



Tomo I

Mario Galindo Soza
Coordinador de la publicación

EL CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA BAJO LA LUPA DE LOS EXPERTOS

Indagaciones y propuestas para el
uso de datos del censo en la
planificación estatal

Estado Plurinacional de Bolivia

2023

Con el apoyo de:



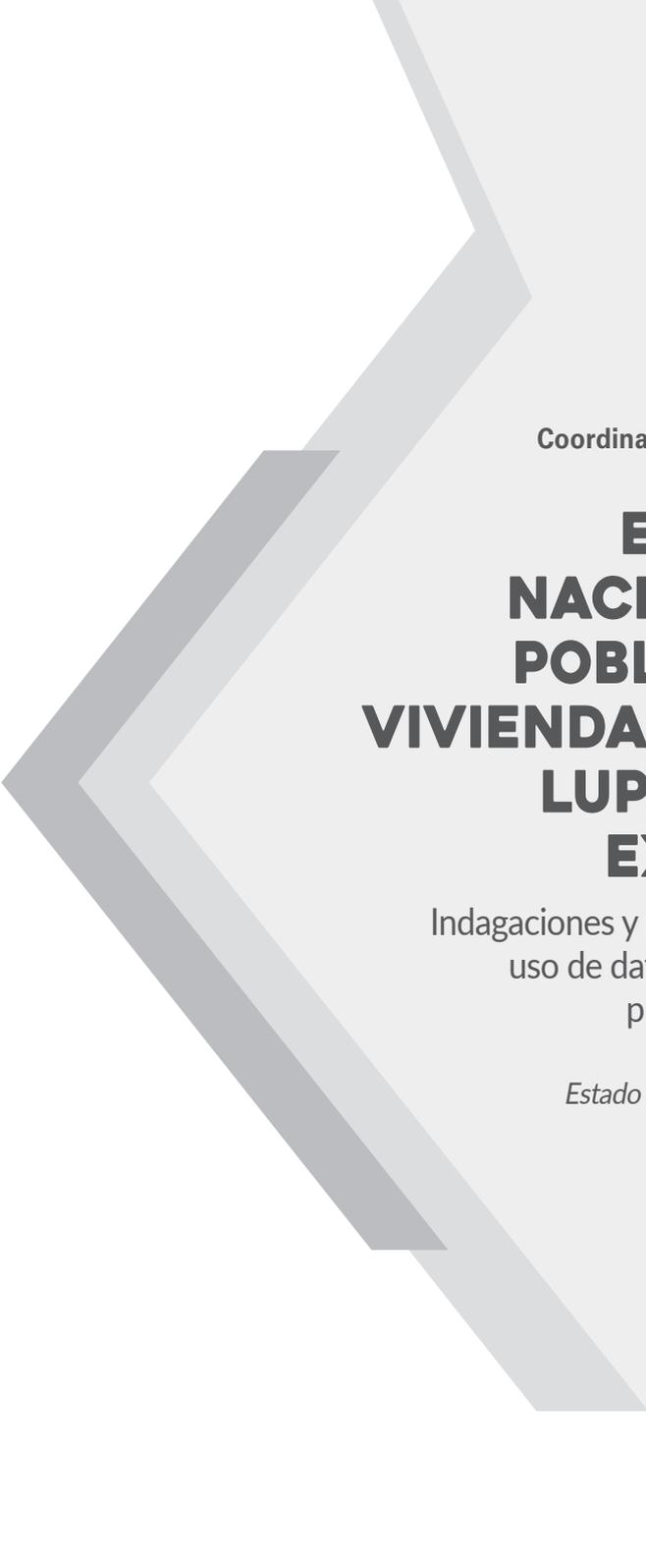
Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza

Cooperación Suiza en Bolivia



Suecia
Sverige



Tomo I

Mario Galindo Soza
Coordinador de la publicación

EL CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA BAJO LA LUPA DE LOS EXPERTOS

Indagaciones y propuestas para el
uso de datos del censo en la
planificación estatal

Estado Plurinacional de Bolivia

2023

Tomo I
**EL CENSO NACIONAL DE
POBLACIÓN Y VIVIENDA
BAJO LA LUPA DE LOS
EXPERTOS**

Indagaciones y propuestas para el uso de datos
del censo en la planificación estatal.

Estado Plurinacional de Bolivia

2023

**Derechos de la presente
edición, septiembre de 2023**

© La Ruta del Censo. *Proyecto
Diálogo y Apoyo Colaborativo.*
Cooperación para el Desarrollo de
la Embajada de Suiza en Bolivia,
en alianza con la Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional,
implementado por Solidar Suiza.

Depósito Legal:

4-1-3940-2023

Diseño e Impresión:

- *Imprenta Punto de Encuentro*
+591(2) 730 26926

Esta publicación es posible gracias al
apoyo del Proyecto Diálogo y Apoyo
Colaborativo y a la Cooperación para el
Desarrollo de la Embajada de Suiza en
Bolivia, en alianza con la Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional,
implementado por Solidar Suiza.

**Coordinación y monitoreo de
investigaciones:**

- *Edgar Pabón*

EQUIPO EDITORIAL

Editor General:

- *Ramiro Duchén Condarco*

Editor de contenido:

- *Marco Saavedra Mogro*

Editora de estilo:

- *Victoria Galindo Medina*

Apoyo Administrativo:

- *Elizabeth Carpio Ugarte*

- *Roxana Ortiz Calani*

- *Gueiza Alvizuri Rodriguez*

Seminarios académicos:

- *Mario Galindo*

- *Ludwig Valverde*

- *Fabian Yaksic*

- *Mario Gutiérrez*

- *Víctor Meza*

Incidencia Política:

- *Marco Antonio Saavedra*

- *William Mariaca*

- *Mario Galindo*

- *Cecilia Maita-Pozo*

- *Robert Quispe*

Educación Ciudadana:

- *Ludwig Valverde*

- *Mario Galindo*

*Las opiniones vertidas en los artículos que forman parte de este libro, son de exclusiva
responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, el punto de vista de La Ruta
del Censo, Proyecto Diálogo y Apoyo Colaborativo ni de los organismos financiadores.*

Índice contenido

Presentación , <i>PhD. Mario Galindo Soza</i>	5
Estimación de la mortalidad , <i>MSc. Melvy Aidee Vargas Bonilla</i>	12
Uso de los datos censales en la planificación urbano territorial , <i>Dr. Fernando Prado Salmón</i>	29
Estudio Metodológico. Uso de Datos Censales en Planificación , <i>MSc. Boris Crespo Toranzo</i>	58
Políticas públicas y uso de datos censales , <i>MSc. Erick Jurado Aramayo</i>	116
Educación y censos de población , <i>MSc. Melvy Aidee Vargas Bonilla</i>	142
Empleo, producción y productividad laboral en Bolivia: 1976–2019 , <i>PhD. Beatriz Muriel H.</i>	159
El Censo Nacional de Población y Vivienda para los pueblos indígenas. Tres décadas de relación con el Estado , <i>MSc. José Blanes Jiménez</i>	183
Sobre los Autores	231

Presentación

El proyecto de la RUTA DEL CENSO 2022. PROPUESTA DE REDES DE ONG/ FUNDACIONES BOLIVIANAS, se inició en noviembre de 2021, y tenía como primera intención reconfigurar una red de la Ruta del Censo 2012, que estaba compuesta por alrededor de 10 organizaciones (Prisma, Redes, Jubileo, CEBEM, UAGRM, UMSA, GAM La Paz y GAD Santa Cruz), que tuvo un alcance limitado, dado que asumió un rol muy crítico al ejercicio censal del 2012.

La Ruta del Censo empezó a desarrollar sus actividades en noviembre de 2021. Desde ese mes tuvo que adecuarse a las circunstancias y ejercer su trabajo con un claro deslinde de su objetivo técnico, con relación a acciones que politizaron el Censo.

En julio de 2022 salió la convocatoria al Consejo Nacional de Autonomías, donde la mayor parte, si no todos, los Alcaldes y Gobernadores, solicitaron la postergación del Censo. El gobierno nacional les tomó la palabra y procedió a la derogación del DS 4546 de 21 de julio de 2021, postergando la fecha inicialmente aprobada mediante Decreto Supremo No. 4760 de 13 de julio de 2022. El censo quedó fijado para el año 2024 entre los meses de mayo y septiembre.

La conflictividad en torno a la fecha de realización del Censo de Población y Vivienda fue in crescendo; el gobierno modificó las fechas en al menos 3 oportunidades, mediante el D.S. 4546 de 21 de julio de 2021 que declara prioridad nacional la realización del Censo de Población y Vivienda 2022, el D.S. 4824 del 11 de noviembre de 2022 que estipula que el empadronamiento será ejecutado por el INE, el 23 de marzo de 2024 y que el gobierno nacional a partir de los resultados preliminares de población realizará la distribución de recursos económicos de coparticipación en el mes de septiembre de 2024 y, la Ley 1492 de Aplicación de los Resultados del Censo de Población y Vivienda en los ámbitos financiero y electoral del 2 de diciembre de 2022.

La normatividad errática y la falta de confianza de los actores sociales, políticos y regionales comenzó a generar diversos conflictos en Bolivia y, desde un

principio las pretensiones de un trabajo censal con perfiles técnicos degeneraron en una lucha política irracional entre los partidarios del gobierno y sus detractores. Se han producido, desde entonces, tensiones entre un Comité Interinstitucional, —conformado en Santa Cruz sobre la base de la UAGRM, la Gobernación de Santa Cruz y el Comité Cívico Pro Santa Cruz—, al que se sumaron los Comités Cívicos de todo el país, ADEPCOCA y otras instituciones de la sociedad civil. Estas plantean que el censo se postergue al 2023, y mejor si es al mes de abril de este año, considerando que hay avances en las actividades censales.

El gobierno inició, durante la última semana de julio, y primera semana de agosto, reuniones informativas en cada departamento con Gobiernos Municipales, Gobernaciones Departamentales y Universidades. En las mismas explicó las razones de la postergación al año 2024; la principal es que no hay un avance en actividades pre censales de más de 23%. De hecho, señalaron que el avance en actualización cartográfica no superaba el 20%, contrariamente a lo que informaron previamente; adicionalmente, que el avance en la boleta censal alcanzaba a menos del 20% y que no se había desarrollado mayormente capacitación a empadronadores, así como, la preparación de materiales para el censo. Así mismo, no habrían recibido aún las tablets, que anunciaron serían utilizadas para el levantamiento de datos. Todas estas informaciones eran contradictorias con la difundida hasta el mes de julio —antes de la reunión del Consejo Nacional de Autonomías—, que recibió la Ruta del Censo.

En todo momento, la posición de la Ruta del Censo fue la de mantener una postura técnica, de diálogo y no de enfrentamiento ni de actitudes partidarias. Nuestro criterio técnico mayoritario, apuntaba a la posibilidad de llegar a realizar el censo el 2023, en el mes de abril, lo que no modificaría nuestras actividades. Pero no manifestamos públicamente esta posición, dado que, dentro de la Ruta del Censo, hay organizaciones que no quieren suscribir ningún pronunciamiento que pueda aportar más a un ambiente de beligerancia y confrontación que ya se vivía en el país, con este tema. Respetuosos de la integridad de las organizaciones que conforman la red de redes de la Ruta del Censo, nos abstuvimos de opinar, en ese momento, sobre el tema.

Posteriormente en el mes de septiembre, el INE instauró un mecanismo denominado “instituto Abierto” para recibir sugerencias en la boleta censal.

La Ruta del Censo, a partir de sendas reuniones y seminarios internos preparó su propuesta, la misma que fue entregada dentro de plazo. Nos consta, por información de la AMB, que estas sugerencias han sido consideradas por el INE en los debates con los representantes departamentales, municipales y universitarios, con quienes se sigue reuniendo hasta estos días.

Un cabildo en Santa Cruz el 30 de septiembre y un paro cívico nacional en octubre de 36 días, pidiendo que el censo se realice el 2023, antes de cualquier calendario electoral, desembocaron en reuniones técnicas y un acuerdo parlamentario final con la Ley 1492 que fija el 23 de marzo de 2024 para el censo y entrega de resultados hasta el mes de septiembre de 2024.

En mayo de 2023 la Ruta del Censo hizo llegar varias sugerencias para ser incorporadas en la boleta censal, la actualización cartográfica y el proceso censal en sí mismo. De estas propuestas al menos un 70% fue considerado favorablemente.

El año 2023 se inició con un avance en actualización cartográfica que a 30 de junio da como resultado 100% de avance en 6 departamentos: Oruro, Potosí, Chuquisaca, Tarija, Beni y Pando. Un avance de 90%, en promedio, en los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz. La boleta censal ya tiene a la fecha 58 preguntas definidas. Se iniciará en el mes de julio la prueba de boleta censal, así como otras actividades pre censales, como ser: Ajuste de boleta censal, difusión de actividades, capacitación a procesadores de datos censales, ajuste e instalación de paquetes informáticos, etc. Se hizo un censo experimental en Capinota, en el mes de julio de 2023, que cubrió el 100% del área urbana y el 40% del área rural.

Entretanto, el departamento de Santa Cruz realizó un conteo poblacional en el mes de diciembre de 2022. El Conteo poblacional fue reportado el 4 de mayo de 2023 y dio como resultado una población de 4.000.143 habitantes. La Región metropolitana: 2.811.335 habitantes y Santa Cruz de la Sierra 2.251.627 habitantes. Los programas usados fueron: Kobo, Tool box, Jamovi, OGIS, Google My Maps. Se cubrió 56 municipios de 15 provincias. El margen de error se estima entre 1 y 2%. El estudio fue realizado en diciembre de 2022.

La Ley 777 y la Ley de Estadísticas, señalan que los Censos son competencia exclusiva nacional. La Ley 031 de Autonomías especifica que las estadísticas departamentales son competencia exclusiva departamental. La Ley 031 de

Autonomías destaca que las estadísticas municipales son competencia de los GAM. El INE considera que el ejercicio realizado en Santa Cruz no cumple las normas. Mientras no se denomine censo, solo sea un “Conteo poblacional”, cumple la norma.

Las relaciones de la Ruta del Censo con el INE han sido normales este semestre, teniendo al menos una reunión mensual.

La Ruta del Censo, desde el momento en que se cambia la fecha del Censo, ha mantenido sus actividades de conversatorios y seminarios, la firma de convenios sigue, y se ha impreso un tríptico. Además, se ha concentrado en tres cursos de capacitación en el componente de Fortalecimiento Organizacional.

Con base a estos antecedentes y tomando en cuenta que el gobierno ha mostrado firmeza en no modificar la fecha del censo, es que el proyecto fue ajustado en varias actividades a las que ya no podremos acudir, hasta la fecha de conclusión del proyecto en octubre del 2023. Por ello, el proyecto tiende a hacer la menor cantidad de ajustes y más bien opta por adecuaciones. Hay rubros que sufrirán importantes modificaciones e incluso algunos que serán eliminados. Pero la mayor parte se mantendrán en el marco de lo propuesto originalmente.

El proyecto pretendía —sobre la base de la una red básica, compuesta y liderada por CEBEM, e integrada con el CTEM y la Fundación Autónoma—, recomponer la Red de 2012 y reconfigurarla en diversos niveles: Una primera Red de Redes compuesta por Redes de ONG, Instituciones de investigación, observatorios, entidades de análisis, que tuvo el siguiente resultado:

La red de origen y los aliados somos los siguientes:



Un segundo nivel que se compuso de Redes y ONGs, Centros de investigación y observatorios. El resultado a la fecha es el siguiente:

Red de Redes (Nivel de Dirección)							
CETM		CEBEM		Fundación Autónoma			
Observatorio de la Democracia	Red de la Democracia	UNITAS	REDESMA	REDIAL	Plataforma de DDHH	Plataforma de DDHH, Democracia y Desarrollo	Capítulo Boliviano de DDHH
Ciudadanía (Cochabamba)	CEDURE (Santa Cruz)	Fundación Milenio (La Paz)	Fundación Tréveris (Sucre)	Red RENASEH	Red AIPE	Red Equidad de GLBTTI's	Red de Mortalidad Materna

Como se ve, la Red ha crecido bastante, a doce redes y 4 ONG. Alguna de estas redes aun no firmó convenio, pero sus integrantes participan de las actividades de la Ruta del Censo. Un tercer nivel se relaciona a universidades, que también muestra algún crecimiento con la incorporación de la UTO como investigadores y convenio en proceso de firma.

Universidad							
UMSA	UMSS	UAGRM	UAP	UTJB	UASFCH	UAJMS	UPEA
UTO	UPB (La Paz)	UCB (La Paz)	UPB (Tarija)	IINCIP (UMSA)	IIG (UMSA)	CEPLAG (UMSA)	Unidad de Postgrado (UAJB)

Un cuarto nivel se relaciona a Entidades Territoriales Autónomas, especialmente Gobiernos Autónomos Municipales, Asociaciones de los mismos, Gobiernos Autónomos Departamentales y GAIOC. El resultado a la fecha es el siguiente:

Gobiernos Autónomos Departamentales					
GAD Santa Cruz	GAD Oruro	GAD Chuquisaca	GAD Cochabamba	GAD Tarija	
Gobiernos Autónomos Municipales					
GAM Omasuyo (5)	GAM Ingavi (2)	GAM Viacha	GAM Potosí	GAM Cobija	GAM Sacaba
GAM zonas altas de Cochabamba y Valles (6)	GAM Región Metropolitana Santa Cruz (6)	Asociación de Concejalas de Bolivia ACBOL	Asociación de Concejalas de Bolivia ACB	Red Latinoamérica de Concejalas	AMB

Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesina

GAIOC Chipaya

GAIOC Charagua

GAIOC Jesús de Machaca (sin estatuto)

Y finalmente, un alcance a la sociedad civil, con convenios suscritos con organizaciones empresariales y colegios profesionales, hasta llegar a este alcance:

Organizaciones Empresariales de la Sociedad Civil

FDEP Tarija

FDEP Cochabamba

FDEP La Paz

CNC

CNI

Organizaciones de la Sociedad Civil

Confederación de Jubilados de Bolivia

Federación Departamental de Jubilados de La Paz

CONBOJUV Consejo Boliviano de Juventud (Sucre)

Asamblea por la Democracia

OCS Organización de Control Social (La Paz)

También están en trámite la firma de convenios con la Federación de Empresarios Privados de La Paz y de Cochabamba, CONBOJUV y la Asamblea por la Democracia (adherida de manera verbal). Pero se puede ver un avance con relación al anterior informe.

Con base a estos elementos, se ha promovido la investigación en cuanto al uso de datos censales en distintas temáticas y materias. De este componente surgen estas investigaciones que ahora presentamos.

Este es el primer tomo de dos que contienen 13 ensayos de investigación desarrollados por expertos en cada una de las temáticas. Esperamos que con esto se contribuya al uso de los datos censales y a la labor del Instituto Nacional de Estadística y de las instancias gubernamentales nacionales y subnacionales, que hacen uso de los datos censales.

Nuestra reflexión es la siguiente: Bolivia gasta \$us 60 millones en un censo, cuyo uso por parte de las entidades públicas nacionales y subnacionales, es exiguo. El uso en los PGDES, PND, PTDI y PGTC es muy general, y en algunos casos, estos instrumentos de planificación prefieren el uso de datos estimados, despreciando la inversión hecha por el país en la generación de datos censales. Queremos relieves esta característica y propender a que, con estas investigaciones, se incentive el uso del Censo de manera pública y privada.

Los entes privados también deben habituarse al uso de los datos censales y hacer de esta importante base de datos, la predominante en el diálogo técnico y científico en el país. Presentamos estos siete ensayos en un primer tomo, dejando a criterio de los técnicos y ciudadanía en general, el juicio sobre nuestra contribución.

Asimismo, hago llegar mi reconocimiento al trabajo desplegado por el equipo que tuvo a su cargo el seguimiento a las investigaciones, la revisión y edición de las mismas, y el apoyo administrativo cuyo valioso aporte se plasma hoy en esta publicación que tengo la satisfacción de presentar.

Por último, quiero expresar, a nombre de La Ruta del Censo, el testimonio de mi mayor agradecimiento y gratitud al Proyecto Diálogo y Apoyo Colaborativo y a la Cooperación para el Desarrollo de la Embajada de Suiza en Bolivia —en alianza con la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, implementado por Solidar Suiza—, por el apoyo financiero y logístico prestado al desarrollo del proyecto, en general, y a la materialización de las investigaciones, ensayos y artículos, en particular.

PhD. Mario Galindo Soza

Coordinador de la Ruta del Censo

La Paz, septiembre de 2023

Estimación de la mortalidad

MSc. Melvy Aidee Vargas Bonilla
Economista–Demógrafa

Es importante mencionar que no existe una sola fuente de información que satisfaga las necesidades de datos para conocer la mortalidad en el país. Se puede mencionar tres fuentes, las Estadísticas Vitales, los Censos de Población y Vivienda y las Encuestas sociodemográficas. Sin embargo, cada una de ellas presenta limitaciones y bondades en cuanto a su uso para estimar los diferentes indicadores de mortalidad. En este sentido se hará una breve mirada de cada una de ellas.

Estadísticas Vitales

Las Estadísticas Vitales, es un término que refiere a los hechos recolectados sistemáticamente y organizados en forma numérica que muestran el registro de eventos vitales, refiriéndonos a los nacidos vivos, muertes, matrimonios, divorcios, adopciones, reconocimientos y separaciones legales. Las Estadísticas Vitales se constituyen en el registro de los eventos vitales, sin incluir los datos de población u otras estadísticas, se realiza en todos los lugares donde exista un Registro Civil.

Tiene sus inicios el 26 de noviembre de 1898, con la promulgación del decreto Ley de Registro Civil, por el Presidente Constitucional de la República, Severo Fernández Alonso¹. Entre los artículos más sobresalientes se pueden citar algunos:

Art 2º “ En las capitales de departamentos de provincia y de sección, las oficinas de registro, correrán a cargo de los notarios públicos en actual ejercicio, debiendo nombrar funcionarios especiales para las oficinas de cada parroquia, asistidos de un secretario...”. Art. 6º “El registro del estado civil, se dividirá en tres secciones: una de nacimientos, otra de los matrimonios, y otra de las defunciones, será llevado por duplicado en tres libros...”

¹ LexiVox, D. S. R. (s/f). Bolivia: Ley de Registro Civil de 1898, 26 de noviembre de 1898. Lexivox.org. Recuperado el 17 de junio de 2023, de <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-18981126-1.html>

En el Capítulo Sexto, hace referencia a las Defunciones:

Art. 61° "ningún cadáver podrá ser enterrado sin que antes se haya hecho el asiento de su defunción en el Registro Civil del distrito en que ésta ocurriera... en los lugares en que existan médicos y que disten más de cuatro leguas de la oficina del Registro Civil, podrá verificarse el entierro a las veinticuatro horas del fallecimiento, con licencia del corregidor, agente cantonal... quienes pasaran el parte respectivo al Registrador para que sienta la partida correspondiente..." Art 62° "El asiento de fallecimiento se hará en virtud verbal... que acerca de él deben dar los parientes o los habitantes de su misma casa..."

En lo más reciente debemos mencionar la Ley N° 018 del 16 de junio de 2010, Ley del Órgano Electoral Plurinacional². Entre los diferentes artículos que lo componen se resalta el Art 70:

Art. 70 "Se crea el Servicio de Registro Civil (SERECI) como entidad pública bajo la dependencia del Tribunal Supremo Electoral, para la organización y administración del registro de las personas naturales, en cuanto a nombres y apellidos, su estado civil, filiación, nacimiento, hechos vitales y defunciones, así como el registro de electores y electoras, para el ejercicio de los derechos civiles y políticos". Entre las funciones del SERECI se establece Art. 71 numeral 2 "Registrar nacimientos, matrimonios, divorcio, defunciones, reconocimientos y nacionalidad de las personas naturales."

Sin embargo, en ninguno de los Artículos se menciona la utilidad o importancia de los datos del Registro Civil, particularmente de los hechos vitales para los estudios demográficos. No contempla la obligación de proporcionar periódicamente estadísticas confiables que no sean para la depuración del padrón electoral de los diferentes comicios a realizar.

Sin duda, contar con datos de nacimientos y defunciones, ocurridos anualmente en el territorio, permitiría tener un mejor conocimiento de la dinámica poblacional, crecimiento natural (nacimientos menos defunciones), el comportamiento de la mortalidad en cuanto a su estructura por sexo y edad, además de los otros datos que se registran.

² Ley No 018 del Órgano Electoral Plurinacional – Vigente y Actualizada 2011. (s/f). Derechoteca.com. Recuperado el 17 de junio de 2023, de <https://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-n-018-del-organo-electoral-plurinacional-vigente-actualizada>.

En la página web del INE se presentan cuadros con estadísticas proporcionados por el Servicio de Registro Cívico (SRECI)—Órgano Electoral Plurinacional³.

Si bien es cierto que desde su inicio se ha tratado de mejorar el sistema de Registro Civil, aún ahora presenta limitaciones en cuanto a la calidad de los datos y cobertura en el territorio.

Generalmente, el que requiere el certificado de defunción, realiza el trámite en las oficialías de Registro Civil, ante la necesidad de demostrar la defunción por el derecho de propiedad, es decir a ser utilizada como documento que garantice la asignación adecuada de las herencias. Asimismo, el certificado de defunción es un documento necesario e inmediato para buscar la autorización de entierro o incineración, aunque se debe tener en cuenta que no todos los cementerios en las ciudades cuentan con administración que exija el documento. En las áreas rurales donde la persona fallecida no tiene bienes que reclamar por parte de los familiares, puede ser enterrado en los cementerios existentes u otros terrenos, principalmente en el área rural dispersa, sin mayores problemas de registro. A esto también se debe acotar, el levantamiento de personas fallecidas, sin identificación y/o reclamo por parte de conocidos o familiares, los cuales son enterrados sin datos, como son las personas que vivían solas, personas en situación de calle, etc.

Además, el Certificado de defunción es expedido por la autoridad de Registro Civil, en cuyo caso para su registro requiere contar con el certificado médico. En los lugares donde no existe un médico que certifique, el oficial de Registro Civil, debe confirmar la defunción y la causa.

