**", en: Pensamiento Universitario, Nos. 4/5. Buenos Aires.
- Perez Lindo, Augusto (1998). **Políticas del conocimiento, educación superior y desarrollo**. Biblos. Educación y sociedad. Argentina.
- Peters, Guy (1999) **La política de la burocracia**. Fondo de Cultura Económica. México.
- Peters, Guy (2003) **El nuevo institucionalismo La teoría institucional en ciencia política**. Gedisa. España.
- Popkewitz, Thomas (1997): **Sociología política de las reformas educativas**. Morata. España.
- Porrás Nadales, Antonio J.(ed.). (1996). **El debate sobre la crisis de representación política**. Tecnos.Madrid.
- Portantiero Juan Carlos (1981). **Los usos de Gramsci**. Folios. México.
- Portantiero, Juan Carlos (1985) **La sociología clásica: Durkheim y Weber**. CEAL. Buenos Aires.
- Portelli Hugues (1973). **Gramsci y el bloque histórico**. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Poulantzas, Nico (1969) **Poder político y clases sociales en el estado capitalista**. Siglo XXI. México.
- Prats Catalá, Joan (1998) **Administración pública y desarrollo en América Latina un enfoque neoinstitucionalista en Reforma y Democracia N° 11**. Publicado en la Revista del CLAD. Caracas.
- PROGRAMA NACIONAL UNIVERSITARIO, (1928) p.257. (texto fotocopiado s/e, s/f).Primera convención de estudiantes bolivianos, Cochabamba.

- Przeworski, Adam (1998) **Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente** en Revista Argentina de Ciencia política N° 2. Argentina.
- Puiggrós Adriana, Bertussi Guadalupe y Ciavatta Maria (Org.) (1992) **Estudios comparados en educación en América Latina**. Libros de Quirquincho. Brasil.
- Puigross Adriana, Krotsch Pedro (comp.) (1995). **Universidad y evaluación. Estado del debate**. Cuadernos, Aique Grupo Editor, Buenos Aires.
- Quintanilla Ruth y Marquez Mela: **Estado del Arte de la Investigación Social en Cochabamba**. Informe Preliminar. Instituto de Investigaciones de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Mayor de San Simón. Cochabamba. Bolivia.
- Ramos, Jorge Abelardo (1968) **Historia de la nación latinoamericana**. A. Peña Lillo. Argentina.
- Ramos, Nilo.(1997).**"El Discurso Universitario"**.UMSA.La Paz.Bolivia.
- Reich Robert: (1993) **El trabajo de las Naciones**. Javier Vergara editores. Buenos Aires
- Repetto, Fabián (1998) "Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta debe el institucionalismo" en **Perfiles latinoamericanos** N° 2. FLACSO. México.
- Rhoades Gary (1998) **"Market Model, Managerial Institutions and managed Professionals"**. International Higher Education, Fall, Arizona.
- Rivara de Tuesta, María Luisa 1995. **La influencia de los clásicos en la filosofía colonial peruana**. Fray Jerónimo de Valera (1568-1625)" Lima.
- Riveros Cornejo, Luis A. (2000) **"Educación y estado: le necesidad de un marco conceptual para abordar un problema de país"** en **Revista Enfoques Educativos Vol. 2 N° 2**. Departamento de Educación - Facultad de Ciencias Sociales -Universidad de Chile. Chile .
- Rodriguez Gustavo y Weise V. Crista. (2003) (La reforma sin forma en: Mollis. Marcela. (coord) **Las Universidades en América Latina. Reformadas o Alteradas. La cosmética del poder financiero**. CLACSO. Argentina.
- Rodriguez Gomez, Roberto (1999) **La universidad latinoamericana en la encrucijada del siglo XXI**. Revista Iberoamericana de Educación. Brasil.
- Rodríguez Gustavo, et. al. 2000 **De la revolución a la evaluación universitaria. PIEB**. La Paz . Bolivia.
- Rodriguez, Roberto (2000) **La reforma de la educación superior. Señas del debate internacional a fin de siglo** en Revista Electrónica de investigación educativa Vol. 2 N° 1. CESU-UNAM. Mexico.
- Rollin, Kent (1996) **Calidad y Evaluación en la Educación Superior**. México.

- Romero Perez, Jorge Enrique (1992) **“La reforma del estado” en Revista Occidental Estudios Latinoamericanos N°3**. Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas IILCA. México.
- Rose, Nikolas. (1997) **El gobierno en las democracias liberales avanzadas: del liberalismo al neoliberalismo**. En Archipiélago N° 29. Barcelona.
- Rothblatt Sheldon y Witrock Björn (Comp.) (1996) **La Universidad europea y Americana desde 1800**. Pomares-Corredor. Barcelona.
- Sader Emir y Gentili Pablo (Comps.) (1999) **La trama del neoliberalismo mercado, crisis y exclusión social**. EUDEBA. Argentina.
- Sader, Emir (Coord.) (2001) **El ajuste estructural en América Latina Costos Sociales y Alternativas**. Clacso. Buenos Aires.
- Saiegh Sebastián y De Tommasi Mariano (comp.) (1998) **La nueva economía racionalidad e instituciones**. Eudeba. Buenos Aires.
- Sánchez León, Pablo (1991) **Introducción: la sociología histórica y el materialismo histórico en Gran Bretaña**. Zona Abierta. España.
- Santa Cruz, José (2004). **Financiamiento de las instituciones de educación superior en Bolivia**. IESALC–UNESCO IES/2004/ED/PI/39. [www.iesalc.unesco.org.ve](http://www.iesalc.unesco.org.ve)
- Santos, Boaventura de Sousa (1995). **Pela Mao de Alice**. Cortez. Sao Paulo.
- Schmitter, Philippe C (2001). **Contrasting approaches to political engineering: constitutionalization & democratization**. European University Institute.
- Sharp Rachel (1988). **Conocimiento, ideología y política educativa**. Akal. España.
- Sidicaro, Ricardo (1989 ) **Regímenes políticos y sistemas educacionales en revista pensamiento universitario** En Propuesta Educativa, año 1, 11. Buenos Aires.
- Skocpol, Theda (1979) **States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China** (Cambridge University Press,).
- Skocpol, Theda (1985). **Bringing the State Back In**. Co-edited with Peter Evans and Dietrich Rueschemeyer. New York and Cambridge: Cambridge University Press. Inaugural volume of the SSRC Committee on States and Social Structures.
- Slaughter, Sheila y Leslie Larry. (1997). **Academic Capitalism: politics, policies, and the entrepreneurial university**. Johns Hopkins University. Baltimore.
- Subirats, Joan (1992) **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. MAP/INAP. España.
- Tamayo Saez Manuel. (1997) **El análisis de las políticas públicas**, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.). La nueva administración pública. Alianza.Madrid.

- Tavera Marquez, Silverio. (2004). **Financiamiento de las instituciones de educación superior en Bolivia**. IESALC – UNESCO IES/2004/ED/PI/39. [www.iesalc.unesco.org.ve](http://www.iesalc.unesco.org.ve)
- Tedesco, Juan Carlos (2000.). **Universidad y sociedad del conocimiento**. Seminario Taller Regional Gestión Evaluación y Acreditación de instituciones de Educación Superior. Bs. Aires.
- Tellería , José Luis (1997).**Universidades. Una Historia sin Límites**. CEUB, La Paz,
- Tellería José Luis (1997).**Universidades. Una Historia sin Límites**. CEUB, La Paz.
- Téllez, Magaldy. (1991).**El declive de la educación como cuestión pública**. Notas para una resignificación sin nostalgia. En Propuesta Educativa N°15. FLACSO. Argentina.
- Tezanos Pinto Justy Daza R. Ramón: "**Sistema de Evaluación y Acreditación de la Universidad Boliviana**" CEUB. 1996.
- THE WORLD BANK (1995): **Priorities and Strategies for Education**, The World Bank, Washington.
- Tiramonti G. (1998). **Los Imperativos de las políticas de los ´90**. En Propuesta Educativa N°17. FLACSO. Argentina
- Tiramonti, Guillermina (1998) **Los imperativos de las políticas educativas de los 90' en propuesta educativa N° 17. El escenario de las políticas educativas de los 90'**. Argentina
- Torre, Juan Carlos (1997): **Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina**. Serie Reformas de Política Pública 46. Naciones Unidas- CEPAL. Chile.
- UNESCO (1991): **Nuevos Contextos y Perspectivas**, Caracas.
- UNESCO (1993): **Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior**. Caracas.
- UNESCO-CRESALC (1996.): **Bases para la transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe**. Jamaica.
- UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES (UDAPSO) (1993): **Desafíos de la Educación Superior: Seminario Internacional dsobre Educación Superior**, Ed. UDAPSO, La Paz.
- Universidad Mayor de San Simón. (2003) **Universidad en Cifras**. Cochabamba. Bolivia.
- Valenti Giovanna y Mungaray Alejandro (Coords.) (1997). **Políticas públicas y educación superior**, ANUIES. México.
- Varela Julia, Escudero Isabel y Gonzáles J.A. (Consejo de Dirección) (1997) **Revista Archipiélago N° 29**. Editorial Archipiélago. España.

- Vela, Valdés Juan (2000) **“Educación Superior” en Revista Cubana de Educación Superior Nº 2.** CEPES. Cuba.
- Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. <http://www.viceminedu.org>
- Villalpando Abelardo (1960). **Educación y cultura en la Unión Soviética, Rumania Checoslovaquia y Bolivia.** Universidad Mayor y Autónoma Frías, Potosí-Bolivia.
- Villalpando R. A. (1968.) **"Problemática Universitaria y Reestructuración de la Universidad"**, Potosi-Bolivia.
- Villarroel, Henry y Ayllón Jaime. (2003). **El nuevo discurso en la Facultad de Ciencias y Tecnología de la UMSS (Reflexión sobre la Universidad revolucionada por el discurso y el pensamiento económicos).** - .Programa: Especialidad en Educación Superior (Area Ciencias y Tecnología). UMSS. Cochabamba.
- Villaseñor García, Guillermo (2003) **La función social de la educación superior en México.** Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Veracruzana. México.
- Virreira Iporre Mario y Llanos Fernández Edgar (s/f) **“Universidades Privadas en Bolivia”** en Educación Superior Vol. 8 Nº1. La Paz.
- Wacquant, Loïc (2000) **Las cárceles de la miseria.** Manantial. Argentina
- Weber, Max (1983) **Economía y sociedad.** Fondo de cultura económica. México.
- Weick, Karl (1976). **Educational organizations as a loosely coupled system.** Administrative science.Quarterly 21.
- Weise V. Crista (2000). **Los procesos de evaluación universitaria en Bolivia: una mirada crítica.** Sin publicar.
- Weise V. Crista (2001) **La evaluación como política discurso y práctica. Ponencia presentada a la 8º reunión de rectores CRISCOS.** Cochabamba. Bolivia.
- Weise V. Crista (2004). **Educación Superior y Poblaciones Indígenas en Bolivia.** Estudios Nacionales .[www.iesalc.unesco.org.ve](http://www.iesalc.unesco.org.ve)
- Weise V. Crista et. Al (1998) **Análisis de los Estatutos de la Universidad Boliviana.** Trabajo presentado para la especialidad en Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. UMSS. Cochabamba. Bolivia
- Weise V. Crista: (1998). **Estudio de la Calidad de los Graduados de la Universidad Mayor de San Simón entre 1988-1992"** DUEA, UMSS. sin publicar, Cochabamba.
- Weise V., Crista. (2003) **La contrarreforma de Izquierda y las comunidades universitarias.** Grupo Universidad y Sociedad. CLACSO. Argentina. [www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)
- Whitty Geoff, Power, Rally y Halpin David (1999) **La escuela, el estado y el Mercado.** Morata. Madrid.

World Bank: (1999) **Bolivia Public expenditure review**. Report No. 19232-BO

Zabaleta, René (1990) **El Estado en América Latina**. Amigos del Libro. Bolivia.

Zabaleta, René (1990) **La Formación de la conciencia nacional**. Amigos del Libro. Bolivia.

Zapp, Jorge (2000) **Una señora escuela de libertades en el Alto cuaderno 12**. PNUD. Bolivia.