El registro puede realizar cualquier persona adjuntando los documentos, principalmente la Cédula de identidad y el Certificado médico. Ahora bien, no todos los habitantes del país cuentan con el documento de nacimiento y cédula de identidad, por lo que se puede incurrir en error en la información declarada, principalmente en la edad y la causa de muerte, se puede dar una edad aproximada y una probable causa de muerte de acuerdo a los últimos síntomas que presentaba la persona fallecida. Además, es difícil obtener mayor y mejor información cuando el que realiza los trámites (pariente o no)

³ Población y Hechos Vitales. (2020, mayo 21). INE; Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.gov.bo/index.php/registros-administrativos-sociales/>

conoce parcialmente a la persona fallecida o porque tiene dificultades para comprender la información que se requiere. Esta situación presenta grandes diferencias en calidad y cobertura de la información que se acentúan en municipios con predominancia de población en áreas rurales.

Es cierto que se tiene que seguir mejorando la calidad de la información registrada, ampliar la cobertura, además que la información sobre los hechos vitales sean datos a ser considerados o utilizados en los estudios demográficos que se realizan en el país.

Censos de Población y Vivienda

En lo que se refiere a los Censos de Población y Vivienda, constituyen, sin duda, una excelente fuente de información, porque proporciona datos importantes sobre las viviendas, y características sociales, demográficas y económicas de cada uno de los habitantes del territorio nacional. Los Censos se realizan en forma periódica (alrededor de cada 10 años) y proporcionan información a mayor desagregación geográfica posible.

Se conoce que Bolivia tiene muy poca experiencia en Censos de Población. El primer Censo se realizó el año 1831 y el último hasta fecha, el año 2012. Sólo los últimos, son de Población y Vivienda (1950, 1976, 1992, 2001 y 2012).

Los Censos desde 1831 hasta el de 1882, fueron considerados como "Recuento Poblacional" por cuanto estuvo dirigida sólo a la cuantificación de la población⁴. El Censo de 1900, consideró las categorías de blanco, mestizo, indígena y negro, estimando en el total de la población la existencia de 91.000 "almas" que correspondían a las tribus de indígenas "no civilizados" o "no sometidos" que habitaban el norte y este del país⁵. El Censo de 1900 se realizó por primera vez con base científica y estadística, además de considerarse el de mayor cobertura, porque incorporaba a las regiones del Chaco, el Acre y el Litoral, esta última seguía siendo considerada como propio después de la guerra del Litoral porque aún no se había suscrito el Tratado de 1904 con Chile. Los datos censales de 1900 se desglosan, por primera, vez

⁴ Jiménez C., S. E. (2015). Bolivia: Discurriendo sobre cuestiones ligadas a su población. Revista INVI (Impresa), 30(84), 179-196. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582015000200007>

⁵ <https://www.bolivia.com/actualidad/censo/2012/noticias/sdi297/52159/en-el-censo-de-1900-91-mil-almas-eran-consideradas-no-civilizadas>

a nivel de departamento, provincias y cantones del país, pero no incorpora preguntas para analizar la situación sociodemográfica de la población.

El Censo de 1950, es el séptimo Censo de Población y primer Censo de Vivienda⁶. Fue el primero realizado bajo normas internacionales, un verdadero Censo demográfico que, además de obtener información sobre la cantidad de habitantes en el territorio, distribución espacial y composición, incorporó preguntas sobre las características sociales y económicas de la población y sobre la vivienda, permitiendo el análisis de otro conjunto de datos referente a hogares y servicios básicos, aunque no incorpora preguntas sobre mortalidad⁷.

Después de 26,07 años, se realiza el Censo de Población y Vivienda de 1976, en el cual no se incluyeron preguntas para la estimación directa de la mortalidad en la población⁸. Sin embargo, se introdujeron, por primera vez, preguntas dirigidas a todas las mujeres de 12 años y más, información que permite estimar el nivel de la fecundidad y la mortalidad infantil de forma indirecta con metodologías desarrolladas para el efecto: a) *¿en total cuántos hijos nacidos vivos ha tenido? haciendo la aclaración "aunque después hayan muerto"* b) *¿de ellos cuántos están actualmente vivos?*, c) *¿qué mes y año nació u último hijo nacido vivo?* De la diferencia entre la cantidad de nacidos vivos y los actualmente vivos en el momento del censo, permite cuantificar las defunciones sin mayor información demográfica al respecto, sexo y edad de los hijos muertos, además de los probables errores en la declaración entre las mujeres de edad avanzada.

D. DATOS DE FECUNDIDAD SOLO PARA MUJERES DE 12 AÑOS Y MAS DE EDAD

<p>a) En total cuántos hijos nacidos vivos ha tenido? Aunque después hayan muerto.</p>	<p>Nº..... Ninguno <input type="checkbox"/> 00 Ignora <input type="checkbox"/> 99</p>
<p>b) De ellos cuántos están actualmente vivos?</p>	<p>16 Nº..... Ninguno <input type="checkbox"/> 00 Ignora <input type="checkbox"/> 99</p>
<p>c) Qué mes y año nació su último hijo nacido vivo? Aunque después éste haya muerto.</p>	<p>..... mes y año de nacimiento</p>

El Censo de Población y Vivienda de 1992, fue realizado exactamente después de 15,68 años, con una boleta que incorpora nuevas preguntas en lo que

⁶ Historia de los censos en Bolivia. (2022, marzo 14). CENSO BOLIVIA; Censo de Población y Vivienda. <https://censo.ine.gob.bo/historia-de-los-censos/>

⁷ INE. Boleta censal. Censo de Población y Vivienda de 1950.

⁸ INE. Boleta censal. Censo de Población y Vivienda de 1976.

corresponde a la parte de vivienda como ser: atención de salud del hogar, religión y mortalidad. Asimismo, algunas modificaciones en lo que corresponde a la parte sociodemográfica y económica de la población.

En la boleta censal de 1992⁹, se incorporaron, por primera vez, preguntas para la estimación directa de la mortalidad, indagando las defunciones ocurridas durante el año anterior al censo "el año pasado (ene. a dic. 1991) ¿murió alguien que vivía en este hogar incluyendo niños y recién nacidos?" "en caso de ser positiva la respuesta se continuaba con: ¿cuántos eran hombres y a qué edad fallecieron?" "¿cuántas eran mujeres y a qué edad fallecieron?"

Cabe señalar que la información se recogió a nivel de hogares, dando la posibilidad de registrar hasta cuatro defunciones de hombres y cuatro defunciones de mujeres y las edades de los fallecidos, permitiendo contar con una información valiosa que no se había logrado antes.

MORTALIDAD	
17	EL AÑO PASADO (Ene. - Dic. 1991); ¿ MURIO ALGUIEN QUE VIVIA EN ESTE HOGAR INCLUYENDO NIÑOS Y RECIEN NACIDOS ?
SI <input type="radio"/> 1 NO <input checked="" type="radio"/> 2	
17.1	¿ CUANTOS ERAN HOMBRES Y. A QUE EDAD FALLECIERON ?
Número de Hombres <input style="width: 50px;" type="text"/>	
Edad o edades <input style="width: 100px;" type="text"/>	
<i>NOTA: Si murió antes de cumplir un año, anote 00 Si murió de 98 o más, anote 98</i>	
17.2	¿ CUANTAS ERAN MUJERES Y A QUE EDAD FALLECIERON ?
Número de Mujeres <input style="width: 50px;" type="text"/>	
Edad o edades <input style="width: 100px;" type="text"/>	
<i>NOTA: Si murió antes de cumplir un año, anote 00 Si murió de 98 o más, anote 98</i>	

Además de estas preguntas, se mantuvieron aquellas que permiten la estimación de la fecundidad y mortalidad infantil en forma indirecta "en total ¿cuántas hijas e hijos nacidos vivos ha tenido?", de ellos ¿cuántos viven actualmente? ¿en qué mes y año nació su último hijo nacido(a) vivo(a)?

⁹ INE. Boleta censal. Censo de Población y Vivienda de 1992.

I). SOLO PARA LAS MUJERES DE 12 AÑOS Y MAS DE EDAD

EN TOTAL CUANTAS HIJAS E HIJOS NACIDOS VIVOS HA TENIDO ? Si no ha tenido anote 00		20	Total de hijas e hijos nacidos vivos	<input type="text"/>
Sólo para mujeres que han tenido hijas o hijos nacidos vivos	DE ELLOS, ¿CUANTOS VIVEN ACTUALMENTE ?	21	Total de hijas e hijos que viven actualmente	<input type="text"/>
	DE LOS HIJOS ACTUALMENTE VIVOS, ¿CUANTOS VIVEN EN OTRO PAIS ?	22	Número de los hijos que viven en otro país	<input type="text"/> Hombres <input type="text"/> Mujeres
	¿EN QUE MES Y AÑO NACIO SU ÚLTIMO HIJO (A) NACIDO (A) VIVO (A)?	23	Mes y año de nacimiento de su último hijo(a) nacido(a) vivo(a):	<input type="text"/> Mes <input type="text"/> Año

El Censo de Población y Vivienda de 2001¹⁰, incorporó preguntas para recoger información sobre mortalidad, pero a diferencia del Censo de 1992, las preguntas del Censo 2001, estaban dirigidas fundamentalmente a levantar información sobre la mortalidad materna, es decir defunciones de mujeres de 15 o más años de edad que estaban relacionadas con el embarazo, parto y después del parto. En ambos Censos (1992 y 2001), se recabó la información a nivel de hogares.

Se hace referencia al año 2000, lo que representa durante todo el año (de enero a diciembre). Las preguntas que se muestran en el recuadro, indagan si “durante el año 2000 ¿murió alguna persona que vivía con ustedes?” si la respuesta era positiva, se continuaba con la siguiente pregunta, “esta persona, ¿era mujer de 15 o más años de edad?”, de ser afirmativo se continuaba con ¿su fallecimiento se produjo...?, presentando algunas categorías y terminar con la pregunta ¿qué edad tenía cuando falleció?

Dado que se espera que la ocurrencia de muertes maternas sea muy reducida, se habilitó la posibilidad de registrar una sola defunción.

Las otras preguntas incluidas en la boleta censal del 2001, son aquellas que permiten estimar los niveles de fecundidad y mortalidad infantil de forma indirecta, que también fueron

23 - DURANTE EL AÑO 2000, ¿MURIÓ ALGUNA PERSONA QUE VIVÍA CON USTEDES?	
Sí	<input type="radio"/> 1
No	<input type="radio"/> 2 Pase al CAPÍTULO D
24 - ESTA PERSONA, ¿ERA MUJER DE 15 O MÁS AÑOS DE EDAD?	
Sí	<input type="radio"/> 1
No	<input type="radio"/> 2 Pase al CAPÍTULO D
25 - ¿SU FALLECIMIENTO SE PRODUJO...	
estando embarazada?	<input type="radio"/> 3
dando a luz?	<input type="radio"/> 4
hasta los dos meses después de haber dado a luz?	<input type="radio"/> 5
otros?	<input type="radio"/> 6
26 - ¿QUÉ EDAD TENÍA CUANDO FALLECIÓ?	<input type="text"/> <input type="text"/> AÑOS

¹⁰ INE. Boleta censal. Censo de Población y Vivienda de 2001.

Se inicia con la pregunta: *“de enero a diciembre del año pasado, ¿murió alguna persona que vivía con ustedes en este hogar?”*, de ser positiva la respuesta se indaga sobre la cantidad *¿cuántas personas?*, si es negativo se concluye este capítulo. Si murió una o más personas, se realiza el levantamiento de información de cada uno; *nombre de la persona, ¿qué edad que tenía al morir?*, la persona era *“mujer” “hombre”*, con la posibilidad de registrar hasta cuatro defunciones. Esos datos permiten estimar, en forma directa, la cantidad de muertes ocurridas el año anterior al momento del censo, como también la estructura por sexo y edad.

Además de ello, *“si la persona fallecida era mujer de 15 años o más de edad”*, se indaga si la causa de muerte está relacionada con el *“embarazo”, “el parto”, “el sobreparto (hasta 2 meses después del parto)”* y *“otra causa”*, información que permite estimar la mortalidad materna.

En la parte que corresponde al levantamiento de cada una de las personas, se incluyen, como en los otros censos, las preguntas que permiten recabar información para estimar, de forma indirecta, la fecundidad y mortalidad infantil. Estas preguntas están dirigidas a todas las mujeres de 15 años o más de edad. *En total, ¿cuántas hijas o hijos nacidos vivos ha tenido usted, incluyendo fallecidos o ausentes?, de sus hijas e hijos nacidos vivos ¿cuántos viven actualmente?, ¿en qué mes y año nació su última hija o hijo nacido vivo?, a) esta última hija o hijo ¿vive actualmente?, b) ¿dónde tuvo lugar su último parto?*

En lo que se refiere a la realización del próximo Censo Nacional de Población y Vivienda, programada para el 23 de marzo del 2024, en la propuesta preliminar de la boleta censal se puede observar leves variaciones para recoger información sobre la mortalidad en el país.

El capítulo F Mortalidad, se encuentra en el sector que corresponde a hogares, debe ser contestado una sola vez por uno de los presentes y al igual que en los otros censos, se recaban los datos sobre muertes ocurridas en ese hogar.

La fecha que posiblemente estará referida *“de enero a diciembre de 2023, ¿murió alguna persona que vivía con ustedes en este hogar?”*, *¿cuántas personas?*, *nombre de la persona, mes y año del fallecimiento, ¿qué edad tenía al morir?*, *sexo de la persona*. Lo nuevo a incluirse en la boleta del Censo 2024, será si *¿se emitió certificado de defunción por el SERECI?*, *¿murió a*

causa del COVID-19? Si era mujer de 12 años o más de edad, murió por alguna causa relacionada con el embarazo, el parto, sobreparto u otra causa.

F 5. SÓLO PARA MUJERES DE 15 AÑOS O MÁS DE EDAD	
46. En total, ¿cuántas hijas e hijos nacidos vivos ha tenido usted, incluyendo fallecidos o ausentes?	
Si no tuvo, anote 0 y pase a la siguiente persona	Número: <input style="width: 20px; height: 20px;" type="text"/> <input style="width: 20px; height: 20px;" type="text"/>
47. De sus hijas e hijos nacidos vivos, ¿cuántos viven actualmente?	
Número: <input style="width: 20px; height: 20px;" type="text"/> <input style="width: 20px; height: 20px;" type="text"/>	
48. ¿En qué mes y año nació su última hija o hijo nacido vivo?	
Mes: <input style="width: 20px; height: 20px;" type="text"/> <input style="width: 20px; height: 20px;" type="text"/>	Año: <input style="width: 20px; height: 20px;" type="text"/>
49. a) Ésta última hija o hijo ¿vive actualmente?	
Sí <input type="radio"/> 1	
No <input type="radio"/> 2	
b) ¿Dónde tuvo lugar su último parto?	
En un establecimiento de salud <input type="radio"/> 1	
En un domicilio <input type="radio"/> 2	
En otro lugar <input type="radio"/> 3	

En lo que se refiere a las preguntas para la estimación indirecta de la fecundidad y la mortalidad, se formulan las preguntas para las mujeres de 12 años o más de edad a diferencia de los otros Censos que estaban dirigidas a las mujeres de 15 años o más de edad. Las preguntas incluyen algunas variaciones a las ya formuladas en los anteriores censos “*en total, ¿cuántas hijas e hijos nacidos vivos ha tenido usted, incluyendo fallecidos o ausentes?*” en este caso se solicita la información de cuántos hombres y cuántas mujeres. De *sus hijas e hijos nacidos vivos ¿cuántos viven actualmente?*, al igual que la anterior pregunta se solicita desagregado por sexo. *¿En qué mes y año nació su última hija o hijo nacido vivo?, ésta última hija o hijo ¿vive actualmente?*

Se debe hacer referencia a que en el Censo 2024 se incluirá la pregunta si el certificado de defunción fue emitido por SERECI, lo cual permitirá estimar la cobertura de la emisión de los certificados para el entierro de la persona

fallecida, pero aún no será posible conocer los que son enterrados sin el registro correspondiente.

Encuestas

Las encuestas sociodemográficas que se realizan en el país, son una fuente alternativa y complementaria a los otros datos disponibles que se obtienen de las Estadísticas Vitales y los Censos de Población y Vivienda.

El Instituto Nacional de Estadísticas (INE), presenta datos oficiales que son contruidos a partir de la información recogida en diversas encuestas, algunos son continuos y otros especiales que se realizan cada cierto tiempo. Entre las encuestas, se debe mencionar la importancia que tiene la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, para los indicadores de mortalidad y fecundidad.

Si bien se pueden desarrollar encuestas que permitan el levantamiento de información a mayor detalle posible, sólo permiten proporcionar indicadores agregados a nivel nacional, en algunos casos por departamentos o regiones ecológicas, y/o áreas urbanas y rurales. Situación que limita la obtención de indicadores a mayor desagregación geográfica, como ser municipios.

Sin embargo, se debe señalar que los indicadores contruidos con datos de las encuestas y siendo éstas realizadas periódicamente, permiten conocer la tendencia de la fecundidad y en este caso de la mortalidad infantil. Se debe señalar, que las preguntas están dirigidas a recabar información para hacer la estimación indirecta de la mortalidad infantil y en algunos casos la estimación directa.

Estimación directa de la mortalidad

Los datos del Registro Civil, permiten la estimación directa de la mortalidad, en cuanto a la cuantificación de eventos y la obtención de indicadores, aun con todas las limitaciones que pueda presentar.

Es de esperar que los datos de nacimientos y defunciones, sean presentados periódicamente por el Órgano Electoral Plurinacional, sin embargo, se debe tener en cuenta que la información está referida al año de registro y no necesariamente al año de ocurrencia.

La página web del INE incluye tres archivos elaborados sobre la base de datos de Registro Civil, entregados por el Órgano Electoral Plurinacional¹², entre los cuales podemos mencionar:

- Bolivia: Número de defunciones de menores de un año, por año, según departamento de registro y sexo del fallecido, 2010–2021.

Rápidamente se observan grandes diferencias por departamento y por sexo, además de presentar fluctuaciones por año de registro, también se constata una cantidad de fallecidos de los cuales no se especificó el sexo.

- Bolivia: Número de defunciones por año, según departamento de registro según departamento de registro y sexo del fallecido, 2010–2021.

También se constatan grandes variaciones en la cantidad de fallecidos registrados por departamento y por sexo, además de la existencia de los sin declaración. En este caso la cantidad de fallecidos muestra una tendencia creciente en el tiempo, que puede deberse a una mayor cobertura de registro, como también al crecimiento de la población y su estructura.

Sólo como información, de acuerdo a datos del SERECI, se habrían producido 79.613 defunciones en el país durante el año 2020 y según las proyecciones elaboradas por el INE, se estima para el mismo año 72.635¹³, si bien no son del todo comparables, se observa una gran diferencia entre ambas

- Bolivia: Número de defunciones por año de registro, según departamento y grupo de edad del fallecido, 2010–2021.

Al igual que los datos anteriores, muestra variaciones en la cantidad de registro de defunciones por departamento y principalmente por grupos de edad. Se observa también una cantidad de fallecidos sin especificar la edad de los mismos. La información está agrupada por grupos decenales de edad, sin separación por sexo, indispensable para conocer la estructura de la mortalidad dado que es diferente por edad y sexo.

Los datos de los Censos de Población y Vivienda, en particular los realizados en 1992 y 2012, recogieron información sobre los fallecidos durante el año

¹² Población y Hechos Vitales. (2020, mayo 21). INE; Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.gov.bo/index.php/registros-administrativos-sociales/>

¹³ INE; Estimación y proyecciones de población de Bolivia, departamentos y municipios. Revisión 2020.]

anterior al censo, especificando la edad y sexo de los mismos. Estos datos permiten la estimación de los diferentes indicadores de mortalidad, como también proporcionan datos del comportamiento de la mortalidad por sexo y grupos de edad, además que esta información, por las bondades del Censo, es posible obtener para unidades territoriales menores, como también para grupos específicos.

Aunque se debe mencionar que, si bien el Censo Nacional de Población y Vivienda es una fuente importante de información de la cantidad de fallecidos y la estructura por edad y sexo, no es muy precisa en el reporte de los menores de edad y de los adultos mayores. Es posible que presente mayor omisión de menores de edad, principalmente para desglosar los menores de un año de edad y los de uno a cuatro años de edad.

Asimismo, con los datos del Censo de 2001 y 2012 que incorpora preguntas para recabar datos del fallecimiento de mujeres de 15 o más años de edad y si este fallecimiento ocurrió estando embarazada, dando a luz o de dos meses después de haber dado a luz, además de la edad que tenía en el momento del fallecimiento, permite la estimación directa de la mortalidad materna, aunque se requiere mayor cuidado en la obtención de los resultados.

En lo que se refiere a la estimación indirecta de la mortalidad, desde el Censo de Población y Vivienda de 1950, se han incluido en las boletas censales las preguntas que se recogen de cada una de las mujeres de 12 o 15 años o más, sobre el número de hijos nacidos vivos y número de hijos sobrevivientes por edad de la madre, datos que permiten estimar, en forma indirecta, las tasas de mortalidad infantil y en la niñez. Estos indicadores pueden relacionarse con las diferentes condiciones de la mujer, en lo que se refiere a educación, trabajo, etc., información que también se recoge en los Censos de Población y Vivienda.

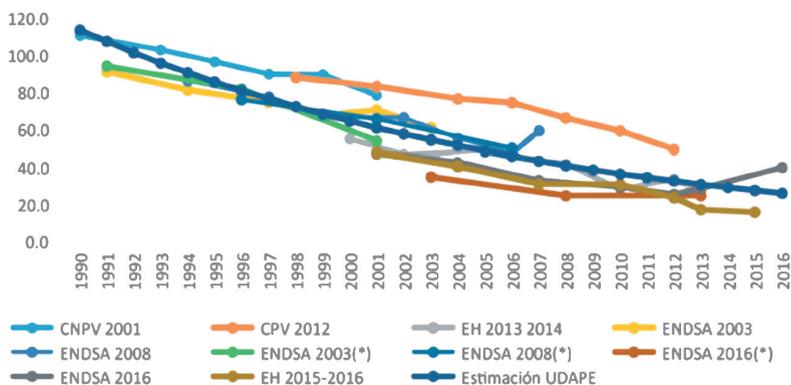
Así mismo, las diferentes encuestas que realiza el INE, para el estudio demográfico incluye mínimamente las mismas preguntas que se utilizan en los Censos de Población. Sin embargo, el INE realiza otras encuestas de profundidad haciendo un seguimiento detallado del evento y sus características, proporcionando una considerable cantidad de información recogida en cada encuesta con la cual se estiman los indicadores de mortalidad infantil, en la niñez, materna u otro, de manera indirecta, mostrando en muchos casos diferentes niveles para los mismos períodos de tiempo.

Haciendo un repaso de los trabajos del INE, podemos citar al publicado el 2018¹⁴ en el cual señalan que los niveles de la mortalidad fueron construidos con datos que corresponden a Censos de Población y Vivienda, Encuestas Nacionales de Demografía y Salud y Encuestas de Hogares.

Fuente de información	Estimación Nacional	Estimación Departamental
Censo Nacional	2001, 2012	2001, 2012
Encuestas Nacionales de Demografía y Salud	1998, 2003, 2008 y 2016	1998, 2003, 2008 y 2016
Encuestas de Hogares	2011, 2013–2014, 2015–2013 (combinadas)	2011, 2013–2014, 2015–2013 (combinadas)

Fuente: Tabla 2-1. Fuente de información para la estimación de la mortalidad infantil y en la niñez

Las estimaciones de la Tasa de Mortalidad Infantil y de la Tasa de Mortalidad en la niñez, presentadas en el gráfico fueron obtenidas por el método indirecto de Brass¹⁵, mostrando diferencias en los niveles, pero estableciendo una tendencia descendente claramente establecida.



Fuente: Gráfico 2-1: Tasas observadas y estimadas de mortalidad infantil en Bolivia (Muertes por mil nacidos vivos).

¹⁴ UDAPE. La Mortalidad Infantil y en la Niñez en Bolivia: Estimaciones por Departamento y Municipio. Ministerio de Planificación de Desarrollo. La Paz-Bolivia, 2018.

¹⁵ "Método indirecto o Brass utiliza preguntas formuladas en censos y encuestas a hogares multipropósito que recogen información al número total de hijos que han tenido en toda su vida y los que siguen con vida. A la vez se emplea un modelo de tablas de vida que calculan una función de mortalidad hipotética definida a partir de un número de parámetros que capturan el nivel y el patrón de mortalidad. Los modelos de tablas de vida más utilizados son los de Naciones Unidas (1955), Coale y Demeny (1966), Ledermann (1959, 1969), Brass (1971) y Naciones Unidas (1981). Para este estudio se empleó el modelo de tablas de vida de Coale y Demeny utilizado por CEPAL (2014), con el parámetro geográfico Oeste". UDAPE, 2018. Pág. 15.

Otra de las publicaciones del INE, donde utiliza las estimaciones de la TMI y TMN, son las proyecciones de población, una de las últimas es la revisión 2020¹⁶. Para realizar las proyecciones de población por el método de los componentes, se requieren tablas de mortalidad, las mismas que se construyen para los momentos censales obteniendo estimaciones del nivel y estructura de la mortalidad.

No se pretende entrar en el detalle de la construcción de las tablas de mortalidad, sino simplemente la utilización de las estimaciones realizadas con los datos disponibles.

Una de las primeras etapas de construcción requiere la probabilidad de morir desde el nacimiento hasta antes de cumplir el año de vida o la Tasa de Mortalidad Infantil, muy útil también para la estimación de la esperanza de vida al nacer.

Para la estimación de la mortalidad infantil y de la mortalidad en la niñez, el INE no ocupa las Estadísticas Vitales, por las razones anteriormente expuestas. Sin embargo, cuenta con una variedad de fuentes como los Censos de Población y Encuestas demográficas, en los cuales se incluyeron las preguntas para la estimación indirecta.

Para la estructura de la mortalidad, el INE utilizó los datos censales de la mortalidad por edad y sexo, recabados en el Censo 2012, tabulados por sexo y edades simples de la población y de las defunciones ocurridas en el hogar también por edad y sexo. A estos datos se aplicó el método de la ecuación de equilibrio de Brass. Con las tasas resultantes de estas operaciones, elaboraron las tablas de mortalidad, con la estimación de la esperanza de vida al nacer.

Se debe señalar que con los datos de la mortalidad por edad y sexo del Censo 2012, se logró la construcción de la tabla de mortalidad que se utilizó como base para las proyecciones de población.

En las proyecciones realizadas con anterioridad (1950–2012), se utilizaron tablas modelos de mortalidad de Coale Demeny, modelo Sur en el pasado y en lo más reciente el modelo Oeste.

¹⁶ INE: Estimaciones de proyecciones de población de Bolivia, departamentos y municipios. Revisión 2020. La Paz–Bolivia, 2021

De lo expuesto en párrafos anteriores, se puede reiterar la utilidad de los datos censales en la estimación de la mortalidad por edad y sexo, aunque siempre deben ser examinados cuidadosamente porque las defunciones pueden estar afectadas por omisión, o en otros casos, con la declaración de mayor número de fallecidos cuando el período de referencia no está claramente especificado. Además, puede presentar mala declaración de la edad, principalmente cuando los fallecidos son adultos mayores.

En cuanto a la mortalidad infantil y en la niñez, los censos de población en los que siempre se incluyen las preguntas, seguirán siendo de gran importancia en la estimación de la mortalidad en los menores de edad. Dada la cantidad de variables que se recogen en los Censos de población, es posible estimar los indicadores de mortalidad infantil y en la niñez, para diferentes unidades territoriales y las de tipo socioeconómico, como nivel de educación de la mujer, estrato socioeconómico, pobreza, área de residencia, condición de ocupación, etc. Sin que sea afectado por la muestra como es el caso de las encuestas demográficas.

Conclusiones

De la revisión de las fuentes de datos para el estudio de la mortalidad, se constata que a través del tiempo se han logrado avances importantes en la captura de datos, tanto en el registro de los hechos vitales, mejorando la cobertura y de alguna manera la publicación de datos a nivel nacional y algunos desagregados a nivel de departamento. Sin embargo, es cierto que se tiene que seguir mejorando la cobertura de registro y en la calidad de la información registrada. Mejorar la difusión de los datos para ser considerados en los estudios demográficos que se realizan en el país, como datos complementarios a los obtenidos de otras fuentes.

Los Censos de Población y Vivienda, deben seguir incorporando preguntas que permitan obtener, de manera directa, las defunciones ocurridas en un determinado período (un año), por sexo y edad, mejorando la calidad de las defunciones en menores de edad y entre los adultos mayores.

Asimismo, mantener en la boleta censal las preguntas que permiten la estimación indirecta de la mortalidad infantil y en la niñez, además de la esperanza de vida al nacer, que al ser desagregada por unidades geográficas

menores y ciertas características sociales y económicas de la población permite un mayor conocimiento del comportamiento de la mortalidad.

Bibliografía

- **Boletas Censales. (2022, junio 20).** CENSO BOLIVIA; Censo de Población y Vivienda. <https://censo.ine.gob.bo/gn/boletas-censales-3/>
- **En el Censo de 1900,** 91 mil “almas” eran consideradas no civilizadas. (2012, diciembre 10). Bolivia.com. <https://www.bolivia.com/actualidad/censo/2012/noticias/sdi297/52159/en-el-censo-de-1900-91-mil-almas-eran-consideradas-no-civilizadas>
- **Historia de los censos en Bolivia. (2022, marzo 14).** CENSO BOLIVIA; Censo de Población y Vivienda. <https://censo.ine.gob.bo/historia-de-los-censos/>
- **INE;** Estimación y proyecciones de población de Bolivia, departamentos y municipios. Revisión 2020
- **Jiménez C., S. E. (2015).** Bolivia: Discurriendo sobre cuestiones ligadas a su población. Revista INVI (Impresa), 30(84), 179–196. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582015000200007>
- **LexiVox, D. S. R. (s/f). Bolivia: Ley de Registro Civil de 1898, 26 de noviembre de 1898.** Lexivox.org. Recuperado el 17 de junio de 2023, de <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-18981126-1.html>
- **Ley No 018 del Órgano Electoral Plurinacional – Vigente y Actualizada 2011.** (s/f). Derechoteca.com. Recuperado el 17 de junio de 2023, de <https://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-n-018-del-organo-electoral-plurinacional-vigente-actualizada>
- **Población y Hechos Vitales. (2020, mayo 21).** INE; Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.gob.bo/index.php/registros-administrativos-sociales>
- **UDAPE.** La Mortalidad Infantil y en la Niñez en Bolivia: Estimaciones por Departamento y Municipio. Ministerio de Planificación de Desarrollo. La Paz–Bolivia, 2018.

Uso de los datos censales en la planificación urbano territorial

Dr. Fernando Prado Salmón

El presente trabajo no es una “investigación” desarrollada de acuerdo a las normas APA, es más bien un ensayo breve dirigido sobre todo a los jóvenes profesionales que, con entusiasmo, incursionan en la planificación urbano territorial, así como a los jóvenes profesionales que están consolidándose como forjadores de la información de calidad que este país tanto necesita.

Nos preocupa que los esfuerzos de nuestros profesionales de la planificación se desarrollen sin la conexión fundamental con los profesionales responsables de la información. El censo es, justamente, ese instrumento, ese privilegiado punto de encuentro entre ambos.

Para no perder de vista nuestro objetivo central, no hemos entrado en detalles técnico administrativos que sin duda se están discutiendo en otros niveles.

1. Introducción y definición del tema

La realización del Censo Nacional 2024 de Población y Vivienda es una nueva oportunidad para profundizar el tema de la utilización de los datos del censo en la planificación urbana, pero, al mismo tiempo, nos debe permitir detectar las necesidades de información que requiere esa planificación y que en muchos casos los censos no satisfacen. Por ello consideramos que la relación censo/planificación es importante no solo para este censo sino también para los que se realicen en el futuro.

Una característica de los censos es que, por la forma como se recoge la información, permiten ubicar la misma en el espacio, es decir, unifica la información alfanumérica con la físico espacial, georreferenciada, lo cual es fundamental para la planificación, pero también para esa otra herramienta fundamental de gestión: el catastro, que solo es información alfanumérica en un definido polígono que es el predio.

En ambos casos es importante que los perímetros y las unidades territoriales de la boleta del censo coincidan con la información que maneja la planificación

y los catastros, y esta es una dificultad que ha sido muy común en catastros anteriores, es decir que las unidades censales no coinciden ni con unidades catastrales ni con unidades de planificación, como son los manzanos, los barrios, las unidades vecinales y los distritos. Suponemos que ese problema estará ya superado en esta ocasión.

Existe la percepción, bastante difundida, de que los importantes datos del censo de población y vivienda no son aprovechados adecuadamente por los municipios y las gobernaciones en la elaboración de sus planes de ordenamiento del territorio y, sobre todo, que sus POA recurren muy poco a los datos oficiales del censo para justificar, priorizar y dimensionar los proyectos que se aprueban.

Uno podría pensar que, a partir de la Ley 777, que exige a municipios y gobernaciones la elaboración de los Planes Territoriales de Desarrollo Integral, PTDI, esta distancia censo/planificación estaría superada, pues en la metodología para esos planes las exigencias de datos de población y vivienda son bastante rigurosas.

Sin embargo, no es así, porque la metodología para los planes presenta largas listas de exigencias, que probablemente son datos que el gobierno nacional necesita, pero que quedan a nivel de ampulosos diagnósticos de muy poca utilidad para entender, realmente, el territorio, y peor aún, para proponer nuevas alternativas de desarrollo mediante los nuevos planes.

A esto se suma que esa metodología oficial para los planes está lamentablemente pensada para comunidades rurales o pequeños pueblos, por lo que los grandes temas urbanos, como la expansión dispersa, el mercado de la tierra, la movilidad urbana, la seguridad ciudadana y tantos otros específicamente urbanos, quedan al margen de esos planes. Todas las autoridades de municipios básicamente urbanos presentan esta queja.

¿Cómo pueden los datos del Censo ayudar en esta situación? Pues, en primer lugar, aprovechando al máximo los datos que se obtendrán sobre la población y las características de su hábitat. Son fundamentales no solo los datos fríos, sino las múltiples inferencias o deducciones que los planificadores pueden hacer a partir de los mismos. También las posibilidades de tabulación y cruzamiento de variables son técnicas que los planificadores no han explotado en toda su potencialidad.

Pero más allá de esos esfuerzos resulta evidente que para que una boleta censal pueda producir datos útiles para la planificación territorial, como hemos dicho, debería, también, contener información que nos permita indagar sobre la complejidad de los territorios urbanos altamente poblados, además de las comunidades rurales, incorporando variables que son las que mejor definen la nueva vida urbana y los nuevos y complejos territorios que estamos construyendo.

La realidad de esos territorios puede, por tanto, sugerir la necesidad de recoger nuevos datos, de hacer nuevas preguntas, para que podamos, luego, acertar en los diagnósticos. Lamentablemente en el presente caso quizá estamos llegando tarde a la discusión del contenido de la boleta censal. Pero de todas formas son vacíos que se deben detectar.

Destacaremos, pues, en el presente trabajo cuál es la importancia y el potencial que la información del censo puede proporcionar a los planificadores urbanos, cómo debe utilizarse para obtener resultados útiles y positivos y eventualmente qué información sería importante mejorarla o ampliarla, pensando en el futuro de nuestras ciudades.

Es nuestra esperanza que este nuevo censo marque el fin de los planes y proyectos urbanos elaborados y llevados adelante "a ojo", en planes sin sustentación estadística o peor aún, exclusivamente, en función de intereses personales y/o de grupo.

El matrimonio censo/planificación puede ser un poderoso instrumento para iniciar un proceso de institucionalización en el país, obligando a los políticos y a la burocracia a que las decisiones de inversión que se tomen estén necesariamente respaldadas por información estadística oficial adecuadamente procesada.

Para concluir diremos que el presente trabajo no pretende ser una investigación que siga las normas APA, es solo un corto ensayo, cuyo objetivo central es mejorar el conocimiento y las relaciones entre quienes trabajan con la información en los censos y quienes, en gobernaciones y municipios, están dedicados a la ingrata pero apasionante tarea de la planificación del territorio.

2. Marco conceptual para encarar el tema planteado

El tema que se plantea para este ensayo es el del uso de los datos del censo en la planificación. Sería muy fácil como estrategia pasar directamente a detallar cada una de las preguntas que figuran en la boleta y mostrar cuál es la utilidad y/o la relación que tiene con la planificación urbana y cuál ha sido su uso hasta hoy, pero pensamos que esa aproximación al tema sería insuficiente para entender cuál es la información que el planificador necesita realmente y cómo puede utilizar eventualmente la existente.

Por ello nos proponemos, más bien, organizar este trabajo en función del marco teórico para la planificación que hemos desarrollado en los últimos 20 años en CEDURE y que ha sido utilizado en varios Planes. Así, en lo concreto veremos cuál es la necesidad de información en cada etapa del proceso de planificación urbana y qué información es la que aporta o debiera aportar el censo de población y vivienda.

El territorio urbano regional

El territorio no es un concepto meramente geográfico, ni tampoco solo político administrativo, como lo entienden muchos; es una **construcción social** producto de la actividad humana y basada en actores sociales, un mecanismo de apropiación de una porción de la superficie terrestre para asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades.

La complejidad de un sistema territorial como el que hemos definido hace necesario que para entenderlo y poder operar sobre él se debe estudiar cuáles son sus componentes o dimensiones y cuáles son las relaciones entre las mismas. Solo así entenderemos, al final, cuál es la información que requeriremos para planificar, y luego actuar.

Las etapas del proceso de ocupación del territorio

Con los aportes principalmente del chileno Manfred Max Neef¹⁷, y el escocés Brian Mclouglin¹⁸ en CEDURE planteamos el proceso de ocupación de un territorio en cuatro etapas:

¹⁷ Max Neef Manfred, Human Scale Development, Apex Press, New York.

¹⁸ Mclouglin Brian, Urban Regional Planning, a Systems approach, Faber, London, 1978.

1ª etapa: La existencia de un conjunto de individuos que conforman un asentamiento, es decir una población que en forma colectiva detecta y define un conjunto de **necesidades humanas**¹⁹. Es, en esta primera etapa, que se define cuántos somos, de dónde venimos, dónde estamos y qué necesitamos ¿cuántas de estas preguntas son respondidas por un censo? Lo veremos más adelante.

2ª etapa: Para satisfacer sus necesidades, la población **genera actividades** que le permiten avanzar en su asentamiento. Si no logra generar actividades, por muchos motivos, entonces, ese asentamiento se traslada a otro espacio geográfico que presente mejores condiciones, es decir migra. Estas actividades son de todo tipo, desde productivas hasta religiosas, todas ellas importantes para la calidad de vida de los asentados.

El censo también debiera ayudarnos en este tema, pues indaga las actividades que las personas desarrollan y qué actividades no tienen apoyo.

3ª etapa: Consiste en la **organización de las actividades**, es decir cómo un asentamiento humano se organiza para producir, distribuir y consumir los bienes producidos. Es la conocida fase de las herramientas político administrativas y de gestión, pero es también la fase en la que se definen los actores sociales y la distribución (o concentración) del poder.

En este tema, lamentablemente, poco aportan directamente los datos de los censos de población y vivienda, pero indirectamente de sus resultados, se pueden inferir muchas cosas en el trabajo posterior de interpretación en el marco de la planificación urbana y regional.

4ª etapa. Todo lo anterior implica **la generación de la realidad físico espacial, natural y transformada del territorio construido**. Es la materialización de la presencia física de los pobladores, de sus edificaciones y redes, de sus relaciones, de su producción y del flujo de bienes e ideas.

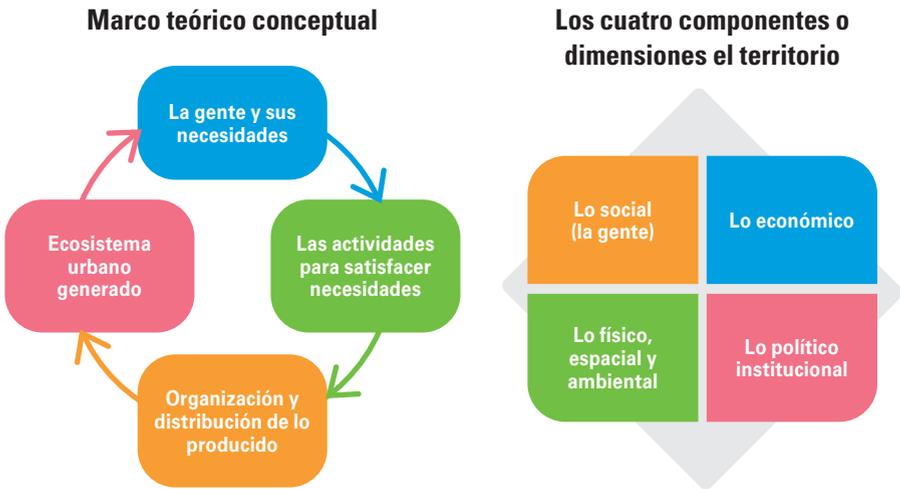
Tendremos, entonces, espacios físicos con edificaciones y flujos de ideas y bienes, que se mueven mediante los adecuados canales. **Edificaciones, flujos y canales** son los componentes de esta etapa. Los flujos pueden ser de ideas, bienes o personas, mientras que los canales pueden ser calles, tubos o cables.

¹⁹ Max Neef define ocho necesidades humanas que pueden ser físicas o tangibles, pero también psíquicas o intangibles. El alimento es por ejemplo una de las necesidades tangibles, mientras que el sentido de pertenencia o el deseo de libertad son necesidades intangibles.

Los censos contribuyen mucho para cubrir este componente del proceso de planificación, al darnos a conocer las características del hábitat con referencia a los servicios que llegan por ductos o cables, así como las características de la vivienda que es el principal elemento construido de la ciudad. Sería importante, también, obtener información más precisa de los bienes y servicios y cómo éstos llegan a la población y a la vivienda.

Los componentes o dimensiones del territorio urbano

Estas cuatro etapas son las que luego, en el proceso de planificación, se definen como los cuatro componentes o dimensiones de la realidad de un territorio. **Los datos del censo de población y vivienda proporcionan información para las cuatro dimensiones identificadas**, como veremos más adelante.



Fuente: Elaboración propia.

Las dimensiones identificadas, que nacen del marco teórico conceptual brevemente explicado, son las que representamos en los siguientes gráficos y serán nuestra guía para el presente ensayo.

Si nosotros retomamos los ocho capítulos de la publicación del censo del 2012, veremos que esa organización cubre muchos de los requerimientos de la planificación del territorio, siendo perfectamente utilizable para la planificación urbana y muy compatible con el marco conceptual que hemos presentado. Se debe destacar, en la publicación del censo, el capítulo dedicado a la distribución espacial, el crecimiento y las densidades, el cual es de gran valor para la planificación, así como el capítulo referido a la estructura de la población.

Índice de resultados del censo 2012	
1	Aspectos generales
2	Distribución espacial, crecimiento y densidades
3	Estructura de la población
4	Características relacionadas con la identidad
5	Educación
6	Empleo
7	Salud
8	Migración

Fuente: *Publicación del censo 2012, INE 2015, La Paz*

3. Censo y datos de población y ocupación del territorio

La utilidad más evidente e inmediata que surge de un censo es conocer cuántos somos y dónde estamos. Es decir, el censo nos permite relacionar el lugar con la población, relacionando sus características socioculturales y económicas.

Los datos del censo son fundamentales para realizar las dos definiciones más importantes que implica un Plan de Ordenamiento Urbano (POU) que son la **definición del área urbanizada y urbanizable** y la **zonificación** de la misma. En ese sentido los siguientes son los temas urbanísticos que se pueden trabajar con los datos del censo:

Censo, poblacional y desarrollo: La tasa intercensal de crecimiento

Conocer cuál fue la población 10 años atrás y cuál es la población hoy, es fundamental para una primera visión de un centro urbano y su futuro. En términos generales, una alta tasa de crecimiento intercensal significará una ciudad en desarrollo y que atrae población inmigrante.

Si la tasa de crecimiento está por arriba de la tasa vegetativa, tendremos inmigración, si está por debajo, tendremos una ciudad que se está despoblando, rápida o lentamente, según sea el caso.

Es muy fácil detectar que en el caso boliviano los crecimientos con tasas de crecimiento urbano de más de 5% han sido comunes para los centros poblados en auge, como Santa Cruz, El Alto, Tarija, Montero, Cobija, Riberalta y otros, así como tasas negativas sobre todo en centros de tradición minera o zonas cuya base territorial era agropecuaria pero cuyos suelos se han agotado. Así, pues, la tasa de crecimiento demográfico es el indicador más importante para un planificador sobre la realidad socio económica de un centro urbano. Esos datos intercensales, es decir, esas tasas nos permitirán responder a la pregunta: ¿Ciudad emergente o ciudad en decadencia?

Pero hoy la realidad metropolitana en tres centros urbanos del país presenta un fenómeno peculiar: Es posible que la ciudad metrópolis, es decir la que ha generado la región metropolitana, no esté creciendo, o lo haga en términos muy pequeños, como el municipio de Santa Cruz que de acuerdo al último censo solo crece 2.2% al año, o La Paz cuyo crecimiento también es muy bajo, si se compara con el de El Alto, mientras que los municipios aledaños que forman parte de la región metropolitana cruceña o paceña crecen con tasas de hasta 8%.

¿Significa esto que Santa Cruz de la Sierra o La Paz como grandes metrópolis estén en decadencia? No, significa que la nueva población que llega, en gran porcentaje de bajos ingresos, no puede ubicarse en su zona urbana consolidada, por ser zonas con suelos demasiado valorizados como los del municipio cruceño o el paceño y deben buscar su vivienda en municipios aledaños los cuales crecen rápidamente convertidos en “ciudades dormitorio” de la ciudad cabecera.

También se presentan incrementos demográficos muy altos en poco tiempo, sobre todo, basados en alguna actividad primaria extractiva o secundaria de gran tamaño. En ese caso se trata de enclaves los cuales se despueblan rápidamente apenas la base económica que lo originó decae.

Como puede verse, el tema no es fácil y da como para que los planificadores afinen mucho su análisis para no cometer graves errores en la interpretación de las tasas de crecimiento demográfico y su progresión en el tiempo.

Censo poblacional, mancha urbana, y área de expansión urbana

Desde siempre se conoce la relación directa existente entre población y superficie urbana. En términos generales, aunque no absolutos, a mayor población, corresponderá una mayor extensión o superficie urbana.

Pero para definir bien esa relación hay una tercera variable en la ecuación y es la densidad, es decir la cantidad de pobladores en la unidad de medida del territorio urbano, que es la hectárea. De ahí la simple y utilísima ecuación:

$$S = P/D$$

Donde S es la superficie ocupada, P es la población involucrada y D es la densidad del asentamiento. El censo viene a proporcionarnos la importante variable P, mientras que las variables S y D son las que los planificadores deben definir según el modelo de desarrollo que se aplique, es decir, una ciudad más o menos densa, o más o menos dispersa.

Hemos querido verificar hasta qué punto los planificadores están usando los datos poblacionales del censo para dimensionar las ampliaciones urbanas. Podemos sostener que, en la mayor parte de los casos, el dimensionamiento de las superficies de expansión no sigue esta lógica, sino la ***lógica política*** de incorporar asentamientos informales a la mancha urbana o a la ***lógica especulativa*** de inmobiliarias para generar plusvalía a partir de la transformación del suelo de rural a suelo urbano, sin relación alguna con las necesidades que tendrá la futura población. Hay casos, como el de la región metropolitana cruceña, en los que se ha parcelado áreas que serían suficientes hasta para la población prevista en el año 2040.

Nuestra conclusión o recomendación es que los equipos de planificación urbana deben ser más contundentes en cuanto a ampliar la mancha urbana de las ciudades en función del crecimiento de la población y no de otros intereses políticos y económicos. Los datos del censo pueden ser de gran apoyo para esta tarea.

Población, Cartografía Censal y Unidades de Planificación

Es muy importante que la cartografía censal se elabore y el censo se realice de manera que la información demográfica pueda ser ubicada exactamente en las unidades de planificación que el municipio utiliza, pues, de lo contrario, las conclusiones del censo no se pueden materializar en las unidades que usa la planificación, obligando a complejas tabulaciones no previstas originalmente.

Para ser más concretos: el procesamiento de los datos del censo debe hacerse de manera que las áreas de los datos del censo, es decir, las recogidas en las *unidades operativas censales*, coincidan con las *unidades de planificación* que usa la planificación de la ciudad. El Plan Urbano en su zonificación para fines de su código de urbanismo probablemente considerará necesaria información por manzano, por barrio, por unidad vecinal y por distrito.

No debiera faltar ninguna de estas escalas para que el censo aporte a la planificación urbana. ¿Los planes urbanos han usado así el censo o han tenido dificultades? Por declaraciones de funcionarios de varios municipios, sí ha habido dificultades, pues la información no venía desagregada en la forma descrita, por lo que no era utilizable, sino después de complicadas desagregaciones. En muchos casos no se pudo describir, adecuadamente, la ciudad en función de las características de la población según las zonas.

Existen las herramientas para ello, en especial REDATA que elaboró CELAM, que pensamos que aún se usa, o la entrada a INFO SPIE, pero muchos municipios no conocen estas posibilidades y se quedan sin poder procesar la información como le serviría.

Censo y densidad urbana por zonas

Pero no es suficiente saber globalmente cuántos somos y cuántos seremos en una ciudad o un territorio más amplio. También los planificadores deben

manejar otra importante variable que da el censo si se procesa adecuadamente: *La densidad poblacional por unidad censal*, que debe coordinarse con las Unidades de Planificación como ya lo dijimos en el subtítulo anterior, porque si no es así, esa valiosa información es muy difícil de ser utilizada.

La densidad urbana, expresada en habitantes por hectárea, es una información urbanística fundamental que el censo proporciona, y es la base para definir muchas, por no decir todas las variables de un plan urbano territorial.

Es lógico que para poder obtener directamente la densidad poblacional por hectárea las unidades operativas censales deben coincidir con las hectáreas de área urbana que conforman la mancha urbana. Este es un tema clave para que el censo sea un apoyo a la planificación urbana.

En nuestro país las densidades urbanas son relativamente bajas, fluctuando normalmente entre 40 y 100 hab/ha. En las zonas consolidadas, pero con densidades de 10 a 15 habitantes por hectárea en zonas urbanizadas prematuramente, sin demanda real para ser construidas. Los pocos ingenuos que creyeron la publicidad y construyeron quedan por años en esas bajas densidades, con el dicho popular: "somos cuatro gatos por cuadra, por eso no tenemos servicios ni equipamientos".

Censo y realidad migratoria

Los censos recogen valiosa información sobre la realidad migratoria de un centro urbano, no solo con una indicación gruesa de quien es nacido allí y quien no, sino también desde cuando habitan en este nuevo lugar y que hijos son ya nacidos allí.

¿Por qué interesa tanto este tema a la planificación? Pues, porque como ya dijimos, una alta tasa de inmigración significa que ese centro poblado está atrayendo población y por tanto crece a valores superiores al crecimiento vegetativo; esto implica que está en acto un proceso de atracción, sobre todo por el empleo, es decir por las oportunidades económicas para los nuevos llegados, aunque también juegan un papel importante las oportunidades educativas, de salud y de esparcimiento que ofrecen las ciudades.

Tasas de crecimiento negativo o muy bajas implican, por el contrario, que esa ciudad o población enfrenta graves problemas de crisis urbana, que marcarán

mucho las acciones que se propongan, las que se concentrarán, sobre todo, en el mejoramiento económico urbano.

Pero hay otro elemento importante referido a la población inmigrante: El PLOT elaborado para Santa Cruz de la Sierra en 2005 demostró que los índices de pobreza son más altos en los migrantes recientes, que, además son los que se asientan en las zonas más alejadas. Por tanto, las ciudades, en general presentan una “corona periférica” de pobres mayormente inmigrantes recientes. Estos son resultados importantes para un Plan Urbano. El Plan de JICA elaborado para la escala metropolitana en 2020 verificó este hallazgo, el cual solo se puede descubrir procesando adecuadamente y con maestría los datos del censo.

Censo y pirámide de edades

La pirámide de edades es un ejemplo de excelente tabulación y posterior graficación de los datos del censo de población. Ésta proporciona, en un solo gráfico, una cantidad enorme de información muy relevante referida a aspectos de género y generacionales.