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

VEsCyT: Viceministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología

RAN: Reunión Académica Nacional

CONAES: Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior

FOMCALIDAD: Fondo de Mejoramiento de la Calidad

CNEA-UB: Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Universidad Boliviana

CONAMED: Consejo Nacional de Medición de la Educación

SINAMED: Sistema Nacional de Medicación de la Educación

SUB: Sistema de la Universidad Boliviana

CEUB: Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana

IED: Inversión Extranjera Directa

CNES: Consejo Nacional de Educación Superior

UDP: Unión Democrática Popular

MNR: Movimiento Nacionalista Revolucionario

MIR: Movimiento de Izquierda Revolucionaria

ADN: Acción Democrática Nacionalista

LRE: Ley de Reforma Educativa

D.S.: Decreto Supremo

MECyD: Ministerio de Educación Cultura y Deportes

UDAPSO: Unidad de Apoyo a las Políticas Sociales

UDAES: Unidad de Apoyo a la Educación Superior

RGUP: Reglamento General de Universidades Privadas

RGPUP: Reglamento General de Posgrado par Universidades Privadas

ANUP: Asociación Nacional de Universidades Privadas

UPSA: Universidad Privada de Santa Cruz

UEB: Universidad Evangélica Boliviana

UB: Universidad Boliviana

UMSS: Universidad Mayor de San Simón

UMSA: Universidad Mayor de San Andrés

UAJMS: Universidad Autónoma Juan Misael Saracho

CFDT:

PRES: Programa de Reforma de la Educación Superior

PIR: Programa Inicial de Reforma

PAA: Prueba de Aptitud Académica

## **LISTA DE ENTREVISTADOS**

- Renzo Abruzzese: Ex Viceministro de Educación Superior
- Manuel Arellano: Ex miembro de la comisión de políticas universitarias
- Ma. Esther Burela: directora de Universidades
- Antonio Cabrerizo: Ex Jefe Dpto. de Acreditación DUEA-UMSS
- Rolando Capriles: Responsable de Universidades. Gestión Paz Zamora
- Manuel Contreras: Ex director de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales.
- Ramón Daza: Asesor del Ministerio de Educación
- Tito Hoz de Vila: Ex Ministro de Educación.
- Alberto Humérez: Ex Secretario Ejecutivo FUL-UMSS
- Enrique Ipiña Melgar: Ex ministro de educación durante dos gestiones de Gobierno
- Axel Jové: Ex Secretario Ejecutivo FUL-UMSS
- Gonzalo Maldonado: Ex Diputado; Ex Presidente de la Comisión de Ciencias y Tecnología de la Cámara de Diputados
- Franz Rodríguez: Ex Director de la Oficina de Autoevaluación UAJMS
- Gustavo Rodríguez Ostría: Asesor del Ministro de educación
- Julio Salek: Ex Director de la Oficina de Evaluación UAGRM
- Nila Soruco: Ex Vicerrectora UMSA
- Javier Tito: Director de Universidades
- Rodrigo Villareal: Ex jefe de la Unidad de Apoyo a la educación superior
- Mario Virreira: Ex Director Académico CEUB

## ANEXOS

**ANEXO I. Relación cronológica por tipo de disposición sobre temas de Educación Superior en el período 1982-2002**

Tipo	Nº	Disposición	Tema
Proyectos de Ley	1.	106/98-99	Ejercicio Profesional universitario
		1331	Autorización para enajenación de bienes UAGRM
		104/2001-2002	Creación CONAES
Leyes aprobadas.		Ley No. 653 de 18 de octubre de 1984.	Apertura de la Universidad Técnica de Pando (UTP)
		Ley 1565 del 7 de Julio de 1994	Reforma Educativa
		Ley 2.003 de 5 de septiembre del 2000	Apertura de la Universidad Pública de El Alto.-
Decretos Ley y Decretos supremos.		Decreto Ley 10.070 de 15 de Julio de 1982	Reconocimiento del CEUB-restitución de la autonomía universitaria
		Decreto Supremo 19.104 de 1 de septiembre de 1982	Incremento del porcentaje de Renta Neta Disponible a las Universidades.
		Decreto Ley No. 19.070 de 15 de julio de 1982	Reconoce al CEUB.- restituye la Autonomía Universitaria.-
		Decreto Supremo No. 19.104 de 1 de septiembre de 1982	Incremento del Porcentaje de RND a las Universidades
		Decreto Supremo No. 19.105 de 1 de septiembre de 1982	Impuesto de Profesionales para Rentas Universidad
		Decreto Supremo No. 19.301 <sup>67</sup> del 1 de diciembre de 1982.	Soporte Económico a las Universidades por el proceso inflacionario.
		Decreto Supremo No. 19.453 de 14 de marzo de 1983	Plan Nacional de Alfabetización encargado a un Comité, del que es parte el CEUB
		Decreto Supremo No. 19.962 de 30 de diciembre de 1983.	Comisión Código de Educación Boliviana.- hace intentos de reglamentar a las Universidades privadas
		Decreto Supremo No. 20.051 de 20 de febrero de 1984	- Seguro Social Universitario de la UGRM.
		Decreto Supremo No. 20.095 de 26 de marzo de 1984	Plan Nacional de Acción Educativa de Bolivia.- da la nueva orientación educativa integral, visión científica, técnica y popular, contiene un breve apartado sobre la Universidad.
		Decreto Supremo No. 20.309 de 27 de junio de 1984	Comisión para Reglamentar a las Universidades Privadas
		Decreto Supremo No. 20.311 de 27 de junio de 1984	Provisión de Funcionamiento de Universidades Privadas sin Autorización del Gobierno (clausura de Universidades privadas sin autorización)
		Decreto Supremo No. 20.441 de 28 de agosto de 1984	Universidad Privada NUR.- Autorización de funcionamiento
	Decreto Supremo No. 21.024 de	Reconoce la Personería de la FLACSO	

<sup>67</sup> Revisión de Bolivia, Gaceta Oficial, números relativos a los años 1982 – 1985.