Equilibrio de género. A partir de los datos de población total nos informa sobre el equilibrio entre hombres y mujeres, equilibrio que se rompe en municipios o poblaciones de fuerte y temprana inmigración, pues llegan solo hombres sin familia, ante una realidad que no proporciona estabilidad ni seguridad. Esto se observa en las llamadas “ciudad campamento” en las que la principal actividad económica no puede aún ofrecer estabilidad ni servicios que una familia necesita. Este caso es muy común en la minería y en zonas de monocultivo para la exportación. En ambos casos será obvia y hasta justificada la ausencia de los servicios que una familia necesita.

Desequilibrios generacionales. Es, también, muy importante, observar en la Pirámide de edades, la distribución de las mismas. La pirámide de las sociedades desarrolladas presenta una base angosta, con pocos niños y que se ensancha en la parte superior, con un alto porcentaje de población de la tercera edad. Hay un momento intermedio, que es el que estamos viviendo en Bolivia, en el que la tercera edad no es todavía muy relevante, pero en la que tampoco los niños alcanzan altos porcentajes. Esa situación ideal, que la

estamos viviendo se denomina el “bono demográfico” porque un importante porcentaje de la población está *en edad de trabajar*, lo cual es una enorme ventaja económica...siempre que exista el trabajo para ellos.

Hay más cosas que se pueden deducir de la pirámide de edades que el censo permite construir, pero este ejemplo es ya suficiente para comprender su importancia. ¿Hasta qué punto los planes urbanos y territoriales toman en cuenta estos datos?

Lo hemos preguntado a varios equipos técnicos municipales y hemos podido deducir, por declaración de ellos mismos, que no siempre se han hecho estos importantes análisis, pues los planes ponen el énfasis, sobre todo, en obras físicas de impacto sin relación con las necesidades de la población por género o generacional.

Por ejemplo, no se estima la necesidad de guarderías en el caso de tener muchas mujeres como jefes de familia con varios niños pequeños y en sociedades urbanas de intensa actividad económica, situación que, contrariamente a las sociedades tradicionales en las que la madre atiende el hogar con su presencia física permanente, más bien las obliga a salir a trabajar, abandonando durante largas horas a los niños en la vivienda. En el lugar de trabajo tampoco hay la posibilidad de llevar a los niños.

Otro ejemplo puede ser el de lograr detectar mediante la pirámide de edades en qué momento la sociedad debe comenzar a preocuparse de la atención a los ancianos, proporcionando los equipamientos y el personal para esta relativamente nueva tarea. En países avanzados, una gran fuente de empleo es la atención a los ancianos en sus casas o en establecimientos especializados. Deberíamos comenzar a pensar en ello, saliendo del clásico “asilo de ancianos” en manos de las monjitas.

4. Censo, vivienda y hábitat

Esta es quizá la información más relevante de un censo, en especial para la planificación de las áreas urbanas. Varios son los temas que podemos desarrollar, entre los que citamos los siguientes:

Cantidad de la vivienda vs. déficit habitacional

Fue muy común, entre nuestros técnicos y autoridades, el simplificar el tema de la vivienda en la cantidad de viviendas existentes y en el “déficit” que se puede estimar combinando población con vivienda. Esa era la cifra mágica para los planes nacionales de vivienda los cuales, obviamente, se quedaban siempre muy cortos.

Sin embargo, el problema de la vivienda se descubrió después que no era de viviendas que falten, pues las familias existentes, en algún lugar están viviendo; el problema era la calidad de la vivienda que habitaban. De ahí surgió el concepto de “solución habitacional” y el importante tema del “mejoramiento” de la vivienda, como complemento fundamental a la demanda de nuevas unidades, más aún si tomamos en cuenta que gran parte del stock de vivienda existente es autoconstrucción y por lo tanto con muchas deficiencias. Si una familia vive en un “cuartito” o “media agüita” de tres por tres, no es posible decir que esa familia tiene vivienda... tiene apenas el punto de partida para su futura vivienda.

Todo lo dicho nos tiene que llevar a saber interpretar bien los datos del censo, para no incurrir en los clásicos cálculos cuantitativos de “déficit de vivienda” que tanto gusta mencionar a los administradores y los políticos, mientras que el mejoramiento no parece dar el mismo rédito político, a pesar de ser el verdadero problema habitacional, y que, además, resulta más económico y posible enfrentar. El censo debiera dar luces sobre el tema de la calidad de la vivienda, que luego los planes urbanos deben saber utilizar, inventando los medios para proceder a ese mejoramiento.

Calidad de la vivienda y autoconstrucción

Pero también en el tema referido a la calidad de la vivienda ya se han hecho observaciones para mejorar el texto de la boleta censal, pues los conceptos tradicionales usados para considerar un piso, una pared o un techo precario no corresponden ya a la realidad, en la que existe gran cantidad de materiales de origen industrial que no han sido tomados en cuenta y porque no se toman en cuenta las características regionales, que determinan, en gran manera, el uso y la calidad de determinados materiales. Por ejemplo, en Santa Cruz resulta mucho más caro un muro de adobe o barro que uno de ladrillo adobito

de segunda; sin embargo, en las tabulaciones del censo el muro de barro es considerado de baja calidad y el de ladrillo es considerado de más calidad. Lo mismo pasa con los servicios públicos: por ejemplo, algunas soluciones elementales para el agua o el alcantarillado consideradas aceptables hace 20 años ya no lo son hoy, por lo que se debe proceder a una “recalificación” en esos temas.

Los datos del censo debieran orientarnos hacia qué zonas de la ciudad se deben dirigir los eventuales programas de mejoramiento de la vivienda, los mismos que deben incluir la participación activa de sus habitantes, según los varios modelos ya probados.

La pregunta es: ¿Los planes municipales de mejoramiento urbano, si existen, seleccionan sus prioridades en función de la calidad de la vivienda proporcionada por el censo?

Segregación socio espacial

Es un hecho que en nuestras ciudades el mercado inmobiliario, cada vez más agresivo, es el que determina claramente la ubicación de una familia, de acuerdo a su nivel económico, siguiendo la estrategia de ese mercado que busca permanentemente comprar tierras baratas, generar plusvalía, al venderlas más caras.

Ese proceso, sin ninguna intervención externa al mercado es altamente generador de segregación, el cual aumenta conforme el mercado inmobiliario incrementa su control sobre el suelo, sobre todo en ausencia de políticas municipales o nacionales para equilibrar esta situación. Hay estrategias que se han usado en otros países, pero aquí es como si el problema no existiera: En Cochabamba la segregación norte/sur, en Santa Cruz norte/sur, con el “triángulo de oro” al norte y el Plan 3000 al sur, en el caso de La Paz es La Paz/El Alto o el centro y el sud.

Conociendo la calidad de la vivienda predominante en las distintas zonas urbanas, información dada por el censo, sería posible definir las áreas de actuación para disminuir el proceso de segregación socio espacial ya planteado. Obvio que el tema es complejo y requiere, además, de otras acciones, pero usar los datos del censo en una adecuada cartografía es un primer paso y una importante ayuda.

Hacinamiento

Este indicador, fundamental para conocer la calidad de vida familiar, es muy concreto y se obtiene de manera indiscutible, del censo, que, mediante sus preguntas nos permiten saber cuántas personas duermen en cada dormitorio o, dicho de otra manera, el número de personas por dormitorio.

Sabemos que hacinamiento se denomina cuando en una habitación usada como dormitorio duermen más de tres personas según indicadores de algunos países y cuatro personas según otros países. Se debe revisar para Bolivia cuál de esas dos cifras será la que se utilice de aquí en adelante. Pensamos que tres personas por dormitorio debe ser ya un claro indicador de hacinamiento.

El censo permite detectar aquellas áreas urbanas que figuran como *baja densidad, pero presentan altos índices de hacinamiento*. Lo que sucede es que en lotes relativamente amplios, el ocupante construye apenas una “media agüita” de 3 metros por tres, generándose así la paradoja de baja densidad pero alto hacinamiento, fenómeno que puede y debe ser detectado directamente del censo para elaborar los planes urbanos. Zonas de baja densidad y alto hacinamiento son el principal dolor de cabeza para los planificadores, pues es una realidad que consume mucho suelo urbano sin dar las condiciones mínimas de habitabilidad a sus habitantes.

Acceso a los servicios y equipamientos urbanos que definen el hábitat

Otra información fundamental del censo es la que nos permite conocer hasta qué punto un predio en un barrio o una unidad vecinal cuenta o no con los servicios básicos de agua, energía eléctrica, alumbrado público, drenaje cloacal y recolección y tratamiento de los desechos sólidos domiciliarios y si cuenta con los equipamientos sociales de salud, educación y cultura de capacidad suficiente y a distancias relativamente aceptables, es decir verificar si hay un real acceso. Reiteramos, esa información es posible de obtener haciendo las tabulaciones y las inferencias que se desprendan de las fichas censales, siempre que, como dijimos, esas fichas correspondan o puedan ser reconducidas a unidades de planificación del Plan de Ordenamiento de ese centro urbano.

Si se dan las condiciones anotadas, *el censo es de gran utilidad para definir las necesarias y prioritarias extensiones* de las redes de agua y energía eléctrica, así como la extensión prioritaria de las redes de equipamientos sociales en sus varios niveles: vecinal, distrital y urbano. Es un aporte fundamental, pues combina la expansión de la mancha urbana con el incremento de población y con las necesidades insatisfechas de la población.

Lamentablemente, en nuestro país muy pocos municipios definen estas extensiones sobre la base a los datos censales: sabemos que lo que prima son los intereses de grupos que cuentan con apoyo político. Es muy frecuente escuchar a las autoridades anunciar “si no votan por el candidato del partido no les llegarán las obras”.

En síntesis, *el censo podrá ser la herramienta más completa para planificar los servicios públicos y los equipamientos sociales en el espacio y en el tiempo*, siempre que la gestión y la planificación urbana quieran actuar de manera coordinada, con seriedad y al margen de las prioridades políticas de corto plazo.

La conectividad del hábitat en la ciudad: la movilidad urbana

Si una ciudad cuenta ya con estudios especializados de tráfico, ya sea un “Plan de Tráfico y Transporte” como se llamaban antes o un “Plan de Movilidad urbana” como se denominan ahora, pues, en estos casos, la información que estos manejan, en cuanto a viajes origen /destino y características de la red vial, el medio de transporte utilizado, el transporte público y la tenencia de los varios tipos de vehículo privado, es mucho más detallada que la que puede proporcionar el censo.

Sin embargo, si una ciudad no tiene estos estudios de tráfico y transporte, ni de movilidad urbana el censo también proporciona, por lo menos, el origen de viajes por trabajo, estudio u otros, que pueden ser de ayuda para la definición del diseño, trazo y capacidad de las nuevas vías, siempre que sea posible tabular las “salidas” de la vivienda para los fines que figuran en la boleta. Es información muy gruesa, pero puede servir para por lo menos orientar las prioridades, como dijimos, en ausencia de estudios de tráfico.

Lamentablemente la boleta no consigna donde el censado asiste para atenciones de salud, educación y esparcimiento, porque eso permitiría ver si

las distancias son aceptables o si esos equipamientos, en realidad, hacen muy difícil su acceso por el factor distancia. Futuros censos podrían incorporar, también, esa pregunta, considerando que pocas ciudades hacen investigaciones origen/destino de viajes de la población.

5. Censo y catastro

Hay mucha confusión sobre las relaciones entre estos dos instrumentos, el censo y el catastro. De entrada, se debe decir que mientras el censo desarrolla la *actualización cartográfica estadística* en sus propias unidades operativas censales, el catastro desarrolla la llamada cartografía catastral, definiendo *unidades cartográficas catastrales* como áreas de trabajo. Por tanto, el catastro no desarrolla la cartografía estadística.

Tenemos, pues, dos distintos tipos de cartografía, las que teóricamente deberían obtenerse de una misma base, que son los levantamientos topográficos planialtimétricos georreferenciados, llamados “planimetrías” en las oficinas de planificación, que son la cartografía base para el diseño urbanístico que incluye la zonificación, los usos del suelo y las áreas de expansión. Entonces, si bien la cartografía censal es distinta de la cartografía catastral, es esperable que ambas tengan como base la misma cartografía georreferenciada, de los Planes de Ordenamiento urbano de los gobiernos municipales y que la misma esté desarrollada en programas SIG compatibles.

Queda, entonces claro que, en la mayor parte de los casos, hasta el momento, en el país *la cartografía catastral es solo una información referencial* para construir las unidades operativas censales, como lo plantea Freddy Llusco en una publicación de CEBEM.

6. Censo y unidades de planificación

Si bien hemos tocado este tema en el punto 3 del presente trabajo al referirnos a las necesidades de la planificación que son cubiertas por el censo referidas a la población y la ocupación física del territorio, pensamos que vale la pena ampliar este tema y darle jerarquía porque el día que logremos que las *unidades censales* coincidan en el área urbana con las *unidades de planificación*

que estructuran el Plan de Ordenamiento urbano vigente habremos dado un gran salto, mejorando enormemente el acceso directo de los planificadores a los datos del censo, sin las complicadas tabulaciones que los planificadores deben elaborar hoy.

Los planificadores nos han manifestado que, si bien teóricamente no debieran existir problemas, pues el INE tiene la información por manzanos, barrios y distritos; sin embargo, sostienen que esta información georreferenciada es de difícil acceso mediante el portal SIGES del INE, pues, en muchos casos éste no se integra fácilmente con los software GIS de los planes municipales.

Varios funcionarios municipales involucrados en la planificación nos han confirmado las dificultades para realizar nuevas tabulaciones debido a las limitaciones y dificultades de desagregación, para usar esos datos en las unidades de planificación de los planes urbanos.

Sin embargo, como mencionamos, hay posibilidades de procesar la información mediante la RE DATA de CELAD ya mencionada, así como la herramienta que proporciona INFO SPIE del ministerio de Planificación.

En síntesis, el planificador divide su territorio en áreas homogéneas en función de los criterios urbanísticos que ha obtenido, en gran parte, gracias a los datos del censo, por lo tanto, si los datos se pueden fácilmente agrupar en función de esas áreas, es mucho lo que se gana.

7. Censo y economía urbana: ¿hay algo para la planificación?

Si bien el censo se llama solo “de población y vivienda”, estimamos que las preguntas referidas a la actividad económica de los habitantes censados nos permiten, debidamente tabulados, entender y responder a preguntas muy importantes referidas a la *estructura económica de una ciudad* y a las actividades económicas que éstas realizan y que deberán incidir en los Planes. De todas formas debe quedar claro que un censo de *población y vivienda no sustituye la necesidad de un censo de la actividad económica*, trabajo que debe hacerse en especial para las áreas urbanas.

¿De qué vive la ciudad? Actividades censadas y su importancia urbanística

En planificación esta es la pregunta básica que los encargados se hacen. Es fundamental conocer cuáles son las actividades económicas que dan vida a una ciudad, que atraen recursos de afuera, que son “exportadoras” para lo cual es obvio que la fuente principal son los datos económicos tradicionales.

Conocidos los datos “macro” de la actividad económica, el censo nos permite, gracias al diseño de la boleta censal en la parte referida a las actividades de los censados, detectar qué habitantes son los que se dedican a cada una de esas actividades, es decir, el peso que tienen esas actividades concretamente en las familias, y en qué localización. De ahí que tabular inteligentemente las actividades económicas de los censados nos puede dar una idea muy valiosa de cómo “funciona la ciudad” y *cuáles son sus principales actividades económicas, dónde están ubicadas* así como su efecto sobre el conjunto de la ciudad.

Mediante la boleta censal se podrá, por ejemplo, ver si hay actividades intensivas de capital pero que inciden muy poco en el empleo, mientras que otras actividades humanas de muy baja incidencia en los grandes datos de la economía, conforman, en realidad, el grueso de la población urbana que trabaja. La boleta nos permitirá conocer también dónde se concentra la población con esas características económicas y de empleo. Esta es la tarea básica de la planificación para definir en primer lugar la Zonificación Urbana, así como las prioridades de inversión.

¿La boleta censal ayuda a dimensionar la informalidad y la modernidad?

Es muy posible que de las preguntas referidas a las actividades económicas de los miembros de la familia (preguntas de 41 a 44) se pueda deducir la dimensión que adquiere la economía informal en un determinado centro urbano, lo cual es fundamental para un planificador. Ojalá el INE colabore para procesar esas respuestas de manera que se pueda obtener ese resultado.

Como contraparte, se podría también obtener resultados que permitan medir el grado de *modernización* de la sociedad que se estudia, que corresponderá obviamente a aquella población que se declara emprendedora, empresaria, técnica o profesional.

Los vehículos, los electrodomésticos y artefactos electrónicos y digitales de la vivienda son el otro indicador que figura en el censo y que es importante para conocer cuántas familias están en este proceso de modernización y de conformación de una naciente “clase media” y dónde están ubicadas.

El grado de informalidad de la sociedad urbana censada es un indicador fundamental para el planeamiento y el diseño urbano. Le sigue en importancia el grado de incorporación a la llamada “modernidad” que caracteriza desde ya a las clases medias urbanas tradicionales y emergentes. Sobre la base del censo, se podría, por ejemplo, mapear las áreas de clase media tradicional y las áreas de clase media emergente, conocimiento importante para saber hacia dónde va la ciudad y cómo se está estructurando.

Asequibilidad a la vivienda

Este nuevo concepto, introducido en los últimos años por los organismos internacionales, se aplica a la relación que exista entre el costo del suelo y la vivienda relacionado a los ingresos de la población.

Se dirá que para determinados sectores la vivienda es directamente no asequible, lo cual explica las ocupaciones y toma violenta de tierra urbana para fines de vivienda, hasta llegar a conformarse un verdadero mercado para los avasalladores que organizan estas tomas. Es, pues, en el fondo, un tema económico; quien no puede tener acceso a la vivienda en términos económicos, buscará su acceso a la misma mediante los mecanismos informales de avasallamiento o directamente delictivos.

El censo no proporciona la suficiente información sobre los ingresos, por lo tanto, poco puede aportar para esta definición de “asequibilidad”, pero en el ámbito de la planificación será posible hacer las inferencias que se requieran para trabajar este tema.

En el caso de los alquileres, el tema de los desalojos no es otro que la constatación de la falta de asequibilidad de una familia a la vivienda que alquila, por lo cual, se ponen en marcha las acciones de desalojo por parte del propietario.

El censo puede consultar los ingresos de los habitantes censados, pero no pregunta el costo de la vivienda en la que habitan, por lo que para que el censo

nos sea de utilidad, en este tema específico de la asequibilidad, se debe complementar esa información con la del mercado inmobiliario por zonas, así como también la calidad de la vivienda.

8. Actores sociales y estructuras de poder

Poco se asocia el Censo de Población y Vivienda a la información que sociólogos, politólogos y gestores puedan necesitar para planificar el futuro y, sobre todo, la organización e institucionalidad de una ciudad y un territorio, fundamentalmente porque quienes manejan los datos del censo no han profundizado el tema mediante los cruzamientos y las tabulaciones que la planificación requiere.

Si adecuadamente cruzados, los censos nos pueden permitir conocer la estructura y/o composición de clases de una ciudad, la conformación de los grupos de poder, las características de su clase media y de sus sectores populares. Es decir, conocer las dimensiones e incidencia de todos sus actores sociales.

Es importante hacer notar que, como sabemos, nuestra sociedad no es homogénea, existiendo siempre un núcleo tradicional frente a un grupo nuevo en formación.

Con los datos del censo deberíamos detectar la presencia, dimensiones y ubicación de una clase dirigente tradicional, “señorial” o *kara* y una “burguesía chola” como la llama Carlos Toranzo, así como también unas clases medias tradicionales, reduciéndose cada vez más frente a clases medias emergentes de origen popular, provenientes, sobre todo, del comercio y el transporte, las que si bien económicamente son ya clase media, mantienen aún valores, cultura y formas de consumo claramente de su origen popular.

Por último, los datos del censo deberían proporcionarnos una visión más detallada de ese variopinto mundo de la informalidad y de lo popular, con sus empresas familiares, talleres, oficios y lugares de venta, así como sus propias expresiones culturales expresadas en la producción, el consumo y la vida social.

9. Otros temas socioculturales recogidos en los censos

Reunimos, a continuación, algunos temas más que se refieren a los recursos humanos, sus capacidades y sus limitaciones, siempre relacionados con indicadores y variables que maneja el censo y que son de importancia para los planes de desarrollo urbano.

La composición de la familia

El censo nos permite también conocer qué zonas de la ciudad corresponden a una sociedad urbana considerada tradicional, es decir conformada por la llamada “familia ampliada”, que incluye a varias generaciones de parientes incluyendo, además, a allegados y qué zonas corresponden a la moderna estructura de la familia celular: padre, madre y dos o máximo tres hijos.

Muchas cosas se pueden definir en la planificación conociendo estas características y además localizadas en el espacio urbano, sobre todo para la ubicación y definición de los servicios y equipamientos. Un ejemplo puede ser La Paz o Cochabamba con sus conocidos “conventillos” desarrollados en sus zonas centrales, utilizando los palacetes señoriales del período republicano, que pasan a ser utilizados por varias familias, en muchos casos una por cada habitación. Este fenómeno no es en cambio significativo en Santa Cruz, donde más bien se asiste a un vaciamiento demográfico del centro histórico, pues los hijos de las familias tradiciones dueñas de esas casonas se han trasladado a las “urbanizaciones cerradas” ubicadas en zonas suburbanas y la población de bajos ingresos, gracias al “capital inmobiliario popular” han podido comprar lotes en zonas muy alejadas del centro pero que son su propiedad, por lo cual, el transporte público ha pasado a ser el tema número uno para gran parte de la población, que habita lejos de su lugar de trabajo. ¿Todo eso nos lo podría decir el censo? Ojalá.

La mujer como jefe de familia

Pero hay otro tema fundamental en la estructura familiar, que es no solo social sino también económico, y que el censo puede transparentar dramáticamente: el enorme porcentaje de mujeres como jefes de familia, que sube cada vez

más como una muestra evidente de la crisis de la familia, disminución del empleo tradicional que genera la deserción del hombre y su función de proveedor.

Esta nueva forma de familia implica muchas decisiones para la planificación; por eso es importante no solo *cuantificarla* sino también *ubicarla* en el contexto urbano. Solo como ejemplo, diremos que, si en un barrio el porcentaje de jefas de familia es muy alto, es evidente que allí debe pensarse en una masiva intervención con guarderías infantiles, porque esas madres deben trabajar y dejarán a los niños sin protección. Lo mismo dígase para las zonas de trabajo como mercados y zonas de actividad económica predominantemente femenina.

La seguridad ciudadana

Esta es una demanda muy sentida por la población de los sectores populares en todas las encuestas que se realizan en las ciudades. El sentimiento de inseguridad es muy grande y nos preguntamos si hay información censal que nos pueda ayudar en este sentido. Si la hay.

La inseguridad ciudadana en los barrios populares está marcada por las bajas densidades, con muchos espacios libres peligrosos, por la falta de alumbrado público, por el insuficiente transporte público, que no llega hasta las zonas más alejadas, por la presencia de actividades nocturnas ligadas a la delincuencia, por la ausencia de presencia policial y por la falta de organización vecinal para protegerse. Como vemos, con algún esfuerzo y trabajando duro en la interpretación, mucha de esa información estará en el censo.

Pero hay otra inseguridad más peligrosa que está escondida: La inseguridad en la propia vivienda y la consecuente *violencia familiar* que está tan difundida en el país. Esta inseguridad se alimenta de la ausencia de la madre por trabajo y la presencia de parientes y padrastros en la familia, todo ello en un contexto de penurias económicas, abandono parcial de los niños, alcoholismo y violencia.

¿Hasta qué punto podemos “exprimir” un censo para que nos ayude en este tema? Está por verse, pero pensamos que vale la pena ensayar las inferencias que se puedan, dentro de la seriedad de un trabajo estadístico.

Ciudad saludable

Este nuevo paradigma urbano plantea que la ciudad saludable no es tanto y solo la ciudad que cura sino es la ciudad que no enferma. En este sentido nos parece que la boleta del censo y los varios cruzamientos de variables dan pocas herramientas para avanzar en este tema, como el relevar la presencia de campos deportivos y áreas verdes, pero ciertamente que eso es muy poco. Debe pensarse en otras herramientas, como las encuestas de hogar para profundizar en este tema que está muy referido a la alimentación, a la atención primaria de la salud y a temas ambientales y de educación ciudadana.

De todas formas, hay algunas posibilidades en el censo, por ejemplo, con las preguntas sobre la alimentación, el movimiento y las actividades a las que se dedican.

La incidencia urbana de los impedimentos permanentes en algunos ciudadanos

Si bien el censo nos da información muy valiosa sobre este tema, pues hay varias preguntas sobre el mismo, podemos decir que todavía no está siendo utilizado adecuadamente por los planificadores, quizá porque el INE no ha tabulado aún esa información pensando en lo que necesitaría la planificación urbana.

Son muy importantes los datos sobre las deficiencias visuales en la población para tomar en cuenta en el diseño y construcción de la ciudad, por ejemplo, en los desniveles de las aceras y en la señalización urbana, así como son importantes los datos sobre ciudadanos con dificultades para desplazarse, lo cual significa que se debe pensar más en ello y normar en los códigos de urbanismo el adecuado tratamiento de las superficies de circulación peatonal, exigiendo rampas para eliminar desniveles y gradas, pendientes mínimas, barandas y superficies antideslizantes, solo para destacar algunas de las necesarias acciones en este sentido para favorecer la circulación de ancianos, niños y personas con impedimentos permanentes.

Todo ello debe legislarse en los Códigos de urbanismo y Obras que se elaboran para implementar los PTDI, apoyándose en los datos del censo que muestran que la población con varios tipos de impedimentos permanentes es

numerosa y debe ser tomada en cuenta al momento de aprobar las edificaciones y el mobiliario urbano.

10. Censo y región metropolitana

La existencia de tres regiones metropolitanas en el país reconocidas por la Constitución Política del Estado plantea nuevos retos a la planificación territorial, y por tanto, también a las herramientas relacionadas con esta actividad como son los censos nacionales.

Ya es evidente la necesidad de información para entender el proceso metropolitano y más aún para definir acciones en el marco de los PTDI que son parte de una región metropolitana.

Por su incidencia en la captación y organización de la información, desearíamos hacer la distinción entre *área metropolitana* y *región metropolitana*.

Un área metropolitana corresponde a un territorio que esté directamente impactado por un proceso de metropolización lo que implica básicamente i) un proceso de conurbación, es decir área edificada continua, ii) fuerte inmigración y por último iii) atracción de capital de inversión de fuera de su propia área urbana, en procesos incipientes de globalización.

Es bajo esta definición que en el caso de Santa Cruz se elaboró, inicialmente, un primer plan de área metropolitana en 1997 que comprendía parte de seis municipios involucrados, quedando, otra parte de esos municipios, como territorio fuera del proceso de metropolización, es decir se trataba de espacios rurales con pequeñas comunidades y asentamientos. Esta diferencia es muy importante y más abajo veremos por qué.

*Para trabajar bajo el concepto de área metropolitana se debe desagregar la población urbana que según nuestra definición habita en los municipios del área metropolitana, de la **población rural** que habita en los mismos municipios y esto es algo que se complica por la forma como se procesan los Censos.*

Bajo esta óptica de área metropolitana en el 2014 se elaboró para el área metropolitana cruceña un “Plan Maestro de agua potable y alcantarillado” a cargo del Ministerio de Medio Ambiente y Aguas.

El primer problema fue la dificultad porque los datos que se usaron fueron del censo del 2001 ya que los datos del 2012 no estaban aún entregados, por tanto, se trabajó con datos de hace más de 10 años, demasiado desactualizados. El segundo problema fue la dificultad de desagregar en un mismo municipio la población y las superficies que correspondían al área metropolitana de las áreas definidas, de las rurales no impactadas por el proceso de metropolización

Trabajar bajo el concepto de Región Metropolitana resulta más sencillo porque ésta se estructura en función de los municipios tomados en su integridad; por tanto, los datos ya vienen desagregados por municipio, que es la unidad espacial que, en este caso, se utiliza para los planes metropolitanos. Esta manera de enfrentar el concepto implica que todo el municipio, incluyendo las áreas rurales, las comunidades indígenas y los asentamientos, están formando parte del proceso de metropolización, lo cual, obviamente, no es cierto.

Como conclusión, diremos que si bien trabajar la región metropolitana como conformada por municipios resulta cómodo del punto de vista de la información censal, en realidad, de esa manera no se está enfrentando el tema de la metropolización como proceso que involucra a espacios mucho menores y bajo intensas presiones demográficas, territoriales, espaciales, económicas y ambientales.

11. Algunas sugerencias de planificadores municipales

Consideramos pertinente incluir, en este trabajo, un resumen de algunas sugerencias adicionales relacionadas con el censo y la planificación que los funcionarios municipales planificadores nos han hecho llegar en nuestras conversaciones:

- Varios consideran que las preguntas del censo sobre calidad de la vivienda deberían mejorarse a futuro para clasificar adecuadamente las mismas en función de las características de la economía local, la desaparición de materiales naturales locales y la existencia de otros productos de origen industrial.
- Si bien hay el portal SIGED del censo, la interfaz con los sistemas SIG de los municipios presenta muchas dificultades de compatibilidad entre

los distintos programas o plataformas que usan los municipios en su cartografía y los programas de la cartografía de los mapas censales. En otras palabras, dificultad entre información alfanumérica y espacial georreferenciada de las varias fuentes.

- Si los planes territoriales que exige el gobierno son quinquenales, un censo cada 10 años, es una frecuencia demasiado larga: se debe disminuir ese rango o introducir con más seriedad las estimaciones intermedias, quizá mejorando las encuestas de hogares en función de la planificación quinquenal del territorio.
- Todos ellos lamentan que las “unidades de planificación” que usan para sus planes no coinciden en ningún caso con las unidades censales, lo cual no hace imposible, pero si dificulta su uso posterior para fines de planificación.
- Por último, consideran que la categoría de “trabajos del cuidado” que es cada vez mas importante conforme la sociedad envejece, debe incluirse en la boleta.

Referencias bibliográficas

- Tratándose de un ensayo corto y conceptual, con opiniones más que descubrimientos, no se ha visto necesario hacerlo pesante el texto con una bibliografía tal como lo exigen las normas APA. Indicaremos simplemente las referencias bibliográficas e informantes clave más relevantes que colaboraron a plasmar el presente texto.
- Una fuente está dada por las conversaciones y un pequeño cuestionario que se elaboró para obtener opiniones de planificadores trabajando actualmente en municipios con los PTDI o que han trabajado en el pasado.
- Otra importante fuente han sido las experiencias que como equipo planificador hemos recogido trabajando con los datos del censo 2012 en los Planes de los municipios de La Guardia, Porongo y Santa Cruz de la Sierra.

- Hay también referencias a trabajos que hemos hecho para ONU hábitat que elabora la Política de Ciudades, importante propuesta que sigue sin ser aprobada por el Gobierno Central y que toca este tema en varias oportunidades.
- El Instituto Boliviano de Urbanismo (IBU) tiene también algunas publicaciones que han sido consultadas y recomendamos sean más conocidas.
- El CEBEM ha promovido conversatorios como el del arq. Freddy Llusco en el que se trata la relación entre el catastro y la actualización cartográfica del censo.
- Siempre el CEBEM ha desarrollado un interesante conversatorio en Cochabamba, justamente con el tema de Planificación y censo, pero dando más énfasis a las tareas que se deben desarrollar en el marco de los PTDI y con referencias detalladas de la Ley 777 que crea el SPIE. Esos contenidos también han sido tomados en cuenta.
- Entrevistas en profundidad con profesionales que han trabajado en planificación con datos del censo como la lic. Melvy Vargas, con quien además hemos trabajado en varios Planes de Ordenamiento Territorial siendo ella la responsable de trabajar con la información del censo y con el INE.
- Por último, la visita a varios catastros municipales ha sido muy útiles para entender cuanto debemos todavía avanzar para que este servicio sea más útil para los censos y la planificación en general.

Santa Cruz, Mayo 2023

Estudio Metodológico. Uso de Datos Censales en Planificación

MSc. Boris Crespo Toranzo

I. Introducción

Toda planificación se sustenta, en esencia, en una base de datos fundamentales e inherentes a la naturaleza de las operaciones, fines y metas que busca obtener como resultado de la acción. Si a ello se suma el hecho de que la planificación desplegada conducirá a configurar procesos de desarrollo integral, el tratamiento, uso y empleo de datos censales es vital para la interpretación de realidades múltiples y toma de decisiones políticas en un determinado país.

En Bolivia, un Estado Plurinacional, multicultural y diverso, es particularmente importante contar con datos censales actualizados para comprender e interpretar la composición demográfica, las características socioeconómicas y las necesidades de la población en las diferentes regiones del país. Este trabajo examina la importancia del uso diverso de los datos censales en planificación, así como las implicaciones y retos que acompañan el esfuerzo de lograr reflexiones y acercamientos pertinentes a niveles de interpretación e inferencia estadística coherentes a partir de los datos censales poniendo énfasis en las acciones y conductas colectivas y culturales del ser humano —su sentido transformacional— en su dimensión social.

II. Importancia de los Datos Censales para procesos de Planificación

Uno de los principales aportes de la actividad censal para un Estado, es que ésta permite un acercamiento a toda la población de una realidad social concreta, para su estudio en un espacio y tiempo determinados permitiendo observar fenómenos específicos inherentes a la complejidad del comportamiento demográfico y su evolución en una población dada. Los datos censales proporcionan información precisa sobre la población boliviana, incluyendo su tamaño, estructura por edad y género, distribución geográfica

y características étnicas. Esta información es fundamental para la planificación de políticas públicas y programas que aborden las necesidades específicas de grupos de población, como niños, jóvenes, mujeres y personas de tercera edad.

La estimación de indicadores determinados —de índole cuantitativa y cualitativa— para su inferencia y/o interpretación (consideración de indicadores socioeconómicos, educacionales, etc.), en estudios concretos de composición demográfica. Los datos censales permiten estimar indicadores socioeconómicos clave, como la tasa de pobreza, la tasa de desempleo, la tasa de alfabetización y la distribución de ingresos, etc. y para orientar la asignación de recursos en áreas como educación, salud, vivienda e infraestructura. Estos indicadores son fundamentales para evaluar el progreso en el logro de grandes objetivos de planes de desarrollo integral logrados y vigentes en los planos internacionales, regionales y nacionales como es el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de Naciones Unidas, otros regionales, como los acuerdos sobre Población y Desarrollo, establecidos sobre los diferentes países de América Latina y el Caribe en el denominado Consenso de Montevideo, o los de orden nacional como es el caso de la Agenda 2025 o el Plan de Desarrollo Económico y Social establecidos en Bolivia en cumplimiento del Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional (SPIE).

Asimismo, los datos censales desagregados a nivel geográfico, permiten identificar desigualdades territoriales en Bolivia, tanto en términos de acceso a servicios básicos tales como agua potable, electricidad y saneamiento, cuanto en la distribución de recursos y oportunidades. Estas disparidades pueden servir como base para la formulación de políticas y programas de desarrollo regional equitativos, etc.

La proyección de políticas sobre hábitat urbano y rural. Los datos censales permiten la planificación urbana y rural, son fundamentales para la planificación sobre el desarrollo integral del hábitat en Bolivia, incluyendo la identificación de necesidades de infraestructura, vivienda, transporte y servicios públicos; estos datos permiten determinar la demanda y distribución espacial de servicios básicos, así como evaluar la eficiencia y sostenibilidad de las políticas de desarrollo urbano y rural, etc.

Los datos censales proporcionan información esencial para la formulación de políticas de salud, como la planificación de la infraestructura sanitaria, la asignación de recursos para la atención médica, la prevención de enfermedades y la promoción de la salud. Además, los datos censales son fundamentales para el monitoreo y evaluación de indicadores de salud, como mortalidad infantil, esperanza de vida y prevalencia de enfermedades.

Los datos censales son utilizados en la planificación educativa, permitiendo identificar la demanda de educación en diferentes niveles y áreas geográficas y generar un diseño de programas educativos pertinentes a las realidades concretas y significativos a la vida.

En consecuencia, el uso de datos censales en planificación es fundamental para orientar el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que contribuyan al cumplimiento de la agenda 2030, el consenso de Montevideo, la agenda 2025 y el plan de desarrollo económico del Estado Plurinacional de Bolivia. Los datos censales permiten conocer las características demográficas, sociales y económicas de la población y su distribución territorial, así como las condiciones de la vivienda y los servicios básicos. Estos datos son insumos básicos para establecer las partidas presupuestarias destinadas a cada provincia, formular políticas y administrar programas en esferas como educación, alfabetización, empleo y recursos humanos; planificación de la familia, vivienda, desarrollo urbano y rural, planificación del transporte y red vial, urbanización y bienestar social. Por ejemplo, los datos censales permiten identificar las zonas con mayor índice de pobreza, analfabetismo, desempleo o falta de acceso a servicios básicos, y así priorizar las intervenciones públicas para mejorar las condiciones de vida de la población. Además, los datos censales facilitan el seguimiento de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), derechos sexuales y reproductivos (DSR), igualdad de género e inclusión social. Por ejemplo, los datos censales permiten medir el grado de cumplimiento de metas como reducir la mortalidad materna e infantil, garantizar la educación primaria universal, promover el empoderamiento de las mujeres y las niñas, o proteger los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

III. Justificación

Bolivia, al igual que los países de la región, ha ingresado a una nueva era de la planificación estatal, producto de una actualización de paradigmas respecto al desarrollo en sus múltiples dimensiones. Diferentes organismos internacionales han colaborado con dicho objetivo, sentando renovados mecanismos conceptuales y prácticos para implementar formas de planificación en distintos países, acordes a su realidad y con características funcionales que favorezcan la implementación y los resultados.

Este contexto internacional, sumado al cambio político en Bolivia a principios del Siglo XXI, ha resultado ventajoso para implementar una reconfiguración del sistema de planificación, el cual ha permitido pensar el país de manera estratégica en términos de mayor coherencia estratégica y organizar múltiples agendas pendientes para transformarlas en planes, proyectos y actividades, de largo, mediano y corto plazos, con el fin de cumplirlas. Estos aspectos se han traducido principalmente en reducir la pobreza, acortar las brechas de desigualdad y fomentar un desarrollo económico en equilibrio con la Madre Tierra.

La reorientación de la forma de pensar la planificación significa un proceso que va más allá del crecimiento y que comprende aspectos tales como la justicia, equidad en la distribución de los ingresos, género, gobernanza, sostenibilidad, entre otros; siendo elementos fundamentales el ser humano y el medio ambiente. En la actualidad, el desarrollo no está relacionado solo con el aspecto económico, adquiere un carácter multidimensional, es decir, comprende diferentes dimensiones, tales como la dimensión social, política, cultural, ambiental, ecológica, entre otras. (Ramos Menar, 2019)

Uno de los antecedentes regionales más importantes respecto a planificación y el establecimiento de metas comunes, se remite a la realización de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe celebrada el 2013, más conocida como el “Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo – CMPD” (CdeM).

El CdeM constituye el acuerdo intergubernamental más importante adoptado en la región en materia de población y desarrollo, y se transformó en una pieza fundamental del proceso de revisión del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y su seguimiento después de 2014. (Naciones Unidas, 2017)

Dicho acontecimiento, tiene relación directa tanto con la Agenda 2030 (A2030) para el Desarrollo Sostenible que integra los pilares económico, social y medioambiental, como con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a nivel global.

Ambas agendas (A2030 y CdeM) convergen en ciertos propósitos, es decir, se ha observado que algunos indicadores específicos para el seguimiento de los ODS no están presentes en el seguimiento de los CdeM y viceversa; en algunos casos se trata de compromisos complementarios. Al respecto, de los 230 indicadores para medir los ODS y 130 del CdeM disponibles, 184 son solo de los ODS, 84 son solo CdeM y 46 son coincidentes de acuerdo con el principio de búsqueda de sinergias entre las agendas. Este hecho tiene importancia ya que el seguimiento regional del CdeM constituirá un aporte para el examen de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la región, de acuerdo con la Resolución 700(XXXVI), sobre la creación del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible. (Naciones Unidas, 2017)

Más allá de estos antecedentes, adicionalmente, Naciones Unidas ha prestado vital relevancia a los procesos censales pendientes en la región, como importantes herramientas de aporte a las agendas planificadas. Por ello, aguarda con especial observancia la realización de éstos, teniendo en cuenta contenidos de las boletas de encuestas, pero además, y con mayor atención, los resultados que arrojarán dichos procesos censales, en cuanto generación de información esencial sobre indicadores que aporten datos y metadatos para la consecución de los objetivos regionales y locales.

En este contexto, Bolivia ha planteado la realización de su Censo para el 23 de marzo de 2024, fecha que, por cierto, presenta un retraso importante respecto a las expectativas de los organismos internacionales para contar con

información actualizada, en el marco del cumplimiento de las agendas A2023 y CdeM.

Los últimos antecedentes de la realización del Censo de Población y Vivienda de 2012 en Bolivia demuestran que resulta problemático el ámbito metodológico vinculado, principalmente, a la obtención de resultados, ya que se obtuvo la publicación oficial luego de un arduo proceso de recopilación que duró aproximadamente dos años adicionales, es decir, contando con la disposición de la información recabada recién en la gestión de 2014.

Estos extremos, son significativos, ya que los resultados de los procesos censales son claves para establecer diferentes mediciones respecto al estado y proceso de desarrollo en un país, permite obtener información específica sobre condiciones de vida en áreas geográficas menores y grupos poblacionales pequeños, sin los errores atribuibles a otras fuentes de información; constituye la base para el desarrollo de otras operaciones estadísticas; posibilita la elaboración y actualización de los marcos muestrales utilizados en el desarrollo de encuestas dentro de los Sistemas Estadísticos Nacionales; viabiliza la aplicación de formularios básicos y ampliados en el propio censo, además de la implementación de encuestas complementarias a los programas censales y el desarrollo de encuestas post-censales; asimismo, son la base de las proyecciones y estimaciones de la población en periodos intercensales. En suma:

De ahí la importancia de poner urgente atención en los indicadores que estas fuentes pueden potencialmente medir. Paralelamente, se crea una situación especial para desarrollar una acción coordinada con otras fuentes de datos, consensuando definiciones conceptuales y operacionales con las encuestas generales y específicas, y revisando la manera de potenciar el uso combinado con los registros administrativos. (Naciones Unidas, 2017)

Con estas lecciones aprendidas, el Estado Plurinacional de Bolivia, tiene el reto de encarar un proceso censal clave la próxima gestión, que coincide con el periodo histórico del cumplimiento de los objetivos de las agendas regionales; por lo que la urgencia de establecer una metodología para el uso de datos censales desagregados en el sistema de planificación en todos sus niveles resulta de vital importancia.

Como resultado de este proceso de transformación de la planificación, el Estado boliviano ha implementado la Ley N° 777, del 25 de enero de 2016, del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), que tiene por objeto conducir la planificación del Desarrollo Integral del Estado Plurinacional de Bolivia, en el marco del Vivir Bien (CEPAL, S.F.). Con base a la Agenda Patriótica 2015–2025 y los fundamentos orientadores previstos en el Artículo 6 de esta norma, el Estado ha generado el Plan de Desarrollo Económico y Social, (PDES) 2021–2025, denominado: “Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien, Hacia la Industrialización con Sustitución de Importaciones”.

El horizonte de planificación dentro del SPIE, comprende tres momentos importantes: Planificación de largo plazo (Agenda Patriótica 2015–2025), la Planificación de mediano plazo (Plan de Desarrollo Económico y Social 2021–2025) con un horizonte de 5 años y la Planificación de corto plazo (POA anual).

El Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) conduce la planificación integral de largo plazo del Estado Plurinacional y establece la visión política en armonía y equilibrio con la Madre Tierra. El Plan de Desarrollo Económico y Social es el instrumento a través del cual se canaliza la visión del PGDES.

Los Planes Sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSDI), se desprenden del PDES y son planes de carácter operativo que permiten integrar, en el mediano plazo, el accionar de los diferentes sectores. Son formulados, de manera operativa, por los Ministerios cabeza de sector, con la participación de sus entidades bajo tuición. Como proceso complementario a los PSDI se establecen los Planes Multisectoriales de Desarrollo Integral (PMDI), y los Ministerios de gestión transversal formulan los Planes Estratégicos Ministeriales (PEM). (Min. Presidencia, Min. Planificación del Desarrollo y Min. Economía y Finanzas Públicas).

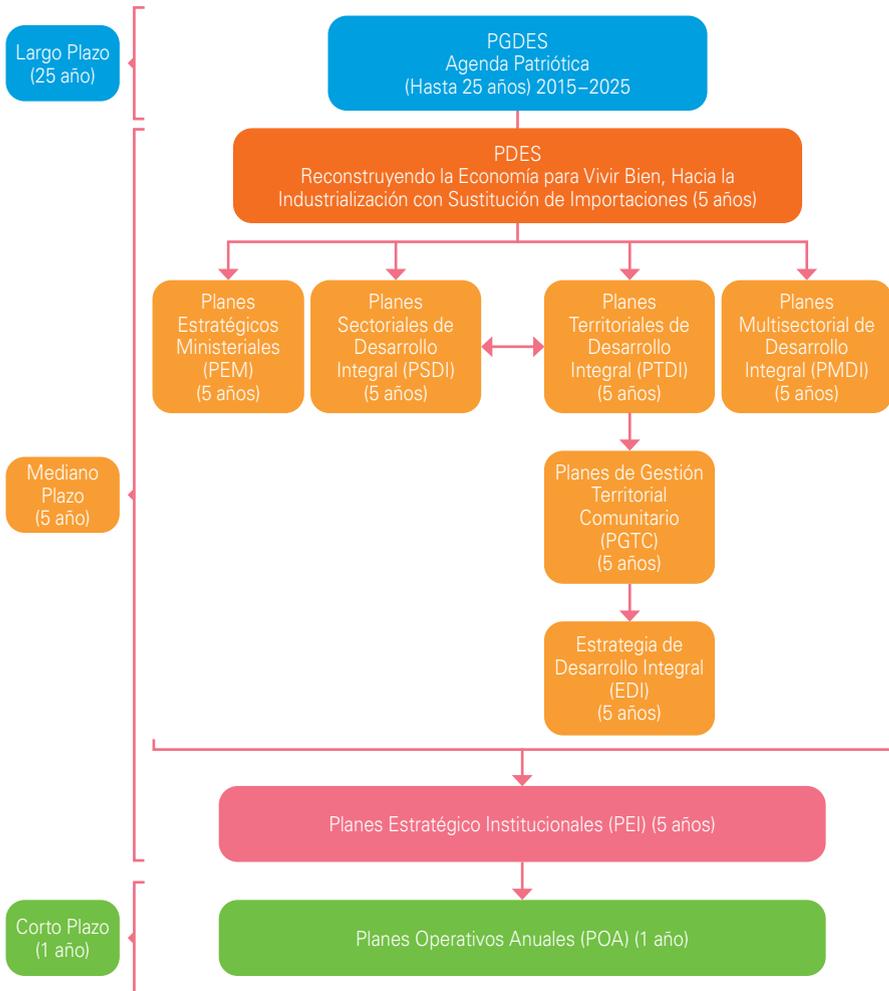
Asimismo, la planificación sectorial se articula con la planificación territorial, identificando los aspectos que contribuirán a los resultados e indicadores previstos, incorporando la participación del conjunto de actores sociales y el sector privado. Los Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PTDI) constituyen la planificación territorial de desarrollo integral de mediano plazo de los gobiernos autónomos departamentales, gobiernos autónomos

regionales y gobiernos autónomos municipales, mismos que se elaboran en concordancia con el PDES y en articulación con los PSDI; contienen las acciones estratégicas desde la perspectiva de la entidad territorial autónoma que comprende los elementos de desarrollo humano e integral, de economía plural y de ordenamiento territorial.

Los Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas (PGTC), están orientados a fortalecer la planificación territorial de desarrollo integral de mediano plazo de las naciones y pueblos que las componen, tomando en cuenta sus propias visiones sociales, culturales, políticas y económicas.

Las Estrategias de Desarrollo Integral (EDI) podrán formularse una vez constituidas las regiones metropolitanas y macro regiones, como instrumento de planificación de mediano plazo, articuladas al PTDI, PSDI y PDES.

Los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) permiten a cada entidad establecer su contribución directa a la implementación del PDES, PSDI, PEM o PTDI, y se elaboran de forma simultánea y coordinada con los planes de mediano plazo, mismos que se operativizan a través de los Planes Operativos Anuales (POA). (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2021).

Gráfico 1. Articulación de Planes de Largo, Mediano y Corto Plazo

Fuente: Ministerio de Planificación y Desarrollo

De este modo:

El PDES 2021 – 2025, se articula a través de Pilares, Ejes Estratégicos, Metas, Resultados y Acciones, que acompaña a la programación de inversiones del quinquenio, destinado al sector productivo, para la

reconstrucción de la economía nacional, mediante una estrategia de industrialización con sustitución de importaciones y una política en materia de seguridad alimentaria con soberanía, incrementando los niveles de productividad del sector agropecuario, enfocado al abastecimiento del mercado interno y generando excedentes para la exportación con valor agregado, y promoviendo políticas sociales destinadas a reducir los niveles de pobreza. (MPD, 2021)

Ahora bien, los pilares del PGDES, los ejes del PDES y los subplanes, se articulan con las medidas del CdeM y metas de los ODS, de la siguiente manera:

Cuadro 1. Articulación entre PGDES, PDES, CdeM Y ODS

PGDES	PDES (PSDI, PEM, PMDI, PTDI, PGTC, EDI, PEI, PEP, PI, POA)	CdeM	A2030 (ODS)
Pilar 1. Erradicar la pobreza extrema.	EJE 1 Reconstruyendo la economía, retomando la estabilidad macroeconómica y social.	A. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos. E. Igualdad de género. F. La migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes. H. Pueblos indígenas: interculturalidad y derechos.	1. Fin de la pobreza. 4. Educación de calidad. 5. Igualdad de género. 10. Reducción de las desigualdades. 16. Paz justicia e instituciones sólidas.
	EJE 10 Culturas descolonización y despatriarcalización, para la revolución democrática cultural.		
Pilar 2. Universalización de los servicios básicos.	EJE 1 Reconstruyendo la economía, retomando la estabilidad macroeconómica y social.	A. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos.	1. Fin de la pobreza. 6. Agua limpia y saneamiento. 7. Energía asequible y no contaminante. 9. Industria, innovación e infraestructura. 11. Ciudades y comunidades sostenibles.
Pilar 3. Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral.	EJE 5 Educación, investigación, ciencia y tecnología para el fortalecimiento y desarrollo de capacidades y potencialidades productivas.	B. Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. D. Acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva.	3. Salud y bienestar. 4. Educación de calidad.
	EJE 6 Salud y deportes para proteger la vida con cuidado integral en tiempos de pandemia.		