Tipo	Nº	Disposición	Tema
		1ro. de agosto de 1985	
		Decreto Supremo No. 20.979 de 1ro. de agosto de 1985	Creación Universidad Nacional Siglo XX.-
		Decreto Supremo No. 21.083 de 27 de septiembre de 1985	Reconocimientos de Estudios Previos para países del Convenio Andrés Bello.-
		Resolución Suprema No. 20.564 de 21 de diciembre de 1988	Universidad Evangélica Boliviana.
		D.S. 19.301	Se abroga ley 1192 se devuelve derecho propietario a UTO
		Decreto Supremo No. 23.425 de 15 de marzo de 1993 –	Obligación de becar alumnos las Universidades Privadas.-
		Decreto Supremo No. 23.527 de 17 de junio de 1993 –	Universidad Privada del Valle (UNIVALLE),
		Decreto Supremo 1763 del 5 de marzo de 1997	Ejercicio profesional del veterinario y zootecnista.
		Decreto Supremo 2002 de 25 de agosto de 1999	Transferencia de inmueble.
		Decreto Supremo.2059/99 -00 del 2000	Creación de Universidad Autónoma del Alto
		Decreto Supremo 2016/99 00 del 2000	Transferencia de inmuebles
		Decreto Supremo 26275 de agosto de 2002	Reglamento General de Universidades Privadas.
		Anexo al DS 262752	Reglamento de Posgrado para Universidades Privadas.
		Decreto Supremo 26216 de 15 de septiembre de 2001	Creación FOMCALIDAD
Resoluciones supremas, ministeriales y secretariales		Resolución Suprema No. 202.342 de 12 de mayo de 1987.	Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra (UPSA).
		Resolución Suprema No. 20.564 de 21 de diciembre de 1988 –	Universidad Evangélica Boliviana
		Resolución Ministerial No. 2.840/90 de fecha 12 de diciembre de 1990	Universidad Central (UNICEN).
		Resolución Ministerial No. 565/91 de fecha 10 de mayo de 1991	Universidad Cristiana de Bolivia (UCEBOL).
		Resolución Ministerial No. 1.047/91 de fecha 31 de julio de 1991	Universidad dventista de Bolivia (UAB).
		Resolución Ministerial No. 945/92 de fecha 22 de julio de 1992	Universidad Nuestra Señora de La Paz (UNSLP), -
		Resolución Ministerial No. 1.155/92 de fecha 23 de septiembre de 1992	Universidad Privada Boliviana (UPB)
		Resolución Ministerial No. 388/93 de fecha 5 de abril de 1993	Universidad Privada Franz Tamayo (UPFT).
		Resolución Ministerial No. 419/93 de fecha 5 de abril de 1993	Universidad Tecnológica Boliviana (UTB)
		Resolución Ministerial No.	Universidad Técnica Privada Cosmos (UNITEPC)

Tipo	Nº	Disposición	Tema
		954/93 de 21 de julio de 1993	
		Resolución Secretarial No. 213/94 de fecha 11 de marzo de 1994	Universidad Santo Tomás (UST)
		Resolución Secretarial No. 144/95 de 6 de febrero de 1995	inicio de actividades de la Universidad Boliviana de Informática (UBI)
		Resolución Secretarial No. 219/95 de fecha 20 de febrero de 1995	Universidad de Aquino Bolivia (UDABOL)
		Resolución Secretarial No. 350/95 de fecha 13 de abril de 1995	Inicio de actividades de la Universidad Loyola
		Resolución Secretarial 350/95 del 13 de Abril de 1995	Universidad Técnica Privada de Santa Cruz (UTEPSA)
		Resolución Ministerial d609/95 del 15 de agosto de 1995	Universidad Privada Latinoamericana (UPAL)
		Resolución Secretarial No. 146-96 de 27 de marzo de 1996,	inicia labores la Universidad Americana (UA), en la ciudad de La Paz,
		Resolución Secretarial No. 218/96 de fecha 25 de abril de 1996,	inicio de actividades de la Universidad Privada – “ProUniversidad”,
		Resolución Secretarial No. 281/96 de fecha 23 de mayo del 1996	Universidad de la Amazonía Boliviana (UNAB)
		Resolución Secretarial No. 351/97 de fecha 3 de agosto de de 1997,	. inicio de actividades de la Universidad de la Cordillera
		Resolución Secretarial No. 324/97 de fecha 31 de julio de de 1997	Universidad Privada del Chaco,
		Resolución Ministerial No. 068/98 de fecha 2 de marzo de 1998,	inicio de actividades de la Universidad Salesiana de Bolivia,
		Resolución Ministerial No. 422/98 de fecha 16 de diciembre de 1998,	inicio de actividades de la Universidad San Francisco de Asís (USFA),
		Resolución Ministerial No. 095/99 de fecha 24 de marzo de 1999	Universidad de Oruro Los Andes (UNIOR),
		Resolución Ministerial No. 203/99 de fecha 22 de junio de 1999	Universidad Nacional del Oriente (UNO),
		Resolución Ministerial No. 205/99 de fecha 23 de junio de 1999	Universidad Nacional Ecológica de Santa Cruz (UNE),
		Resolución Ministerial No. 035-00 de 20 de enero del 2000,	Universidad Real
		Resolución Ministerial No. 036/00 de fecha 21 de enero del 2000	Universidad Empresarial Mateo Kuljis (UNIKULJIS),
		Resolución Ministerial No. 340/00 de fecha 15 de noviembre del 2000 –	Universidad Privada Domingo Savio,
		Resolución Ministerial No.	Universidad Cumbre

Tipo	Nº	Disposición	Tema
		017/01 de fecha 17 de enero del 2001	
Peticiones		Resolución administrativa 500-2.2002 del 2 de Julio de 2002	Creación de comisión de acreditación ad hoc, para convenio MERCOSUR  Se de cumplimiento a la coparticipación tributaria para Universidades y alcaldías. Autorización de funcionamiento de Universidades privadas de Cbba. que ofrecen odontología y medicina Gasto público total en Educación Superior y títulos académicos en provisión nacional otorgados. Reglamentación de posgrados Sistema que rige Universidades privadas Creación del CONAES

## ***ANEXO. II. Las instituciones y El sentido de lo público***

Junto a este proceso de mercantilización y la introducción de la racionalidad empresarial se evidencia una pérdida del sentido público de las instituciones universitarias.

Se plantea como desde la especificidad de lo público, potencialmente, constituye una relación generadora de una dinámica particular de la articulación saber – poder, que sólo es posible en el espacio público. Por lo que es importante recuperar el valor específico de lo público como una lógica diferente de construcción del conocimiento pero además de estructuración de la relación saber-poder dentro y fuera de la institución.

El avasallamiento de las filosofías de la individualidad competitividad ha estigmatizado lo público como lo mediocre, lo ineficiente, algo que debe desaparecer o al menos reducirse. La discusión entre la racionalidad gerencial y la racionalidad sociopolítica se enmarca también en este debate público – privado, en tanto que tradicionalmente lo público se ha restringido a lo estatal o social y lo privado se ha entendido como aquello relacionado al mundo de la empresa.

Muchos actores universitarios (en una actitud autocomplaciente) sitúan el socavamiento del carácter público de la Universidad fuera de ella, lo que revela el predominio de una concepción de la Universidad anclada en la acepción de lo público como análogo a lo estatal (Iazzeta, 2001). Por ello se percibe la amenaza de privatización despublicización de la Universidad como proveniente del Estado, ignorando que responde también a un conjunto de procesos internos, de expansión del clientelismo, de pérdida de identidad, de incapacidad propositiva, de la ausencia de actores comprometidos y otros aspectos igualmente importantes, poco considerados en este tipo de análisis.