PGDES	PDES (PSDI, PEM, PMDI, PTDI, PGTC, EDI, PEI, PEP, PI, POA)	CdeM	A2030 (ODS)
Pilar 4. Soberanía científica y tecnológica con identidad propia.	EJE 5 Educación, investigación, ciencia y tecnología para el fortalecimiento y desarrollo de capacidades y potencialidades productivas		8. Trabajo decente y crecimiento económico. 2. Hambre cero.
Pilar 5. Soberanía comunitaria financiera.	EJE 1 Reconstruyendo la economía, retomando la estabilidad macroeconómica y social.		17. Alianzas para los objetivos. 8. Trabajo decente y crecimiento. 2. Hambre cero. 1. Fin de la pobreza.
Pilar 6. Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral.	EJE 2 Sustitución de importaciones.		8. Trabajo decente y crecimiento. 15. Vida de ecosistemas terrestres. 17. Alianzas para los objetivos. 9. Industria, innovación e infraestructura. 2. Hambre cero.
	EJE 3 Seguridad alimentaria con soberanía, promoción de exportaciones con valor agregado y desarrollo turístico.		
	EJE 5 Educación, investigación, ciencia y tecnología para el fortalecimiento y desarrollo de capacidades y potencialidades productivas.		
Pilar 7. Soberanía sobre nuestros recursos naturales.	EJE 2 Sustitución de importaciones.		7. Energía asequible y no contaminante.
	EJE 4 Profundización del proceso de industrialización de los recursos naturales.		
Pilar 8. Soberanía alimentaria.	EJE 3 Seguridad alimentaria con soberanía, promoción de exportaciones con valor agregado y desarrollo turístico.		2. Hambre cero.
Pilar 9. Soberanía ambiental	EJE 8 medio ambiente sustentable y equilibrado en armonía con la madre tierra	G. Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad	12. Producción y consumo responsables 15. Vida de ecosistemas terrestres 13. Acción por el clima 10. Reducción de las desigualdades 6. Agua limpia y saneamiento
Pilar 10. Integración complementaria de los pueblos soberanos	EJE 9 Integración y relaciones internacionales con soberanía	F. La migración internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes H. Pueblos indígenas: interculturalidad y derechos	17. Alianzas para los objetivos
Pilar 11. Soberanía y transparencia en la gestión pública.	EJE 7 Reforma judicial, gestión pública digitalizada y transparente; seguridad y defensa integral con soberanía nacional		16. Paz justicia e instituciones sólidas

PGDES	PDES (PSDI, PEM, PMDI, PTDI, PGTC, EDI, PEI, PEP, PI, POA)	CdeM	A2030 (ODS)
Pilar 12. Disfrute y felicidad plena	EJE 7 Reforma judicial, gestión pública digitalizada y transparente; seguridad y defensa integral con soberanía nacional	C. Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos B. Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. I. Afrodescendientes: derechos y combate al racismo y la discriminación racial	15. Vida de ecosistemas terrestres
	EJE 10 Culturas, descolonización y despatriarcalización, para la revolución democrática cultural		
Pilar 13. Reencuentro soberano con nuestro mar.	EJE 9 Integración y relaciones internacionales con soberanía		

Fuente: elaboración propia con base en documentación oficial institucional

Han transcurrido tres años de la implementación y ejecución del PDES 2021–2025 en Bolivia y, se hace necesario conocer algunos aspectos de los PSDI/PEM, PEI, PEE/PEC, PMDI, PTDI, PGTC, EDI, PEI y POA.

Respecto al monitoreo del cumplimiento de las metas, existe el “Comité Interinstitucional de las Metas del PDES y de Desarrollo Sostenible – CIMPDS”, instancia técnica responsable del seguimiento y monitoreo para el logro de los resultados y metas del PDES relacionados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS (MPD, Aportes a la Planificación Integral del Estado para el Ciclo 2021–2025, 2020).

Dicho Comité está conformado por: Ministerio de Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, Ministerio de Medio Ambiente y Agua, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. El Comité, se encuentra bajo la tuición del Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), a través del Viceministerio de Planificación y Coordinación; la Coordinación Técnica está a cargo de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) y el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Bajo el actual modelo del sistema de planificación estatal, los diferentes niveles de los planes se presentan en su mayoría, cada 5 años, con excepción del PEI y el POA, presentados en cada año. Por tanto, el SPIE genera alrededor

de un total de 1.500 planes, teniendo en cuenta toda la estructura estatal, representa un caudal significativo en la organización burocrática del Estado, es decir, producto de esta estructura de planificación, deben funcionar, de manera armónica, todas las instituciones públicas en todos los niveles autonómicos territoriales, con el objetivo de cumplir metas articuladas a nivel local, regional, departamental, nacional e internacional.

Con el ánimo de mejorar la información disponible en la magnitud que el SPIE requiere, paralelamente, se han venido desarrollando algunas herramientas de uso de datos censales, mediante instancias como el MPD y el INE. Se conocen algunas herramientas principales: el Sistema de Información Geográfica Estadística para el Desarrollo (SIGED); la Recuperación de Datos para Áreas pequeñas por Microcomputador (REDATAM) y; el generador de Fichas Resumen del Censo de Población y Vivienda 2012.

El SIGED²⁰ fue diseñado por el INE, constituyéndose en un procesador que coadyuva, de gran manera, en la elaboración de planes y proyectos, puesto que permite tener y procesar, de forma inmediata, datos socioeconómicos de un determinado territorio, hasta nivel de manzanas para el área urbana y comunidades, en lo que se refiere a población, vivienda, servicios básicos, salud y otras variables del censo 2012, a través de imágenes cartográficas. En su portal, existen diversas herramientas como: el Web Map Service (WMS) y Web Feature Service (WFS) que producen mapas de datos referenciados, especialmente de forma dinámica. a partir de información geográfica, además permiten facilitar el intercambio de dicha información, mediante el uso de puntos, líneas y polígonos; el catálogo de datos es una primera aproximación a una representación abstracta y simplificada de la realidad que contiene una estructura que organiza los tipos de datos geográficos, sus definiciones y características; la mapoteca, es un sitio interactivo de gestión de la información, basado en la visualización de mapas cartográficos de los censos de pasadas gestiones y la última actualización cartográfica, permite difundir mapas mediante catálogos del repositorio de datos de mapas, evitando su duplicación, y, los mapas temáticos, que reflejan la cartografía de zonas geográficas definidas, donde se encuentran variables físicas, sociales, políticas, culturales, económicas, sociológicas y cualquier otra relacionada con un territorio concreto. (INE, www.ine.gob.bo, 2023).

²⁰ Véase: <http://geo.ine.gob.bo/cartografia1/>

El REDATAM²¹ es un programa desarrollado por la División de Población de la CEPAL, del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), que permite a cualquier persona procesar, de manera fácil y rápida, los datos censales y de otras fuentes. Los datos están estructurados en una base jerárquica para áreas geográficas como departamentos, provincias y municipios en el caso de Bolivia (INE, 2017).

Por su lado, el generador de Fichas Resumen Censo de Población y Vivienda 2012²², también implementado por el INE, tiene la virtud de generar información estadística con base en los datos de la boleta censal de 2012, hasta nivel municipal, al instante y en línea.

También existen geoportales digitales que aportan con datos georreferenciados como ser “GeoBolivia” implementado por la Vicepresidencia del Estado o, el portal: “Infraestructura de Datos Espaciales” del Instituto Geográfico Militar – IDE–IGM Bolivia. Sistemas que cuentan con información básica producto de la armonización de datos censales y de otras fuentes para ser utilizados en diferentes niveles geográficos en mapas interactivos²³.

Bajo el presente esquema, teniendo en cuenta este conjunto de elementos, se pretende elaborar un modelo metodológico de organización de procesos y acciones que permita relacionar y articular datos emergentes de la boleta censal 2024 (preliminar), a partir de determinados indicadores estadísticos con los diferentes niveles de proyección de los planes de desarrollo (A2023, CdeM, PGDES y PDES), al momento de emprender procesos de planificación para el desarrollo integral en Bolivia a partir de la dinámica del SPIE en sus diferentes niveles y dimensiones y así establecer, como se ha indicado, mecanismos de articulación y desagregación, según el sistema de planificación actual y que, además, responda al seguimiento y cumplimiento de las metas de las agendas regionales A2023 y CdeM, bajo el paraguas de los ODS. Dicho reto orientará el proceso de distinción, comprensión e interpretación de sentidos referidos a la complejidad de referencias múltiples en relaciones y articulaciones a momento de interaccionar datos e información estadística, indicadores cuantitativos y cualitativos de los diferentes planes de desarrollo en interacción, etc., para orientar el establecimiento de políticas públicas de

²¹ Véase: <http://datos.ine.gob.bo/binbol/RpWebEngine.exe/Portal?lang=esp>

²² Véase: <http://fichacomunidad.ine.gob.bo/>

²³ Véase: <http://geo.gob.bo/portal/> o <http://ide.igmbolivia.gob.bo/>

beneficio común, la toma de decisiones sobre inversión pública y de manera adicional, el monitoreo permanente sobre el alcance y la situación de las metas trazadas a nivel regional.

IV. Objetivos

a. Objetivo General

Proponer un Modelo Metodológico para el uso, empleo e interpretación de Datos Censales en el proceso de Planificación del Desarrollo Integral del Estado Plurinacional a partir de los procesos y procedimientos del Sistema de Planificación Integral del Estado – SPIE.

b. Objetivos Específicos

1. Determinar un enfoque integral en el uso y empleo de datos censales en el proceso de Planificación.
2. Operativizar el uso de Datos Censales en el proceso de planificación del desarrollo integral determinados por los mecanismos y procedimientos del SPIE.
3. Identificación y distinción de bucles de retroalimentación²⁴ en los planes marco para la elaboración interpretativa de núcleos de sentido autorreferenciales al Sistema social determinado en el modelo.

V. Marco Conceptual

En Bolivia, todo proceso de planificación del desarrollo está vinculado a una política de Estado que es fundamental para establecer las bases y mecanismos del proceso de planificación del desarrollo integral del Estado Plurinacional. Esta política se condensa y proyecta en ejercicios y acciones concretas de procesos de planificación del desarrollo a partir de los fines, fundamentos y gestión metodológica establecidos en la Ley 777 / SISTEMA DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL ESTADO – SPIE – promulgado el 21 de

²⁴ Un bucle de retroalimentación implica la redundancia iterativa de ciclos de reforzamiento y potenciación en la que se generan procesos de relación, interrelación e interacción múltiple de los elementos de un sistema complejo. Así Capra, interpretando la definición de bucle, en el marco de la teoría compleja indica que “Un bucle de retroalimentación es una disposición circular de elementos conectados causalmente, en la que una causa inicial se propaga alrededor de los elementos sucesivos del bucle, de tal modo que cada elemento tiene un efecto sobre el siguiente, hasta que el último “retroalimenta” el efecto sobre el primer eslabón en el que inició el proceso.” (Capra, 2000). p 75

enero del año 2016. El SPIE, está constituido por tres subsistemas, los mismos que confluyen en la configuración del proceso de estructuración, desarrollo, financiamiento, gestión y evaluación de cada uno de los planes que conforman el alcance y ámbito de aplicación del Sistema. Los subsistemas que establecen la dimensión estructural, componentes y ciclo de gestión del SPIE son: el Subsistema de Planificación; el Subsistema de Inversión Pública y Financiamiento Externo para el Desarrollo Integral y; el Subsistema de Seguimiento y Evaluación Integral de Planes. Todos ampliamente descritos y explicados a detalle en el contenido de la indicada Ley, expresada en Tres Títulos y sus capítulos correspondientes, en un total de 36 artículos, mostrando el siguiente orden de articulación en su contenido:

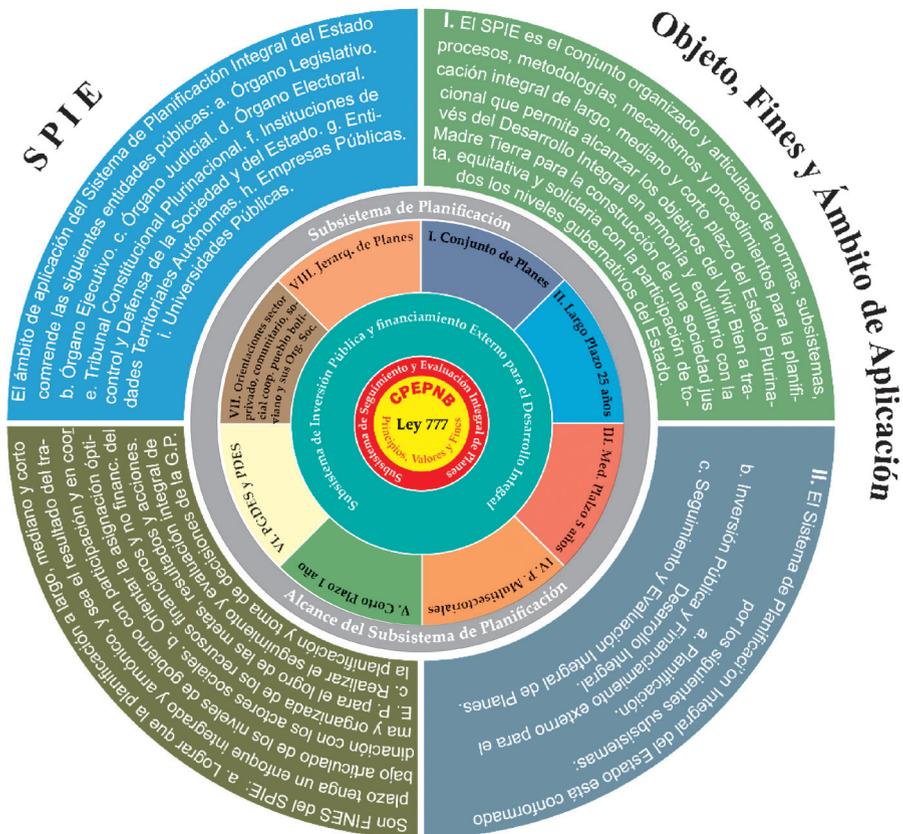
- **Título I (Disposiciones Generales).** Capítulo I (Objeto y Alcances). Artículos del 1 al 9. Capítulo II (Marco Conceptual y Operativo). Artículos del 10 al 12.
- **Título II (Subsistemas del Sistema de Planificación Integral del Estado).** Capítulo I (Subsistema de Planificación). Artículos del 13 al 23. Capítulo II (Subsistema de Inversión Pública y Financiamiento Externo para el Desarrollo Integral). Artículos del 24 al 26. Capítulo III (Subsistema de Seguimiento y Evaluación Integral de Planes). Artículos del 27 al 33.
- **Título III (Plataformas de Apoyo al Sistema de Planificación Integral del Estado).** Capítulo I (Aspectos Generales de las Plataformas). Artículos del 34 al 36.
- **Disposición Final.** Única. *“Forma parte de la presente Ley, el Anexo “Glosario de Siglas de la Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)” (Ley 777. 2016).*

A fin de elaborar un resumen general y significativo de los aspectos básicos y fundamentales de la Ley 777, se abordan los siguientes gráficos que fueron estructurados para interpretar el SPIE desde su diseño estructural sistémico para así esquematizar, con pertinencia, aquellos contenidos importantes que explican las definiciones y mecanismos de la dinámica estructural del SPIE a momento de realizar ejercicios de elaboración de planes de desarrollo integral cuyo nivel de planificación conduce al uso y empleo de datos censales en el marco de la especificidad de su competencia dando respuesta a los objetivos establecidos en los Planes Generales de Desarrollo más importantes, a nivel

internacional como es el caso de la Agenda 2030 (ODS) y el Consenso de Montevideo (los Capítulos sobre Población y Desarrollo), así como su coherencia en la dimensión nacional, en cuanto a los planes de desarrollo de largo, mediano y corto plazos establecidos en la Ley.

El **Gráfico 2** describe, de manera puntual y resumida, la composición del SPIE en cuanto a las características del Objeto, Fines y Ámbito establecidos en la Ley 777.

Gráfico 2. Disposición esquemática del SPIE en cuanto al Objeto, Fines y Ámbito de Aplicación de la Ley 777

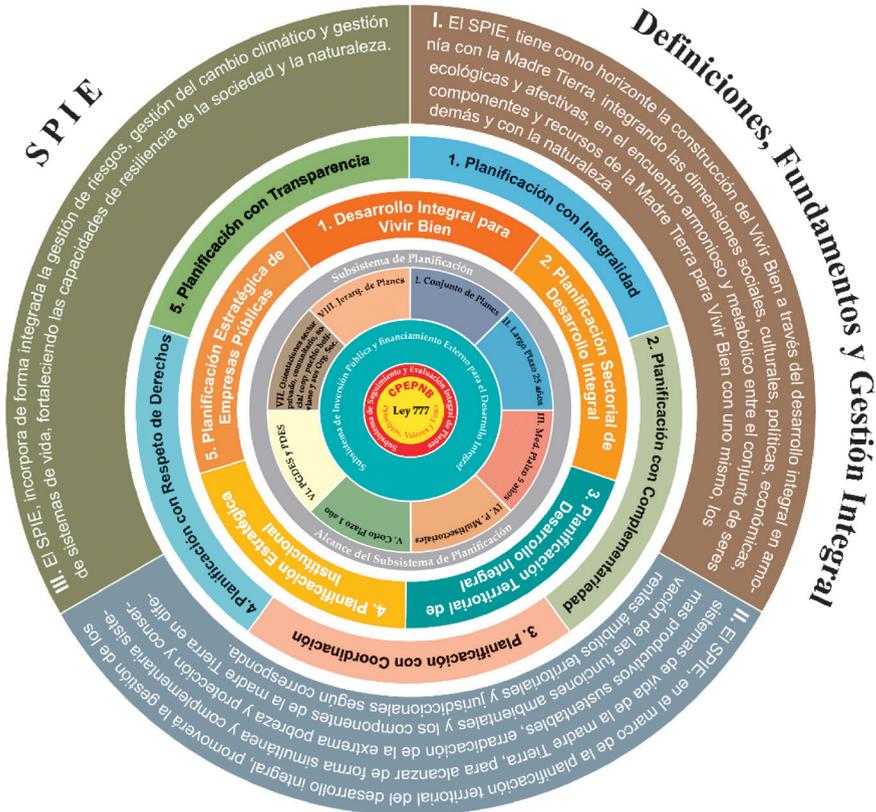


Fuente: Elaboración propia. Ley 777

Se puede advertir la disposición de los tres Subsistemas, abordando los alcances del Subsistema de Planificación referidos en la Ley —Artículo 13— en sus 8 párrafos haciendo relación al tipo y especificidad de planes que comprende el SPIE; planes de largo, mediano y corto plazos, en cuanto a sus características fundamentales, su organización en carácter jerárquico y el tiempo de aplicación que comprende cada uno de ellos. Por otro lado, es importante tomar atención de la caracterización del Objeto del SPIE refiriendo el mismo a la cualidad de su estructura sistémica ligada a los fines fundamentales de la Constitución Política del Estado Plurinacional que se remite al *“Vivir Bien”*, a través del ejercicio de la planificación integral para el desarrollo, cuyo espacio de realización deberá ejercitarse bajo las premisas que procuren niveles de armonía y equilibrio con la *Madre Tierra* para la *“construcción de una sociedad justa equitativa y solidaria”*, lo que implicaría que la *planificación integral para el desarrollo* —promovido por el Estado Plurinacional, a través del SPIE— tenga como fin último la justicia social en equilibrio y armonía con el medio ambiente.

En ese marco el **Gráfico 3** describe las definiciones, fundamentos y componentes del SPIE en una estructura de sentidos y significados coherentes, dirigidos al desarrollo de conceptos y principios fundamentales que orientan y confieren sentido a los componentes y procesos de gestión, articulando los diferentes elementos que lo constituyen en una estructura interrelacionada e interactuante: en un sistema coherente.

Gráfico 3. SPIE: Definiciones, Fundamentos y Características de la Gestión Integral

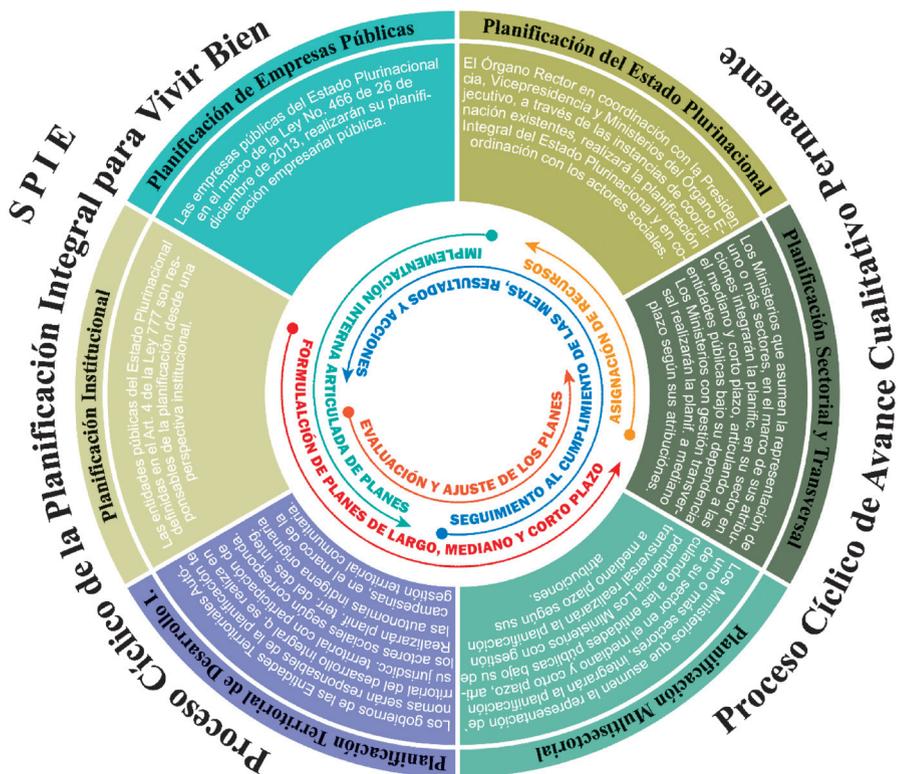


Fuente: Elaboración propia. Ley 777

Cabe recalcar que el SPIE, descrito en la Ley 777, contiene todos los elementos que lo caracterizan como una estructura sistémica formulada en procesos de complejidad referencial expresados en núcleos de sentidos fundamentales que interpretan y caracterizan el ser social colectivo de *lo boliviano plurinacional*, contenidos en las bases y principios de la Constitución Política del Estado Plurinacional. En consecuencia, el **Gráfico 4** expresa la complejidad articulada de sentidos referentes al SPIE y que se expresa en las características diferenciales del proceso de planificación relacionados y articulados en ciclos

coherentes de sentido y dirección articulada en coyunturas diferenciales de las especificidades de cada uno de los planes, su ámbito de aplicación, sus áreas y espacios de incidencia y el tiempo de duración que los instituye en un proceso cíclico de avance cualitativo permanente de planificación integral del desarrollo cuyo fin es el logro del Vivir Bien, pero que puede articularse entre sí y abarcar a otros planes de carácter regional, nacional e internacional.

Gráfico 4. SPIE. Proceso Cíclico de Planificación Integral para Vivir Bien

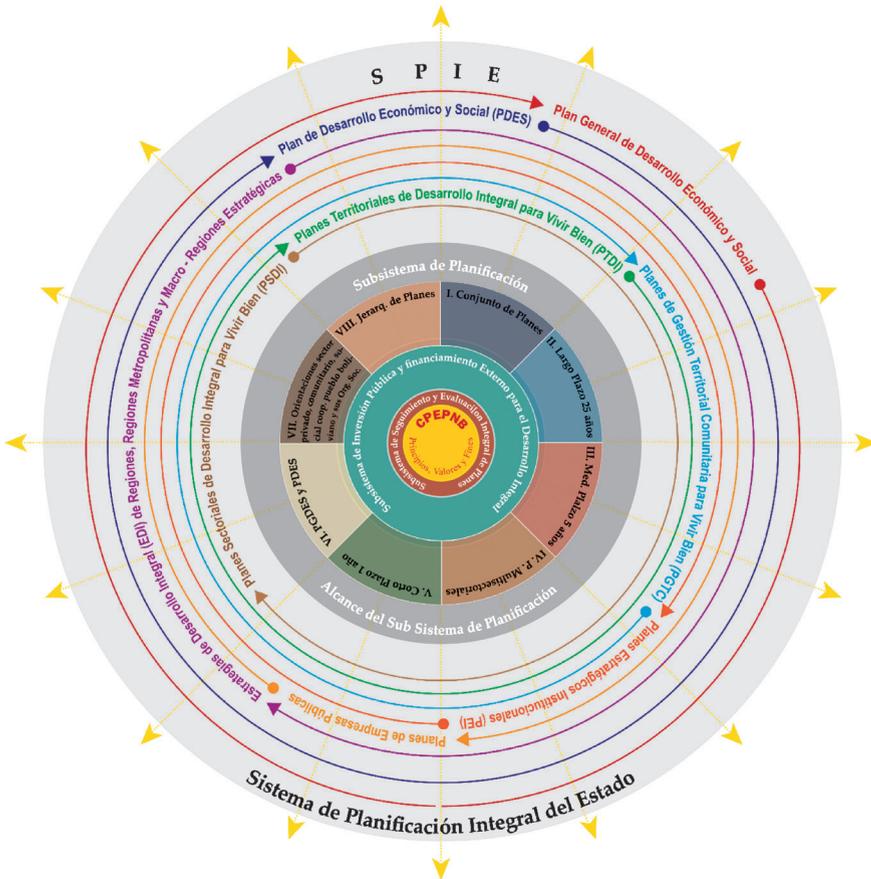


Fuente: Elaboración propia. Ley 777

A continuación, se presenta — Gráfico 5 —, el diseño estructurado del SPIE respondiendo a todas las definiciones, descripciones y características sistémicas para la planificación: “El SPIE es el conjunto organizado y articulado

de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos para la planificación integral de largo, mediano y corto plazo del Estado Plurinacional que permita alcanzar los objetivos del Vivir Bien a través del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para la construcción de una sociedad justa, equitativa y solidaria con la participación de todos los niveles gubernativos del Estado..." (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2016) Art. 2., Parágrafo I.

Gráfico 5. Referencia Estructural Sistémica que expresa el Ciclo de Configuración del Sistema de Planificación Integral del Estado



Fuente: Elaboración propia. Ley 777

En el Capítulo anterior se aborda, con suficiencia, los argumentos al respecto de la importancia y alcances del Censo 2024 y su relación vital con los procesos de planificación para el Estado Plurinacional boliviano; no obstante, es necesario establecer un argumento que logre distinguir el lado fundamental de la realización y gestión técnica del Censo (en sus etapas pre, durante y post censal) que, en definitiva deriva en ejercicios de estimación e inferencia estadística, para extrapolar el proceso técnico y expandirlo al fenómeno social: momento clave de todo proceso de planificación para el desarrollo (Max-Neef et al., 2006)

Para este fin, se considera lo social como el espacio fundamental en el que todo proceso de observación y distinción de datos se consituye en conductas y acciones configuradas por el proceso de interpretación de sentidos consensuales (autoreferenciales).

Así, aquello que se distingue como “*lo social*”—como fenómeno observado— es el conjunto articulado de procesos de comunicación factorizados, “*reducidos*”, en sentidos compartidos y estructurados por la “*cultura*” que marca complejidades de sentido autorreferencial constituidos sobre la base de los consensos que posibilitan los acuerdos y desacuerdos traducidos en conductas y acciones concretas en el espacio de colectividades que asumen y toman decisiones compartidas, aquello que Luhmann denomina *Sistema Social* (Luhmann, 1992). Por consiguiente, el enfoque sistémico de la cultura posibilita que ésta sea expresada como una forma de “*reducción de sentidos*” y distinciones relevantes, llevadas a la provisión de temas significativos para el ejercicio de procesos de comunicación consensuada en la emergencia de conductas y acciones sociales autorreferentes. (Dockendorff, 2008).

Para Luhmann, la cultura es una categoría definida como una práctica que se activa como el mecanismo que explica la manera en la que el sistema social se representa a sí mismo, cuando a través de la comunicación, las colectividades autorreferenciales reducen sentido para establecer líneas de consenso de aportaciones adecuadas al nivel semántico de auto representación social (Luhmann, 1997). La cultura, por tanto, se explica en el cómo el sistema social *se piensa a sí mismo* a partir de una memoria colectiva de reacción y retroalimentación de temas afines, recurrentes al proceso consensual en el que las redes de coordinación consensual depuran “*reducen*” conceptos, acciones y conductas afines al sistema de coherencias o los rechaza.

Todo proceso de observación de fenómenos sociales que hace distinciones concretas de conductas y acciones —emergentes de los espacios de relación e interacción consecuente en actos que puedan entenderse como acuerdos o desacuerdos consensuados o de disenso—, se constituye en un sistema de interpretación social estructurado de unidades semánticas que producen acoples estructurales diferenciados; esto es en sistemas de representación de acciones políticas consensuadas en niveles de auto organización social emergentes y observados como fenómenos sociales políticos que bien podrían distinguirse como una característica observada de lo que se denomina Gobernanza²⁵. Ello imprime un valor supremo a la coordinación de coordinaciones consensuales de colectividades que toman decisiones en el escenario político por medio de la interpretación y distinción de problemas concretos planteados a la existencia de la colectividad, lo que hace que surjan aquellos temas relevantes consensuados que se develan comprensibles debido a los procesos comunicacionales concretos que han sintetizado los sentidos afines a todo el sistema de coherencias autorreferentes en la colectividad participante; esto es posible, como fenómeno social y político, solo si la comunicación desplegada —en el sistema en redes de coordinación de coordinaciones consensuales— se basa en el reconocimiento pleno de legitimidades interactuantes en la red consensual: considera como premisa fundamental el reconocimiento de la legitimidad del otro en función de la afirmación de la propia legitimidad en el proceso comunicacional de la cadena interactuante del sistema social (Maturana, 1992).

²⁵ La gobernanza entendida como un fenómeno del sistema social en el que, desde el escenario de la complejidad, se hacen observaciones y distinciones fundamentales que interpretan la pluralidad concurrente de conductas y acciones de actores políticos concurrentes en el espacio diverso de interacciones e interrelaciones propias de la dinámica autoorganizadora de regularidades consensuadas en múltiples escenarios sociopolíticos de orden interactuante. Así, la gobernanza en el marco de la conceptualización desarrollada por J. K. Küllman se interpreta como la disposición de observaciones en las que se pueden hacer distinciones de conductas y acciones de orden social y político en los sistemas sociales complejos donde la multiplicidad, diversidad y dinamicidad de los procesos de orden político-social confluyen en el fenómeno de gobernanza corresponsable, es decir donde el fenómeno de gobierno, definido como una posibilidad múltiple y diversa de encuentro de actores sociales diversos (públicos, privados, etc.), se estructura en las capacidades integrativas de acciones consecuentes al ejercicio de gobierno; acciones interactuantes en "procesos (y estructuras) de gobierno sociopolítico que se tomen seriamente tanto las interacciones como los actores. Las interacciones dan forma a los actores y los actores también dan forma a las interacciones. Son «iguales» como unidades básicas de análisis y desarrollo... en términos de «esto y lo otro» y no de «esto o lo otro». (Küllman, 2005)

VI. Presentación del Modelo

El Modelo desarrollado se puede expresar en la siguiente premisa: Todo proceso de planificación requiere de datos significativos estructurados y acopiados de acciones y conductas sociales autorreferentes²⁶ y remitidos, como criterio máximo de distinción operativa, al Censo de Población y Vivienda 2024²⁷, datos que deberán articular conjuntos coherentes y significativos de metas, resultados y acciones derivadas de planes de proyección del desarrollo integral. Los planes de proyección, para el caso, necesariamente deberán ser producto de la participación consensuada e inclusiva de colectividades autorreferentes del sistema social estructurado en espacios de representación regulada de sentidos consensuados y orientados a contenidos de comunicación, expresando, así, núcleos semánticos (contenidos que dan cuenta del sentido de la comunicación) que movilizan y dinamizan a la sociedad participante en consensos; promoviendo conductas y acciones para el logro de los objetivos propuestos en los planes de desarrollo. Así el sistema de interpretación general (el Modelo planteado), parte del sistema social autorreferenciado, se interpreta al observar sus propias observaciones y vuelve al ciclo sistémico de diferenciación constructiva en ciclos de distinciones sistémicas, *en bucles de retroalimentación de sentidos*²⁸ emergentes de la interpretación de doble contingencia: la de la interpretación de sentidos autorreferenciales emergentes del sistema representativo de los datos censales, extraídos de la boleta censal para ser interpretados en indicadores que, a su vez, constituyen internamente los *bucles de retroalimentación de primer nivel* y, la de los principios y fundamentos del desarrollo integral expresados en cada uno de los planes locales, regionales, nacionales e internacionales constituyendo los *bucles de retroalimentación de segundo nivel*.

²⁶ Esto es del sistema social en su conjunto: la sociedad boliviana, a partir de instituciones como producto y agrupadas a efectos de estructuras políticas de Estado y de gobierno, para sumir planes de acción que conduzcan al "desarrollo" (en el caso de Bolivia), argumentos ligados a los fundamentos y principios de la CPEPN e interpretados en la Ley 777 que define y estructura el Sistema de Planificación Integral del Estado.

²⁷ "El Censo de Población y Vivienda es el conjunto de actividades estadísticas destinadas a recoger, recopilar, evaluar, analizar, publicar y difundir características habitacionales de los hogares y datos demográficos, económicos y sociales relativos a todos los habitantes de un país en un momento determinado." (<https://censo.ine.gob.bo/preguntas-frecuentes>).

²⁸ Efectos que retro actúan sobre las causas y productos que se vuelven sobre los productores en el espacio relacional e interactuante de sentidos emergentes de los sistemas sociales que configuran ciclos y bucles de información condensada en estructuras de representación referencial que generan ciclos de pensamiento, acciones y aprendizaje (Morín, 1999).

Abstracción Simbólica:

$$\forall A = \left\{ \frac{\exists \Omega}{(x,y)} \right\} = \left[\frac{(a + b + c)}{\Omega} \right] = \left[\frac{\beta}{\left\{ \frac{\Psi}{\text{consensuados}} \right\} + \left\{ \frac{K}{\text{cultura}} \right\}} \right] = \frac{\text{Núcleos Semánticos}}{(-\Psi)^n - K} \quad \therefore$$

$$\therefore \beta \Leftrightarrow \text{Consensos} = \left[\frac{\text{Conductas y Acciones}}{\text{Objetivos Propuestos para el logro de Planes}} \right] = \frac{\Omega}{\text{Para Vivir Bien}} \Rightarrow \frac{\Delta}{\text{Aplicado al SPIE}} \Rightarrow$$

$$\frac{\text{Nacional}}{\text{PGDES / PDES}} + \frac{\text{Internacional}}{\text{ODS / CdeM}}$$

$$\Rightarrow \Psi = \left[\frac{\Omega}{\text{Para Vivir Bien}} \right] \Rightarrow \left[\frac{\Omega}{\text{Para Vivir Bien}} \left\{ \frac{\Delta}{\text{Aplicado al SPIE}} \right\} \cup \left\{ \frac{\Delta}{\text{Aplicado al SPIE}} \right\} \right] \Rightarrow$$

$$\frac{\text{Ciclo Sistémico de Diferenciación Constructiva}}$$

$$\Rightarrow \Theta(\varphi, \Psi)^n = \frac{\Theta(\varphi, \Psi)^{\text{Primer Nivel}}}{y} + \frac{\Theta(\varphi, \Psi)^{\text{Segundo Nivel}}}{x,y / \text{ODS / CdeM}} \Rightarrow (-\Psi)^n = \Psi = A$$

A = Proceso de Planificación; x = SPIE; y = Datos Censales 2024; a = Metas; b = Resultados; c = Acciones; Ω = Desarrollo Integral; β = Sistema Social
 Ψ = Sistema de Interpretación; Δ = Modelo Social Autorreferenciado; Θ = Bucles; φ = Retroalimentación; ψ = Sentidos; K = Comunicación.
 \exists = Datos Censales; \forall = Para todo; \Rightarrow Implica; \Leftrightarrow si y solo si ambos se implican; $\{\}$ = Conjunto de datos coherentes e interactuantes; $[\]$ = intervalo cerrado;
 () = intervalo abierto; \cup = contenido igual/contenido igual reflejado; \therefore por tanto.

Descripción

El Modelo se plantea en siete Dimensiones interactuantes, cada una de ellas se constituye en Componentes estructurales articulados en elementos interdependientes. Estas, desagregadas son:

Primera Dimensión: SPIE. Constituida por tres Componentes (que conforman, cada uno, los tres subsistemas descritos en la Ley 777: El Subsistema de Planificación; el Subsistema de Inversión Pública y Financiamiento Externo para el Desarrollo Integral y el Subsistema de Seguimiento y Evaluación Integral de Planes), para el caso de ensamble del modelo, sólo se tomará la dinámica del Subsistema de Planificación, cuyos elementos establecen el conjunto de planes que constituyen el proceso de planificación de largo, mediano y corto plazos: *el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES); el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES); las Estrategias de Desarrollo Integral (EDI), de regiones, regiones*

metropolitanas y macro regiones estratégicas; Planes de Empresas Públicas; *Planes Estratégicos Institucionales (PEI)*; *Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien (PGTC)*; *Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PTDI)* y los *Planes Sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSDI)*.

Segunda Dimensión: Boleta Censal (preliminar), constituida por ocho Componentes representados cada uno en Capítulos. Capítulo A: Ubicación Geográfica de la Vivienda. Capítulo B: Principales Características de la Vivienda. Capítulo C: Identificación de Hogares. Capítulo D: Principales Características del Hogar. Capítulo E: Emigración Internacional. Capítulo F: Mortalidad. Capítulo G: Listado de miembros del Hogar, y, Capítulo H: Principales Características de la Persona. Cada Nivel está compuesto por un conjunto de elementos (preguntas base), haciendo, entre todos los capítulos, un total de 64 (sin contar las preguntas orientadoras y ordenadoras del Capítulo A), constituidas en un total de 457 ítems desglosados. Son estos 457 ítems que podrían tener un primer proceso de reducción de sentido a 32 bucles (Tercera Dimensión), representados en los Indicadores extraídos (hipotéticamente), de la boleta censal.

Tercera Dimensión: Indicadores del Censo 2024, que para el efecto del modelo se ensaya repetir los indicadores desarrollados por el INE para el Censo 2012. En este caso, la Tercera Dimensión se estructura en cinco Componentes (que agrupan tipos de variables definidos para la clasificación de los indicadores; estos son: Población, Vivienda, Servicios, Pobreza y Características Económicas; así el Componente denominado Población (que contiene los indicadores de Población según Departamento y Municipio), está constituido por doce elementos (variables), cada uno de los cuales va a constituir un bucle de retroalimentación referencial. El Componente Vivienda (que contiene indicadores de Vivienda – Características de Vivienda según Departamento y Municipio), está conformado por siete elementos (variables) que serán los bucles de retroalimentación referencial para el Componente. El Componente Servicios (conformado por indicadores de Servicios – disponibilidad de Servicios en la Vivienda y Cobertura de Servicios Básicos, según Departamento y Municipio), se constituye en seis variables, elementos que conforman, cada uno, los bucles de retroalimentación referencial del indicado Componente. El Componente Pobreza (conformado por los

indicadores de Pobreza – Bolivia por condición de Necesidades Básicas Insatisfechas, según Departamento y Municipio), contiene tres variables, elementos que se constituyen en bucles de retroalimentación referencial del Componente indicado. Y, el Componente Características Económicas (que conforman los indicadores de Características Económicas – Indicadores de Empleo y Características Ocupacionales según Departamento y Municipio), comprende cuatro elementos (variables), cada uno de los cuales conformará un bucle de retroalimentación referencial. En consecuencia, la Tercera Dimensión constituye un total de treinta y dos (32) bucles de retroalimentación referencial distribuidos en los 5 Componentes indicados.

Cuarta Dimensión: El Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), que es el marco de partida en el proceso de planificación definido por el SPIE, que extiende las premisas fundamentales de la planificación del desarrollo del Estado a largo plazo (Hasta 15 años) representado por el plan vigente denominado “Agenda Patriótica 2015 – 2025” Dimensión estructurada sobre 13 Componentes, constituyendo cada uno de ellos, un elemento (referidos a los 13 Pilares del Plan), comprendiendo, entonces 13 bucles (macro) de retroalimentación referencial: (1) Pilar 1 Erradicación de la pobreza extrema; (2) Pilar 2 Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien; (3) Pilar 3 Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral; (4) Pilar 4 Soberanía científica y tecnológica con identidad propia; (5) Pilar 5 Soberanía comunitaria financiera sin servilismo al capitalismo financiero; (6) Pilar 6 Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista; (7) Pilar 7 Soberanía sobre nuestros recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra; (8) Pilar 8 Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para Vivir Bien; (9) Pilar 9 Soberanía ambiental con desarrollo integral, respetando los derechos de la Madre Tierra; (10) Pilar 10 Integración complementaria de los pueblos con soberanía; (11) Pilar 11 Soberanía y transparencia en la gestión pública bajo los principios de no robar, no mentir y no ser flojo; (12) Pilar 12 Disfrute y felicidad plena de nuestras fiestas, de nuestra música, nuestros ríos, nuestra selva, nuestras montañas, nuestros nevados, de nuestro aire limpio, de nuestros sueños; (13) Pilar 13 Reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidad y nuestro mar.

Quinta Dimensión: El Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) comprendido como que exige interpretar el PGDES y proyectarlo en una etapa de mediano plazo (5 años de gestión del gobierno en ejercicio); el plan vigente es el del actual gobierno del presidente Arce denominado “Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien, hacia la Industrialización con Sustitución de Importaciones – 2021/2025. En este caso la Dimensión referida está constituida por 10 Componentes, contituyendo —al igual que la Dimención anterior—10 elementos referidos a los 10 Ejes del Plan; llegando así a conformar 10 bucles (macro) de retroalimentación referencial: (1) Eje 1 Reconstruyendo la economía, retomando la estabilidad macro-económica y social; (2) Eje 2 Industrialización con sustitución de importaciones; (3) Eje 3 Seguridad alimentaria con soberanía, promoción de exportaciones con valor agregado y desarrollo turístico; (4) Eje 4 Profundización del proceso de insdustrialización de los recursos naturales; (5) Eje 5 Educación, investigación, ciencia y tecnología para el fortalecimiento y desarrollo de capacidades y potencialidades productivas; (6) Eje 6 Salud y deportes para proteger la vida con cuidado integral en tiempos de pandemia; (7) Eje 7 Reforma judicial, gestión pública digitalizada y transparente; seguridad y defensa integral con soberanía nacional; (8) Eje 8 Medio ambiente sustentable y equilibrado en armonía con la Madre Tierra; (9) Eje 9 Integración y relaciones internacionales con soberanía; (10) Eje 10 Culturas, descolonización y despatriarcalización, para la revolución democrática y cultural.

Sexta Dimensión: Esta Dimensión se refiere a uno de los Planes Generales referidos a los compromisos contraídos por el Estado Plurinacional en el contexto internacional regional: El denominado Consenso de Montevideo²⁹ que para el caso del modelo está constituido por 10 Capítulos, formando así 10 Componentes (uno por Capítulo), llegando así a conformar 10 bucles (macro) de retroalimentación referencial: (1) Capítulo A: lintegración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos; (2) Capítulo B: Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes; (3) Capítulo C: Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos; (4) Capítulo D: Acceso universal a los servicios de salud sexual y salud reproductiva; (5) Capítulo E: Igualdad de género; (6) Capítulo F: La migración

²⁹ Cuyas características se describen en el Capítulo de Justificación.

internacional y la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes; (7) Capítulo G: Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad; (8) Capítulo H: Pueblos indígenas: interculturalidad y derechos; (9) Capítulo I: Afrodescendientes: derechos y combate al racismo y la discriminación racial; (10) Capítulo J: Marcos para la puesta en marcha de la futura agenda regional en población y desarrollo.

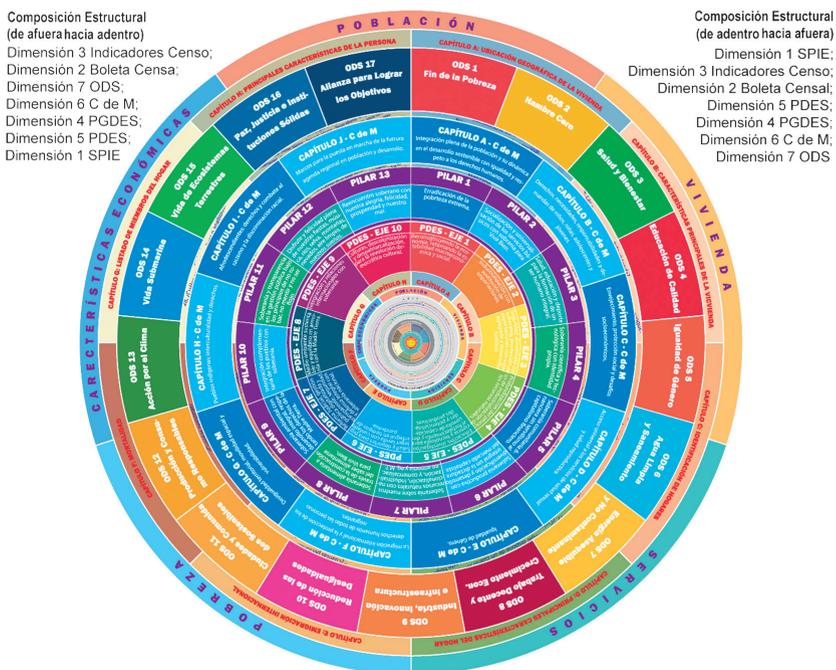
Séptima Dimensión: La Séptima Dimensión, en la característica del Modelo tiene una disposición estructural “hacia afuera” (en el límite), o de llegada. Responde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)³⁰; la Dimensión, al igual que la anterior también se refiere a un Plan General Internacional —tal vez el más importante del contexto global. Está conformado por 17 Objetivos, formando así 17 Componentes que devienen en 17 elementos que llegarán a conformar los bucles (macro) de retroalimentación referencial: (1) Objetivo ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo; (2) Objetivo ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; (3) Objetivo ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades; (4) Objetivo ODS 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos; (5) Objetivo ODS 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas; (6) Objetivo ODS 6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos; (7) Objetivo ODS 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos; (8) Objetivo ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; (9) Objetivo ODS 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; (10) Objetivo ODS 10: Reducir la desigualdad en los países y entre ellos; (11) Objetivo ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; (12) Objetivo ODS 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; (13) Objetivo ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; (14) Objetivo ODS 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible; (15) Objetivo ODS 15: Proteger,

³⁰ Características abordadas y desarrolladas en el Capítulo de Justificación.

restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad; (16) Objetivo ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas; (17) Objetivo ODS 17: Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

La estructura del modelo, representada en el **Gráfico 6** muestra el ensamble articulado de las Siete Dimensiones acopladas al eje de rotación de manera que la dinámica de movimiento para cada Dimensión corresponda al eje de rotación de toda la estructura del modelo.

Gráfico 6. Estructura del Modelo Uso de Datos Censales en Planificación



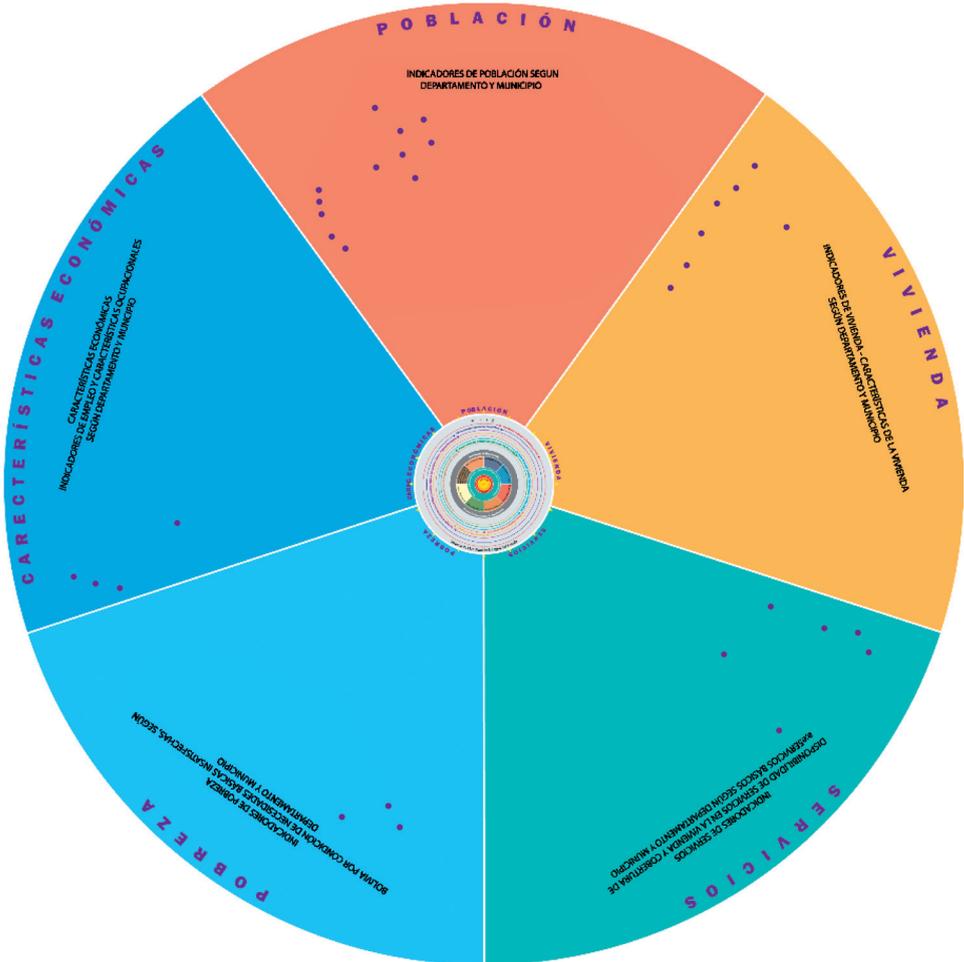
Fuente: Elaboración Propia. Varias Fuentes³¹

³¹ (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2021); (Ministerio de Autonomías, 2013);(Naciones Unidas (CEPAL / UNFPA), 2017).

Así las Dimensiones 1, 2, y 3 —que comprenden respectivamente los Componentes del SPIE (Dimensión 1), Boleta Censal (Dimensión 2), e, Indicadores del Censo (Dimensión 3)— generan una dinámica de movimiento relacional que posibilitará la reducción de sentidos, en el uso de datos censales, identificando los bucles de *retroalimentación* que devienen de los procesos de relación, interacción e interrelación dados entre los componentes de las Dimensiones 2 y 3 (*de la boleta censal derivada a los indicadores del censo*), que se constituirán, además, en la fuente primaria de datos para la proyección de las metas, resultados y acciones en los diferentes *planes de desarrollo integral* del SPIE (Dimensión 1). Ahora bien, observando la secuencia de la composición estructural del modelo (Gráficos 7, 8, 9 y 10), se advierte una primera distinción: la dinámica del mecanismo del *sistema de interpretación de sentidos* en el proceso de *primer nivel*, referido a la reducción de sentidos constituidos en los bucles de retroalimentación de los indicadores del censo³² que fueron factorizados del proceso de interpretación cerrado de la boleta censal.

³² (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2021); (Ministerio de Autonomías, 2013);(Naciones Unidas (CEPAL / UNFPA), 2017).

Gráfico 10. Estructura del Modelo Uso de Datos Censales en Planificación – Dimensión 3: Base del Sistema de Interpretación – Bucles de Retroalimentación



Sistema de Interpretación de Sentidos

Como se argumenta en el marco Conceptual, un *sistema de interpretación de sentidos* está estructurado de unidades semánticas que producen acoples

estructurales diferenciados que puede considerarse como un sistema autorreferente de lenguaje; esto es núcleos de representación significativa que conduce al ejercicio de conductas y acciones sociales emergentes (autorreguladas) de procesos comunicacionales consensuales, autorreferentes al sistema de representación que las hizo posibles. En este marco se explica, que el sistema de interpretación de sentidos del modelo, propone una red de coordinación de coordinaciones consensuales³³ de diferenciación y distinción de sentidos que develan su comprensibilidad en *procesos comunicacionales* concretos emergentes del proceso de reducción de probabilidades significantes y que devienen en sentidos autorreferentes al constituirse en núcleos (*bucles*) de retroalimentación referidos al sistema, esto es cuando el sistema se refleja: se observa al observar y cuando se hacen distinciones al asumir su condición interpretativa, es decir cuando el proceso de interpretación se refleja en el sistema de interpretación que lo constituye de probabilidad a significación de acto —acción significativa irreversible y determinada al devenir en ciclos cerrados de interpretación. Por tanto, el sistema de interpretación de sentidos es un sistema cerrado de significaciones consensuales irreversibles. La estructura de significados y contenidos depende de la condición consensual y, al establecerse en un espacio de coordinación de coordinaciones consensuales, responden a la totalidad estructural del sistema de sentidos interpretados.

El carácter relacional e interactuante de todos los elementos que constituyen el ciclo de configuración del sistema de significaciones —que caracterizan la especificidad de todos o cada uno de los componentes que integran las diferentes dimensiones del modelo— generará, como resultado, un producto operacional cerrado de reducción de unidades significantes (sentidos) que no son más que la totalidad de composiciones internas de todas estas relaciones e interacciones de probabilidad significativa que se tornan en unidades irreversibles de sentido autorreferente, producto del proceso relacional e interactuante de los mismos a través de *bucles de retroalimentación* autorreferentes, formando niveles diferenciados de sentido, en el caso del modelo, de primer y segundo nivel.