En América Latina se ha ido gestando una idea de lo público como un espacio alternativo entre el Estado y el mercado, ante la evidente intervención de intereses privados en el Estado.

Se instaló la idea de democratizar tanto al Estado como a la sociedad, reivindicando a lo público como un plano diferente a lo privado y lo estatal y como

un lugar de organización autónoma de la sociedad para asegurar una mayor información, participación, descentralización y control de las decisiones. [(Portantiero en Hilb, 1994); (Bresse Pereira, 1998) lazzeta]. Es en este sentido que se orienta la idea de lo público que aquí, se propone.

La corrupción, el clientelismo, las formas neopatrimoniales señalan un proceso de evaporación de la dimensión pública del Estado. Al estar claramente presentes estos elementos también en la vida universitaria, se produce un fenómeno similar en ella, se evapora el sentido público de la Universidad. Más allá de un proceso de privatización, ha sufrido un proceso de despublicización, es decir de dilución de su razón de ser articulada al interés público.

En sintonía con la acepción instalada en el Estado moderno, la noción de lo público que inspira los movimientos universitarios, se identifica con aquellos atributos que reafirman su carácter universal, lo estatal entendido como lo común a todos. Desde esta óptica su condición pública resulta únicamente del contraste que mantiene con las Universidades privadas; o bien, por que en ella sólo subsisten los valores de universalidad, gratuidad y democratización en el acceso (lazzeta, 2001). Estas condiciones son necesarias pero no suficientes para definir la especificidad de la dimensión pública de la Universidad.

Es evidente, que los movimientos de “contrarreforma de izquierda”, se aproximan a dicha postura; como consecuencia de ello, la defensa de la Universidad Pública pasa únicamente por la lucha alrededor del retorno a esos tres principios. Sin embargo, hoy por hoy, no es posible afirmar que una institución gratuita, de libre acceso y de carácter universal está en efecto respondiendo a un interés público.

Se propone entonces, reflexionar sobre la publicización de la institución universitaria trabajando alrededor de la recuperación de su status público reconstruyendo el sentido de lo público articulado al interés social y la función social de la Universidad Pública boliviana.

Desde este análisis podemos puntualizar algunos elementos:

La especificidad de lo público no radica en su carácter estatal, éste al ser definido históricamente, tiene también que ser redefinido en el contexto universitario; es

decir, la Universidad debe redefinir, renovar desde su historia y su proyección un nuevo sentido que la defina como institución pública, esto implica redefinir su función social, el interés público al que se articula, recuperar en la complejidad, una idea de comunidad universitaria y recomponer las relaciones saber-poder; de modo tal, que sus actuales condiciones de espacio plural, de convergencia social, abierto y libre, se articulen y potencien con un sentido realmente democratizador, de integración, de producción de conocimiento, de producción crítica y discursiva y de empoderamiento de sectores socialmente excluidos.

Esto significa, en términos de espacio educativo público, al menos lo siguiente:

Una verdadera democratización de los procesos de enseñanza aprendizaje, sobrepasando la discusión respecto al acceso libre, que vaya en sentido de evitar la exclusión del sistema a la que por: la estructura, las prácticas docentes, los dispositivos de evaluación y las articulaciones saber poder -actualmente al servicio de intereses corporativos- se ven sujetos los estudiantes que han logrado acceder al sistema. Aún habiendo ingresado, se tiende de manera natural a la expulsión, los más afectados son los estudiantes de condición social desfavorecida, o de origen cultural no occidental que potencialmente se convierten en alumnos de “bajo rendimiento” (según los paradigmas hegemónicos), o potencialmente desertores. La solución no es restringir el acceso, ni tampoco aferrarse al ingreso libre sin criterios de acompañamiento y de reformulación del currículo y de las políticas académicas institucionales, es en estos últimos dos componentes, que debe proponerse soluciones integrales.

Generar, en el mismo sentido, igualdad de oportunidades educativas, en tanto la función de la Universidad en América latina no es únicamente la profesionalización si no la integración social, la formación ciudadana, la democratización del conocimiento, el empoderamiento de sectores desfavorecidos, la investigación y el desarrollo de áreas de conocimiento que posibiliten la función crítica, más allá de las necesidades del mercado.

Redefinir áreas estratégicas de desarrollo de conocimiento de interés social y propuestas curriculares orientadas a la investigación y la acción social, sin que

eso signifique una desarticulación de la empresa, en las áreas de conocimiento que por su naturaleza tienen una vinculación a ella.

Abandonar y ofrecer resistencia al ingreso de la racionalidad de las individualidades competitivas-competentes a través de la articulación de un discurso contrahegemónico sobre la calidad educativa, modernización, evaluación y reforma universitaria asentada en la propia identidad institucional.

Valorizar lo público en tanto espacio de formación de subjetividades cualitativamente distintas a las del espacio privado.

Construir o reconstruir una identidad desde la racionalidad de la comunidad universitaria y del interés social, reforzando aún las comunes acepciones de lo público, como lo transparente, lo visible, lo que es de interés general lo que es de interés común, pero no restringiendo su carácter a ello.

Se trata de generar un movimiento que se opone a los procesos de individualización, privatización progresiva y las mentalidades de la competitividad, excelencia; calidad entendida como efectividad, eficiencia y eficacia; innovación entendida únicamente como la tecnificación y la implementación de modelos empresariales de gestión o la evaluación reducida a su función reguladora y acreditadora.

Este debate, finalmente, permitirá abrir caminos que se distancien de las propuestas reformistas modernizantes o de las contrareformistas conservadoras, en el intento de estructurar discursos, renovadores contestatarios y de impulsar la construcción de políticas universitarias reflexivas, tendientes a una reforma autogestionaria, anclada en una identidad endógena, una imagen institucional de lo público y una visión a largo plazo.

### ***ANEXO III. ¿Y qué después de los 90? Perspectivas y nuevos escenarios.***

#### ***Una actualización necesaria.***

Lo importante en el contexto actual, y que interesa a fines de nuestro análisis, es que se introduce en el debate el rechazo frontal a las políticas de corte neoliberal y se evidencia la crisis del modelo. Asimismo, se pone al descubierto las históricas y soterradas tensiones culturales y raciales, marcadas por una tradición criolla discriminadora en una sociedad altamente estamentalizada y segmentada,

no sólo por patrones de carácter económico, si no principalmente de orden racial y cultural.

Tal es la fuerza con la que se ha planteado la oposición al modelo, que ante intentos del gobierno de implementación de políticas de mayor ajuste se han desatado hechos de resistencia violenta. Entre los más recientes, están los sucedidos en los meses de enero<sup>68</sup> y febrero de 2002<sup>69</sup>, colocando al gobierno en una débil posición para la implementación de su política hasta desembocar en octubre del año pasado (2003) en una revuelta sangrienta en la que aparecen enfrentadas la Policía Nacional y el Ejército Boliviano concluyendo con la renuncia y expulsión del presidente de la República Gonzalo Sanchez de Lozada. Este hecho se constituyó una importante victoria de los movimientos sociales, marcando una nueva etapa en la construcción del Estado boliviano, cambiando definitivamente la fisonomía tradicional de la vida política nacional.

La Universidad Pública, en este escenario de convulsión social, se vio fuertemente impactada. Compelidos a manifestarse, los universitarios salieron a las calles, pero sin protagonismo ni capacidad de articulación discursiva o propositiva en relación con los grandes temas de debate nacional, siendo rebasados por el liderazgo de los movimientos sociales.

Hay un transcurso de la institución hacia fuera, en que la Universidad se coloca nuevamente del lado de la resistencia popular, pero a la zaga. Y también hay un transcurso desde afuera hacia adentro, en el que elementos del discurso contrahegemónico son trasladados al interior de la institución, restableciendo vínculos de poder entre las instancias de poder universitario y las instancias de poder político formal.

---

<sup>68</sup> Bloqueo campesino que duró más de dos semanas, con enfrentamientos violentos, contra la erradicación de la coca y la implementación de políticas de neoliberales en el país. Como resultado de ello, se logró la interpelación de varios ministros y el establecimiento de mesas de negociación sobre problemáticas centrales de la política actual del gobierno.

<sup>69</sup> Levantamiento armado contra la imposición de un incremento en la tributación de los asalariados, que terminaba con la reducción de un 12.5% de los ingresos de los trabajadores. La Policía Nacional, lidera la revuelta y en un enfrentamiento con el Ejército consigue la anulación del decreto y la revisión del Presupuesto General de la Nación. Como resultado de ello, entre otras cosas, se consiguió la aceptación de una reducción menor del déficit fiscal, por parte de los organismos financieros internacionales.

## **El escenario político del 2000.**

En el último proceso electoral llevado a cabo en nuestro país el año 2002, se ha dado una importante reconfiguración de fuerzas de los diferentes sectores sociales. Se evidenció la crisis y el agotamiento del modelo neoliberal, dando cabida al surgimiento abrumador de movimientos sociales de resistencia que propugnan desde diferentes lugares, el retorno a formas de estatismo y el combate contra propuestas de corte marcadamente neoliberal. Estos movimientos son diversos en su origen, planteamientos y posiciones políticas.

Se pueden identificar tendencias de renovación estatista de derecha, que propone la recuperación de los recursos naturales del país, pero sin una modificación sustancial del modelo de mercado<sup>70</sup>, hasta movimientos sociales e indigenistas que impulsan la reconstrucción del Estado recuperando formas tradicionales de organización comunitaria<sup>71</sup>. Muchas veces el debate se encuentra entrecruzado con discursos de corte racista y nacionalista de diversa índole<sup>72</sup>.

Se trata de un movimiento de contrarreforma que no propone ni lideriza cambios, sino que resguarda espacios de poder y retorna a patrones organizacionales fuertemente arraigados; es un movimiento conservador, en tanto su finalidad es conservar, no perder, retornar a “lo viejo conocido”, ignorando la necesidad de soluciones estructurales para un contexto complejo. Así, no se facilita un proceso de mejoramiento, profundizándose, por el contrario, los problemas estructurales de todos modos latentes en la institución.

El inicio del año 2000 puede caracterizarse como un período de transición política donde resurgen en América Latina expresiones de una nueva izquierda, signada por la presencia política y la visibilización de poblaciones indígenas, el cuestionamiento a las políticas neoliberales y el retorno a ideas de reconstrucción

---

<sup>70</sup> Se identifica con esta tendencia partidos políticos como la Nueva Fuerza Republicana NFR, por ejemplo y movimientos cívicos como el Comité de Defensa del Gas y otros.

<sup>71</sup> Por ejemplo el Movimiento Indigenista Pachakuti MIP. El propio Movimiento al Socialismo MAS, el Comité de defensa del agua y otros.

<sup>72</sup> Un ejemplo de esta diversidad se ve, en las posiciones antagónicas del MIP, con un discurso racista anti - blanco (kharas) y al movimiento autodenominado Nación Camba, que plantea la independización del departamento de Santa Cruz, en oposición a los collas (denominación que se da a los originarios de la región andina).

del Estado y de recuperación de ciertas funciones básicas de éste. Bolivia es uno de los países Latinoamericanos donde estas características son visibles.

Bolivia se encuentra en un momento de transición histórica, cuyo desenlace es incierto. Como resultado de la marginación, empobrecimiento, exclusión social y discriminación de la que ha sido objeto la población campesina e indígena boliviana. (Stefanoni, 2004) se ha gestado un nuevo contexto, cuyos antecedentes son claramente visibles en los resultados electorales del 2002, y en los diferentes movimientos sociales que desde hace unos años han ido introduciendo fuertes demandas de inclusión al Estado, hasta derivar en octubre de 2003 en la destitución del presidente Sanchez de Lozada, y el nombramiento de Carlos Mesa, en su reemplazo, junto a un pliego claramente estatalista. Se plantea la necesidad de construir una sociedad incluyente, pluralista, colocando en debate aspectos fundacionales del Estado boliviano, como es la revisión de la CPE a través de la Asamblea Constituyente y la renacionalización de los hidrocarburos.

Es un momento de apertura de posibilidades, pero al mismo tiempo de alto riesgo e inestabilidad, pues se ha generado una situación de reconstrucción de las relaciones políticas y sociales cuyo curso dependerá de la configuración de las relaciones de fuerza entre los distintos sectores. (Calderón, 2004)

De ese modo, la agenda gubernamental, se construye sobre la base del “Mandato de Octubre”. Si bien la Educación Superior no es parte fundamental de esta agenda macro, que tiene otras prioridades, aparecen claramente señales de demanda que le hace la sociedad.

En términos de políticas de Educación Superior, se trata de un período de reconstrucción de la agenda. Ante el fracaso de las políticas neoliberales se percibe un momento de vacío en la agenda universitaria, en la que comienzan aparecer requerimientos de nuevos actores, frente a los cuales la Universidad no ha podido generar respuesta alguna. Envuelta en sus disputas internas y en la discusión presupuestaria que garantizaría su supervivencia; al contrario de avanzar en la solución de sus conflictos ha profundizado sus diferencias con el Estado, llegando a un claro agotamiento de sus relaciones, desde ya estériles. Se

agudiza su alejamiento de la sociedad, en un momento histórico en el que se esperaba una participación activa y propositiva de las IES en la construcción de alternativas viables a las grandes problemáticas nacionales, al contrario, ha priorizado, como consecuencia de su propia crisis económica la lucha por su supervivencia, desde las demandas asociadas al retorno de la idea estatista de Universidad Pública (Weise, 2003)

### **Las Nuevas Agendas de la Educación Superior<sup>73</sup>**

En el contexto descrito aparecen desde distintos sectores agendas diferenciadas que presentan algunas coincidencias, pero que a su vez generan conflictos de intereses. Intentaremos distinguir una agenda gubernamental, y una agenda social, como referentes para la construcción de una agenda universitaria postreforma.

En el entendido que se trata de un gobierno de “transición histórica” en un contexto de alta crisis política, económica y social, este no tiene en el marco de su agenda -demarcada por el mandato de Octubre- otras temáticas sustanciales. Por lo que desde la percepción gubernamental, no se tiene, ni se espera, propuestas de gobierno específicas; se ubica en una postura canalizadora de demandas. No hay entonces una prioridad definida en el campo de la ES.

Sin embargo, como resultado de los cambios en el ámbito social, aparece como tema nuevo y relevante en la agenda gubernamental la incorporación de la interculturalidad en la ES. Desde tres estrategias posibles, el impulso a iniciativas privadas de creación de Universidades indígenas, la creación de nuevas Universidades indígenas públicas y el desarrollo de algunas políticas que favorezcan al inclusión de poblaciones indígenas a la Educación Superior.

Hasta el momento se ha dado más fuerza a las dos primeras opciones desarrollando acciones concretas en este campo y haciendo su apuesta en la creación de instituciones de Educación Superior universitaria indígena.

---

<sup>73</sup> Información obtenida de entrevista a funcionarios del Gobierno.

En este sentido el gobierno pretende fortalecer, sistematizar el debate, y abrir un escenario para analizar cómo se encara este tema alentando la creación de nuevas instituciones que planteen a su vez, diferentes formas de organización universitaria y permitan el establecimiento de mecanismos diferenciados de financiación de la ES que obligue a las Universidades públicas tradicionales a compartir recursos, en tanto que se entiende que la Universidad Pública tradicional no es permeable a estas demandas y tampoco es eficiente en el uso de sus recursos.

Desde esa óptica la creación de Universidades indígenas estaría casi, condicionada a una revisión del Financiamiento de la Educación Superior pública tradicional, ya que supone que las Universidades públicas tienen vías de autofinanciarse a través de una matrícula diferenciada. De ese modo permitiría, al gobierno, atender otro tipo de demandas desde la esfera pública. Es necesario hacer notar que desde esta lógica, la política de restricción presupuestaria no es contradictoria con la creación de otras instituciones públicas, por lo que ello no significa de ningún modo la expansión de la ES, si no simplemente una redistribución de recursos vinculada a un nuevo mecanismo de diversificación institucional dentro del espacio público.

En esa línea, además de las solicitudes de creación de Universidades privadas indígenas, el gobierno estaría preparando la creación de una nueva Universidad Pública indígena para el movimiento cocaleros del trópico cochabambino, que estaría ubicada en Chimoré<sup>74</sup>. La apuesta gubernamental estaría asentada en el establecimiento de un escenario más crítico hacia las Universidades públicas y su financiamiento, evitando así el apoyo de las 6 federaciones del trópico a la Universidad Pública tradicional en sus luchas presupuestarias. De este modo, se impondría un escenario de competencia por recursos que quebraría desde el propio terreno discursivo de la Universidad Pública (de la Universidad para el pueblo), la lucha por el incremento presupuestario.

---

<sup>74</sup> Localidad importante del Chapare, zona de predominancia de producción de la hoja de coca, escenario de las más importantes organizaciones sociales de base alrededor de su líder Evo Morales.

Como se describió líneas arriba, una de las claras demandas de los movimientos indígenas en las diferentes movilizaciones es el acceso a la Educación Superior universitaria. Las poblaciones indígenas perciben que la Universidad Pública tradicional no satisface las expectativas de éstos grupos y es vista con reticencia, como espacio de reproducción de la cultura dominante, por lo que introducen la demanda de creación de nuevas instituciones. Cabe preguntarse sin embargo, ¿por qué no surgen demandas de acceso a los otros niveles del sistema educativo, en tanto que los procesos de exclusión de la población indígena se originan en los niveles primario y secundario? ¿Por qué no se demanda simplemente el acceso a Universidades públicas o la adecuación de sus programas? ¿Por qué no otro tipo de Educación Superior no universitaria?

Esto muestra que la demanda no es estrictamente por un mayor acceso a la Educación Superior en general, si no por la creación de instituciones que estén manejadas y controladas por los movimientos indígenas.

Las señales son claras respecto a la valoración e importancia que los grupos sociales le atribuyen a las instituciones universitarias como espacios de naturaleza múltiple, no sólo educativa y menos aún estrictamente profesionalizante. Son espacios sociales, de articulación, organización política y empoderamiento.

## ANEXO IV METODOLOGÍA

### **Hipótesis**

Como orientadora del trabajo, se planteó la siguiente hipótesis.

El Estado Boliviano se ha caracterizado por relaciones de poder clientelares, un aparato burocrático débil, escaso desarrollo en la política social respondiendo a los intereses de la clase dominantes sin mucho éxito en la integración nacional y la superación de la estamentalización y la pobreza endémica, entrando al período neoliberal con un aparato estatal ya debilitado y pocas características propias del estado de bienestar. Por ello demuestra poca capacidad regulatoria principalmente en lo que respecta a la educación superior dadas las características históricas de su relación con esta institución cuyas expectativas respecto a ella parecen ser cada vez menores en tanto no consume parte importante del presupuesto educativo, sin embargo las políticas neoliberales de reforma del estado tienen un impacto sobre las políticas de educación superior universitaria canalizadas por pactos entre las burocracias ministeriales y universitarias que reconfiguran el espacio universitario pasando de la homogeneidad a la diversificación institucional caracterizada por un fuerte crecimiento del sector privado y la transformación progresiva de la función social de la universidad, siendo el rasgo de este fin de siglo un período de transición de la función tradicional socio-política hacia una función exclusivamente profesionalizante cuyo escenario próximo parece ser la progresiva derivación del interés público hacia el interés y espacio privado.

### **Estrategia metodológica**

Para abordar el problema planteado se propone una estrategia metodológica descriptiva – cualitativa.

Se trata de un estudio descriptivo en tanto no se pretende explicar una relación causal entre las variables, sino más bien describir las características y el papel del estado en la construcción de políticas. Los estudios descriptivos tienen por objetivo describir las características o valores de cada variable, trata de caracterizar un fenómeno o situación concreta indicando sus rasgos más peculiares o diferenciadores. (Ander-egg:1989) , especificar propiedades

importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis.(Hernández:1996) así que se adecúa al tipo de problemática en cuestión.

Por otra parte se aborda la problemática desde un enfoque cualitativo. El propósito de este enfoque se sitúa en la comprensión de las complejas interrelaciones que se dan en la realidad más que en la explicación de los fenómenos, en la construcción del conocimiento más que en el descubrimiento; por ello el resultado será una descripción densa, una comprensión experiencial.(Rodríguez Gómez:1996). Este tipo de enfoque por lo tanto nos permitirá alcanzar de manera adecuada los objetivos propuestos desde la perspectiva teórica asumida, en el intento de comprender justamente las relaciones de los actores en un contexto social concreto, develando desde la construcción del objeto más que demostrando.

Como es habitual en este tipo de enfoque, la base de la información empírica de carácter predominantemente cuantitativo, aunque este tipo de información se recuperará para partes del estudio alternando con la información cualitativa. El abordaje tiene un fuerte componente histórico –genealógico porque se pretende enmarcar el análisis rastreando las razones históricas y los procesos que dieron origen al estado actual posibilitando el desarrollo de cierto tipo de políticas.

### **Técnicas:**

De acuerdo al enfoque metodológico definido, las técnicas a emplearse son la Entrevista y el análisis documental.

### **Fuente o fuentes.**

**Las fuentes son de tres tipos: primarias y secundarias de tipo documentales y orales.**

#### **Fuentes Primarias**

##### **Documentales**

Los documentos corresponden a la normativa emanada desde el estado, los debates en las comisiones del Parlamento Nacional y aquellos producidos por las instancias ministeriales.

## Orales

Las fuentes orales serán miembros del ministerio de educación y del Viceministerio de educación superior, funcionarios gubernamentales vinculados al diseño e implementación de políticas en las últimas tres gestiones.

**Fuentes secundarias:** se recuperarán datos censales, universitarios y resultados de investigaciones anteriores referidas al ámbito institucional universitario, restringiéndose el trabajo de campo propiamente dicho, al espacio estatal.

## Operacionalización de variables

Las variables principales de estudio son:

- Papel del estado en la producción de políticas universitarias de la década del 90 en Bolivia
- Transformaciones de la función social de la universidad.

Aunque no se trata de un estudio explicativo la primera podría identificarse como variable independiente y la segunda como variable dependiente.

Para la primera variable se definen las siguientes categorías de análisis.

Dimensiones Primera variable:

Reforma del Estado

Tipo de modelo democrático

Características de las gestiones gubernamentales

Características del aparato burocrático estatal

Modo de construir la universidad como sujeto de políticas

Características atribuidas a las universidades

Valor atribuido de la educación superior pública y privada

Percepción de los actores estatales sobre el rol actual y futuro de las universidades.

Modo de construir e implementar las políticas

Qué se regula (construcción de la agenda)

Para qué se regula

Cómo se regula

Cuales son los efectos

Indicadores cuantitativos

Número de veces que se debatió el tema universitario en el parlamento durante el período de estudio.

Temas que se tocaron en dichos debates

Número de proyectos de ley presentados

Número de resoluciones emanadas sobre la universidad

Número de compromisos adquiridos con la universidad

Número de compromisos cumplidos e incumplidos

Características del contexto de los 90

### **Segunda Variable:**

Características del espacio universitario

Características de la Universidad Boliviana

Indicadores cuantitativos:

Matricula anual Universitaria Pública y Privada

Distribución de la matrícula pública y privada.

Evolución de la matrícula pública y privada en los últimos 10 años

Cobertura por grupo de edad

Deserción, retención y aprobación

Origen social de los alumnos

Relación ingreso-egreso públicas y privadas

Tiempo de egreso públicas y privadas

Tiempo de graduación públicas y privadas

Relación alumnos, planta docente y administrativa

Evolución de la Participación porcentual del presupuesto de las universidades en el PIB

Evolución de la participación porcentual del presupuesto de las universidades en el presupuesto educativo.

Evolución del gasto de capital por alumno.

Función Social de la universidad:

Características y Tipo de función predominante en cada período.

**Definición del universo de estudio, muestra, unidades de análisis y de observación.**

La unidad de análisis es el aparato estatal como generador de políticas universitarias, la unidad de observación está conformada por las burocracias ministeriales constituyéndose sus miembros en actores estatales por excelencia. Como no se trata de un estudio cuantitativo, no se define una muestra de tipo estadístico, y se trabajará con informantes “claves”, es decir la selección de los entrevistados se hará de acuerdo a criterios de tipo cualitativo tales como:

- Participación en la gestión gubernamental durante el periodo de estudio definido (87-2001)
- Ejercicio de cargos en el gobierno de alta responsabilidad, técnicos y/o de gestión vinculados al diseño e implementación de políticas universitarias en el período definido para el estudio.
- Personas representativas en el mundo político vinculados al diseño o implementación de políticas en el periodo definido.

Para la selección del material documental se emplearon los siguientes criterios:

- Que hayan sido producidos en el período definido del estudio por instancias gubernamentales y que sean de carácter oficial.
- Relevancia de los mismos de acuerdo a su categoría (Leyes, decretos, proyectos de ley, debates parlamentarios, documentos o informes técnicos) y al grado de importancia que se le da en la gestión. (Los más discutidos, los desechados, los producidos por las propias instancias.)

**Definición de técnicas e instrumentos.**

Las técnicas a emplearse para el trabajo de campo son el análisis documental y la encuesta en la modalidad de entrevista semiestructurada.

Se utilizará como instrumentos un cuestionario guía para la entrevista y matrices de sistematización para el análisis documental sobre la base de las categorías de análisis e indicadores definidos en la operacionalización de variables.