³³ Este concepto se refiere al uso práctico del lenguaje expresado por H. Maturana: "Todo quehacer humano se realiza en conversaciones, esto es, en redes de coordinaciones de acciones y emociones que resultan de un fluir entrelazado del hacer y el emocionar en el lenguaje, y toda acción queda definida como tal por la dinámica emocional que sustenta los procesos que la constituyen en el dominio del hacer." (Maturana, 2002) p.210.

Un *bucle de retroalimentación* corresponde a un determinado proceso de iteración³⁴ que en el espacio fase en el que se aplica genera puntos relacionales de bifurcación selectiva cuya probabilidad se resuelve en un proceso aleatorio de reducción de sentido formando un «atractor», es decir un núcleo semántico cuya trayectoria lineal une dos *bucles de retroalimentación*, siendo uno de ellos considerado punto fijo de referencia al sistema social definido; por tanto éste bucle atrae las trayectorias de interrelación con los otros correspondientes a uno de los niveles referidos. Así las trayectorias de los *bucles de retroalimentación* del Sistema social cerrado se denominan «atractores»; el nivel en el que ocurren las relaciones e iteraciones entre los *bucles de retroalimentación* referentes al sistema social, se denomina *espacio fase*. Entonces un «atractor», en el *espacio fase* que le corresponde, resuelve probabilidades de sentidos de interpretación que se constituyen en unidades significantes irreversibles al emerger de los ciclos cerrados de interpretación. Se denomina «atractor» porque en un núcleo de iteración alternativa de posibilidades —horizonte de probabilidades de acción (*sucesos*)— que se reducen hasta llegar a un punto de bifurcación, al definirse (*sedimentarse*) ingresan en el horizonte de sucesos, como unidades significantes definidas y autorreferentes al sistema.³⁵

Los Niveles Diferenciados de Sentido de Primer y Segundo Nivel

Para una cabal comprensión del mecanismo que posibilita el proceso de interpretación de sentidos aplicado en el modelo —mecanismo de regulación interna que explica la composición y uso de los procesos de interpretación de sentido de primer y segundo nivel que comprende a toda la dinámica de coherencias relacionales al interior de la composición estructural del modelo, en cuanto a sus siete dimensiones, elementos y componentes— es necesario volver a la descripción general de su composición estructural para que, desde el espacio de descripción interpretativa del ejercicio de abstracción simbólica, se pueda abordar la observación y distinción de las características relacionales e interactuantes de los niveles indicados y entender con mayor pertinencia la

³⁴ “... del latín *iterare*, «repetir», «reiterar», en el que una función opera reiteradamente sobre sí misma. Por ejemplo, si la función consiste en multiplicar la variable x por 3 – p. ej. $f(x) = 3x$, la iteración consiste en multiplicaciones repetidas... cada uno de estos pasos recibe el nombre de una cartografía.” (Capra, 2000) p.140.

³⁵ Que cuando articulan bucles cerrados de retroalimentación opuestos se materializan en conductas recurrentes consensuadas, de sentidos autorreferentes y significados irreversibles.

dinámica interactuante del Sistema de Interpretación para la comprensión de la dinámica de presentación y gestión del modelo.

Así, siguiendo la línea del espacio de abstracción simbólica se tiene:

$$\forall A = \left\{ \frac{\Xi_{\Omega}}{(x,y)} \right\} = \left[\frac{(a + b + c)}{\Omega} \right] = \left[\frac{\beta}{\left\{ \begin{array}{l} \Psi \\ \text{consensuados} \end{array} \right\} + \left\{ \begin{array}{l} K \\ \text{cultura} \end{array} \right\}} \right] = \frac{\text{Núcleos Semánticos}}{(-\Psi)^n - K} \quad \therefore$$

A = Proceso de Planificación; x = SPIE; y = Datos Censales 2024; a = Metas; b = Resultados; c = Acciones; Ω = Desarrollo Integral; β = Sistema Social
 Ψ = Sistema de Interpretación; Δ = Modelo Social Autorreferenciado; Θ = Bucles; φ = Retroalimentación; ψ = Sentidos; K = Comunicación.
 Ξ_{Ω} = Datos Censales; \forall = Para todo; \Rightarrow Implica; \Leftrightarrow si y solo si ambos se implican; $\{\}$ = Conjunto de datos coherentes e interactuantes; $[\]$ = intervalo cerrado;
 $()$ = intervalo abierto; Ξ = contenido igual/contenido igual reflejado; \therefore por tanto.

Todo proceso de planificación requiere el despliegue de la base fundamental de los principios, acciones y procedimientos del SPIE a partir de la integración, desglose y uso de datos censales como base fundamental de partida, lo cual equivale al diseño y configuración de planes y proyectos cuyas metas, resultados y acciones orienten el logro del Desarrollo Integral para Vivir Bien. Esto es comprender que la base social sobre la que se estructuran los planes y proyectos de desarrollo integral definidos en el SPIE, constituye un sistema social que configura una dinámica interactuante de colectividades y actores sociales específicamente relacionados y vinculados con los espacios y áreas de intervención en el que se desarrollan y consignan los planes y proyectos específicos; el sistema social de colectividades y actores intervinientes configuran un sistema de comunicación autorreferente de reducción de sentidos compartidos (autorreferentes y consensuados) conformando un conjunto de núcleos semánticos compartidos y validados por los sentidos y significaciones de la cultura activada con el fin de legitimar la comunicación como cadena de sentidos consensuados y autorreferenciales al sistema de comunicación.³⁶

³⁶ En este punto es importante establecer la diferencia fundamental que existe entre el concepto "clásico de cultura" que hace referencia a que la cultura sería un medio de integración social en base a valores y normas, y el de la teoría de sistemas, para la cual, es más bien la configuración de un sistema de comunicación particular; un sistema específico estructurado de núcleos semánticos en torno a los cuales operan los sistemas de comunicación funcionalmente diferenciados; esto es que cada sistema de comunicación, funcionalmente establecido (tomando por caso un proceso de planificación para el desarrollo integral, dígame un PTDI, por ejemplo, configura un sistema social específico determinado por las colectividades y actores convocados que interactúan en consecuencia, estableciendo niveles de relación fundamental basada en el reconocimiento propio y mutuo de legitimidades compartidas), configura núcleos semánticos — contenidos explícitos producto de un proceso consensuado de reducción de sentidos—, selecciones consensuadas que "el sistema social utiliza en sus autodescripciones" que adquieren una dimensión estructurada de probabilidad de selección de un tipo de sentidos y no de otros. Así los núcleos semánticos sensibilizan al sistema social referente respecto de ciertos contenidos y no de otros, por lo que los elegidos se constituyen en autorreferentes al sistema social por ser consensuados y determinados de una amplia gama de probabilidades. Los contenidos autorreferentes se sedimentan a partir de los núcleos semánticos, siendo la cultura el espacio autorreferencial al sistema que los legitima: "Cultura es, de este modo, semántica sedimentada, o más específicamente, el conjunto de aquellas semánticas sedimentadas que, al orientar la comunicación en una determinada dirección, reducen las posibilidades de selección de sentido, conformando un horizonte de posibilidades restringidas que podríamos llamar horizonte cultural." (Dockendorff, 2008) p. 101.

$$\therefore \beta \Leftrightarrow \text{Consensos} = \left[\frac{\text{Conductas y Acciones}}{\text{Objetivos Propuestos para el logro de Planes}} \right] = \frac{\Omega}{\text{Para Vivir Bien}} \Rightarrow \frac{\Delta}{\text{Aplicado al SPIE}} \Rightarrow$$

$$\frac{\text{Nacional}}{\text{PGDES / PDES}} + \frac{\text{Internacional}}{\text{ODS / CdeM}}$$

Λ = Proceso de Planificación; x = SPIE; y = Datos Censales 2024; a = Metas; b = Resultados; c = Acciones; Ω = Desarrollo Integral; β = Sistema Social
 Ψ = Sistema de Interpretación; Δ = Modelo Social Autorreferenciado; Θ = Bucles; φ = Retroalimentación; ψ = Sentidos; K = Comunicación.
 ⊕ = Datos Censales; ∇ = Para todo; ⇒ Implica; ⇔ si y solo si ambos se implican; {} = Conjunto de datos coherentes e interactuantes; [] = intervalo cerrado;
 () = intervalo abierto; ≡ = contenido igual/contenido igual reflejado; ∴ por tanto.

Por tanto, el Sistema social, referido en el modelo, implica una estructura sedimentada de núcleos semánticos que describen el proceso de reducción de sentidos autorreferenciales en un *sistema de coherencias y legitimaciones establecidas en el horizonte cultural* de consensos. El Sistema Social solo es coherente y funcional cuando éste se establece sobre la base de una estructura de consensos y, a su vez, los consensos (producto de la reducción de sentidos autorreferenciales) —que son sedimentaciones de núcleos semánticos, estructurados por el horizonte cultural del sistema—, se mantienen estables solo con relación al sistema social que lo legitima. De esta manera el sistema social, basado en legitimidades autorreferentes a los procesos de comunicación establecidos en el modelo, configura un sistema de núcleos de conductas y acciones consensuadas a partir del reconocimiento de consensos estabilizados en el conjunto de planes y proyectos (alineados consecuentemente con sus objetivos y logros) estructurados en las Dimensiones 2 y 3 para operativizarse desde la Dimensión 1 abarcando a las otras Dimensiones, entre ellas referidas al espectro nacional (PGDES y PDES y demás planes que de ellos se desprenden) y al internacional (Agenda 2030–ODS y el C de M), para lograr el Desarrollo Integral en el marco del Vivir Bien (como mandato Constitucional). Lo que deviene en un escenario constituido como fundamento para identificar y distinguir, en el modelo, un Modelo social autorreferencial a un Sistema social determinado por consensos para la gestión dinámica del SPIE y aplicado a los procesos de interpretación de éste.

$$\Rightarrow \Psi = \left[\frac{\Omega}{\text{Para Vivir Bien}} \right] \Rightarrow \left[\frac{\Omega}{\text{Para Vivir Bien}} \left(\left(\frac{\Delta}{\text{Aplicado al SPIE}} \right) \cup \left(\frac{\Delta}{\text{Aplicado al SPIE}} \right) \right) \right] \Rightarrow$$

$$\frac{\Delta}{\text{Ciclo Sistémico de Diferenciación Constructiva}}$$

Λ = Proceso de Planificación; x = SPIE; y = Datos Censales 2024; a = Metas; b = Resultados; c = Acciones; Ω = Desarrollo Integral; β = Sistema Social
 Ψ = Sistema de Interpretación; Δ = Modelo Social Autorreferenciado; Θ = Bucles; φ = Retroalimentación; ψ = Sentidos; K = Comunicación.
 ⊕ = Datos Censales; ∇ = Para todo; ⇒ Implica; ⇔ si y solo si ambos se implican; {} = Conjunto de datos coherentes e interactuantes; [] = intervalo cerrado;
 () = intervalo abierto; ≡ = contenido igual/contenido igual reflejado; ∴ por tanto.

Este fundamento, implica la configuración del Sistema de Interpretación de sentidos que, como se indicó más arriba, *está estructurado de unidades semánticas que producen acoples estructurales diferenciados que puede considerarse como un sistema autorreferente de lenguaje*; el proceso autorreferente de lenguaje está conformado por el complejo de reducción de sentidos referidos en los principios del Desarrollo Integral para Vivir Bien, considerados fundamentos condicionantes aplicados al SPIE, que, a su vez, implica que el Desarrollo Integral para Vivir Bien, entendido como premisa fundamental de la dinámica estructural de la Dimensión 1, es un núcleo semántico condicionante del proceso de reducción de sentidos autorreferentes al Sistema social en el *horizonte cultural* de diferenciación constructiva de todas y cada una de las Dimensiones inherentes al modelo, concretándose así la sedimentación de los núcleos semánticos del sistema de consensos construidos³⁷ en el Sistema social representado en el modelo.

Llegando así al mecanismo que explica los Niveles Diferenciados de Sentido de Primer y Segundo Nivel expresados en el modelo.

El Sistema de interpretación de sentidos contiene un mecanismo regulador que explica el proceso a través del cual se realiza la reducción de sentidos consensuados del sistema que despliega el procedimiento bajo el cual se produce el uso de los datos censales en planificación a partir de un proceso de interpretación de doble contingencia. Esto es que la manera de abordar un proceso de *planificación de desarrollo integral para Vivir Bien* desde el espacio de gestión y articulación de los planes y proyectos del SPIE —en el modelo representado— sigue dos procesos (planos centrales de configuración) denominados niveles de interpretación de doble contingencia, por cuanto se refiere a establecer dos bases estructurales de interpretación aleatoria y paralela para la reducción de sentidos autorreferentes al sistema de significación establecido en el proceso de construcción de *núcleos de sentidos sedimentados* en el *horizonte cultural* del Sistema social autorreferente desplegado para el efecto³⁸.

³⁷ Esto es en núcleos de representación significante que conduce al ejercicio de conductas y acciones sociales emergentes (autorreguladas) de procesos comunicacionales consensuales, autorreferentes al sistema de representación que las hizo posibles.

³⁸ Uso de datos censales en procesos de planificación del desarrollo integral para Vivir Bien.

Proceso dinámico de sensibilización y acción social compartidas por legitimidades emergentes de las colectividades y actores componentes del Sistema social autorreferencial.

$$\Rightarrow \Theta(\varphi, \Psi)^n = \frac{\Theta(\varphi, \Psi)^{\text{Primer Nivel}}}{y} + \frac{\Theta(\varphi, \Psi)^{\text{Segundo Nivel}}}{x.y / \text{ODS} / \text{CdeM}} \Rightarrow (-\Psi)^n = \Psi = A$$

A = Proceso de Planificación; x = SPIE; y = Datos Censales 2024; a = Metas; b = Resultados; c = Acciones; Ω = Desarrollo Integral; β = Sistema Social
 Ψ = Sistema de Interpretación; Δ = Modelo Social Autorreferenciado; Θ = Bucles; φ = Retroalimentación; ψ = Sentidos; K = Comunicación.
 E₁₋₄ = Datos Censales; ∀ = Para todo; => Implica; <=> si y solo si ambos se implican; {} = Conjunto de datos coherentes e interactivantes; [] = intervalo cerrado;
 () = intervalo abierto; ≡ = contenido igual/contenido igual reflejado; ∴ por tanto.

El mecanismo implica que el sistema de interpretación de sentidos —compuestos por una base estructural de núcleos semánticos sedimentados debido al ejercicio contingente³⁹ de procesos de reducción de sentidos autorreferenciales al sistema social determinado— requiere de un orden aleatorio de procesos a realizarse en el *espacio fase* de creación recurrente de «atractores» de sentido en niveles de iteración definidos en dos grandes límites del sistema de interpretación.

El límite interno, de primer nivel. Se constituye en el espacio fase de iteraciones recurrentes de bucles de retroalimentación constante, a partir del juego de variables intervinientes compuestas por la Dimensión 3 (Indicadores Censales), derivados de la boleta censal desplazada hacia el orden iterativo de bucles que construirán los sentidos autorreferentes del orden denominado *indicadores censales*⁴⁰; sin embargo, el límite del espacio fase de primer nivel se extiende a los límites internos de cada una de las Dimensiones intervinientes en el marco del ejercicio de la Dimensión 1, que se refiere a la gestión del SPIE, esto es, a los límites internos de la Dimensiones 4, 5, 6 y 7.

El espacio fase de iteración de bucles de retroalimentación en el plano contingente de **primer nivel**, se define en la siguiente representación numérica:

$$C_k(n) = \binom{n}{k} = \frac{n!}{k!(n-k)!}$$

Obteniendo así para el caso de la Dimensión 3 (Indicadores Censales) 32 bucles de retroalimentación interna (Ver Gráfico 10); lo que resulta:

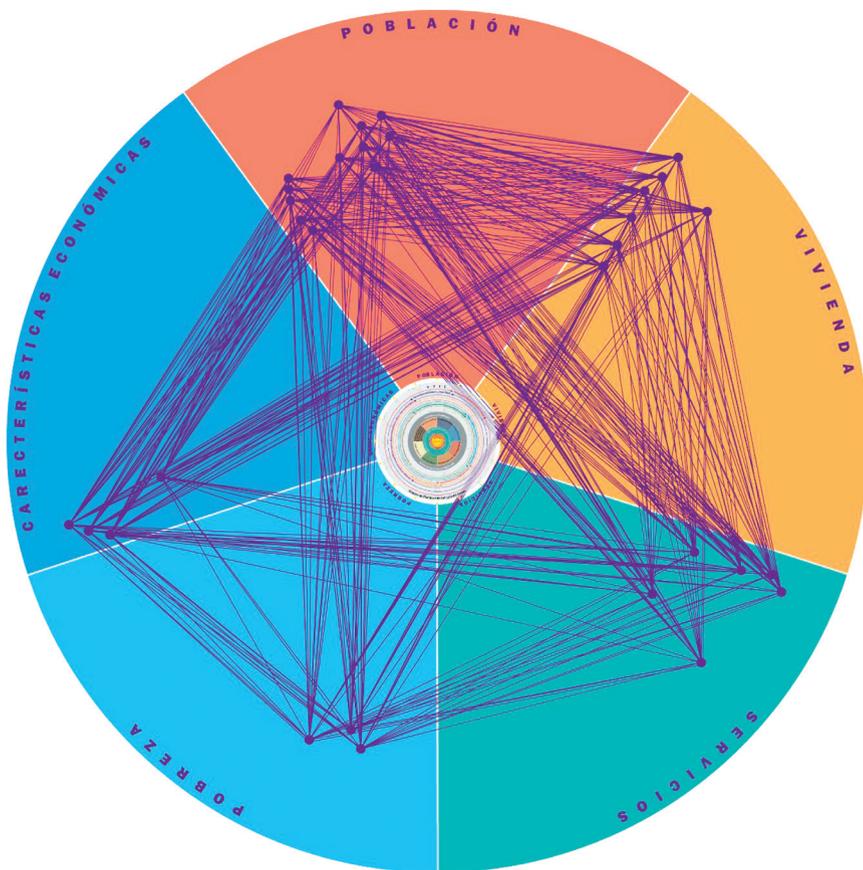
³⁹ Que para el caso del modelo son tomados de los indicadores del censo 2012 ya que este sería un ejercicio post-censal al derivarse de la primera reducción de sentidos emergentes de las respuestas a la boleta censal correspondiente.

⁴⁰ Que para el caso del modelo son tomados de los indicadores del censo 2012 ya que este sería un ejercicio post-censal al derivarse de la primera reducción de sentidos emergentes de las respuestas a la boleta censal correspondiente.

$$C_2(32) = \binom{32}{2} = \frac{32!}{2!(32-2)!} = \frac{32*31}{2*1} = 496$$

496 iteraciones posibles para la sedimentación de Núcleos Semánticos que se constituirán en «atractores» irreversibles del proceso de construcción de sentidos autorreferentes de Indicadores del Censo 2024 correspondientes a los cinco componentes al espacio fase de la Dimensión 3, autorreferentes al Sistema social determinado en el modelo.

Gráfico 11. Estructura del Modelo Uso de Datos Censales en Planificación Dimensión 3 (Indicadores del Censo 2024) – Atractores del espacio fase de Primer Nivel



El límite de segundo nivel. Continuando con el Sistema de Interpretación de doble contingencia, el límite del *espacio fase de segundo nivel* constituye bucles de retroalimentación específicos para cada una de las Dimensiones referidas al proceso de *planificación del desarrollo integral para Vivir Bien*, desde los planes marco del SPIE [el Plan General de Desarrollo Económico y Social – PGDES (Dimensión 4) y el Plan de Desarrollo Económico y Social de gobierno – PDES (Dimensión 5)] hacia el límite externo del proceso referido a los compromisos y acuerdos regionales y globales [el Consenso de Montevideo sobre Población y desarrollo – CdeM (Dimensión 6) y, los acuerdos y compromisos internacionales del Estado Plurinacional en cuanto a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, Agenda 2030 proyectada por Naciones Unidas al mundo (Dimensión 7).

En este marco el *espacio fase* del límite de contingencia de *segundo nivel*, configura varios planos de construcción de Núcleos Semánticos sedimentados en el horizonte cultural de sucesos inherentes al Sistema social determinado. A cada plano le corresponderá un espacio fase de construcción de «atractores» del proceso de construcción de sentidos autorreferentes al Sistema social expresado en el modelo. Por tanto, se tienen cuatro planos de *espacios fase* que se traducen en las Dimensiones correspondientes:

La Dimensión 4 (referida al PDES estructurado en 10 ejes de desarrollo) constituye 10 bucles de retroalimentación de sentidos autorreferenciales. La Dimensión 5 (referida al PGDES estructurado en 13 pilares de desarrollo), constituye 13 bucles de retroalimentación de sentidos autorreferenciales. La Dimensión 6 (referida al CdeM, estructurado en 10 capítulos de consenso), constituye 10 bucles de retroalimentación de sentidos autorreferenciales. Y, la Dimensión 7 (referida a la Agenda 2030 – ODS de Naciones Unidas, estructurada en 17 objetivos), constituye 17 bucles de retroalimentación de sentidos autorreferenciales.

Ahora bien, se denomina *segundo nivel de contingencia*, porque para el efecto de planificación —*del desarrollo integral para vivir bien*— en cuanto al uso de datos censales, los bucles de retroalimentación de sentido autorreferencial correspondientes a los Indicadores del Censo (Dimensión 3), deberán interactuar con todos y cada uno de los bucles de retroalimentación de las Dimensiones indicadas, constituyéndose la Dimensión 3 en el patrón de

autoorganización interactuante de todos y cada uno de los bucles para constituir en el espacio fase correspondiente los «atractores» de trayectoria específica, relacionada a las iteraciones posibles entre el patrón de organización y el plan consecuente. Generándose, así, un “*retrato fase*” (la imagen significativa de trayectorias de atracción lineal que relacionan el patrón de organización con los bucles correspondientes del plan en cuestión), que permite un salto fundamental al análisis cualitativo de los procesos de iteración que desencadenarán Núcleos Semánticos sedimentados autorreferentes al Sistema social determinado en el modelo.

En cada uno de los casos, para cada plano de construcción de Núcleos Semánticos en el *espacio fase* de cada una de las Dimensiones aludidas, en el *límite de contingencia de segundo nivel*, el retrato fase correspondiente se obtiene con la siguiente abstracción numérica:

$$n * k = nk$$

Lo que indica que para cada plan **n** se refiere a la constante del número de *bucles de retroalimentación de sentidos* correspondientes al patrón de autoorganización (Dimensión 3 Indicadores del Censo 2024) es decir: 32 y **k** implica el número de bucles de retroalimentación de sentidos correspondientes a la Dimensión que ocupa en su *espacio fase* determinado; por tanto, se obtienen las iteraciones posibles para la sedimentación de Núcleos Semánticos que se constituirán en «atractores» irreversibles del proceso de construcción de sentidos autorreferentes del plan referido a la Dimensión correspondiente en el espacio fase del plano indicado.

Así, para la Dimensión 4 (32*10) se tienen 320 «atractores». Para la Dimensión 5 (32*13), 416 «atractores». Para la Dimensión 6 (32*10), 320 «atractores». Y, para la Dimensión 7 (32*17), 544 «atractores».

Como resultado del proceso, en cada dimensión se obtiene el *retrato fase* que proyecta la obtención de Núcleos Semánticos sedimentados para cada Dimensión presentada en los *gráficos* a continuación:

Gráfico 12. Estructura del Modelo Uso de Datos Censales en Planificación Retrato Fase Dimensión 4: PDES

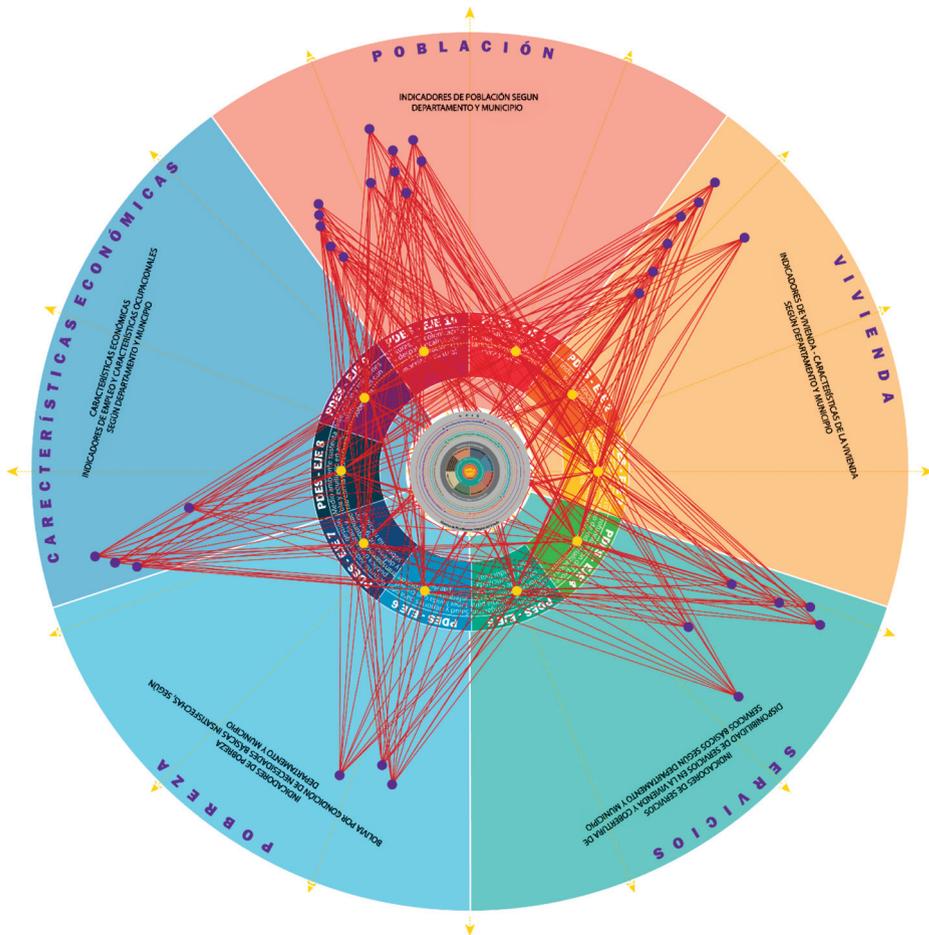


Gráfico 13. Estructura del Modelo Uso de Datos Censales en Planificación – Retrato Fase Dimensión 4: PDES «atractores» en la Construcción de Núcleos Semánticos Autorreferentes de Segundo Nivel

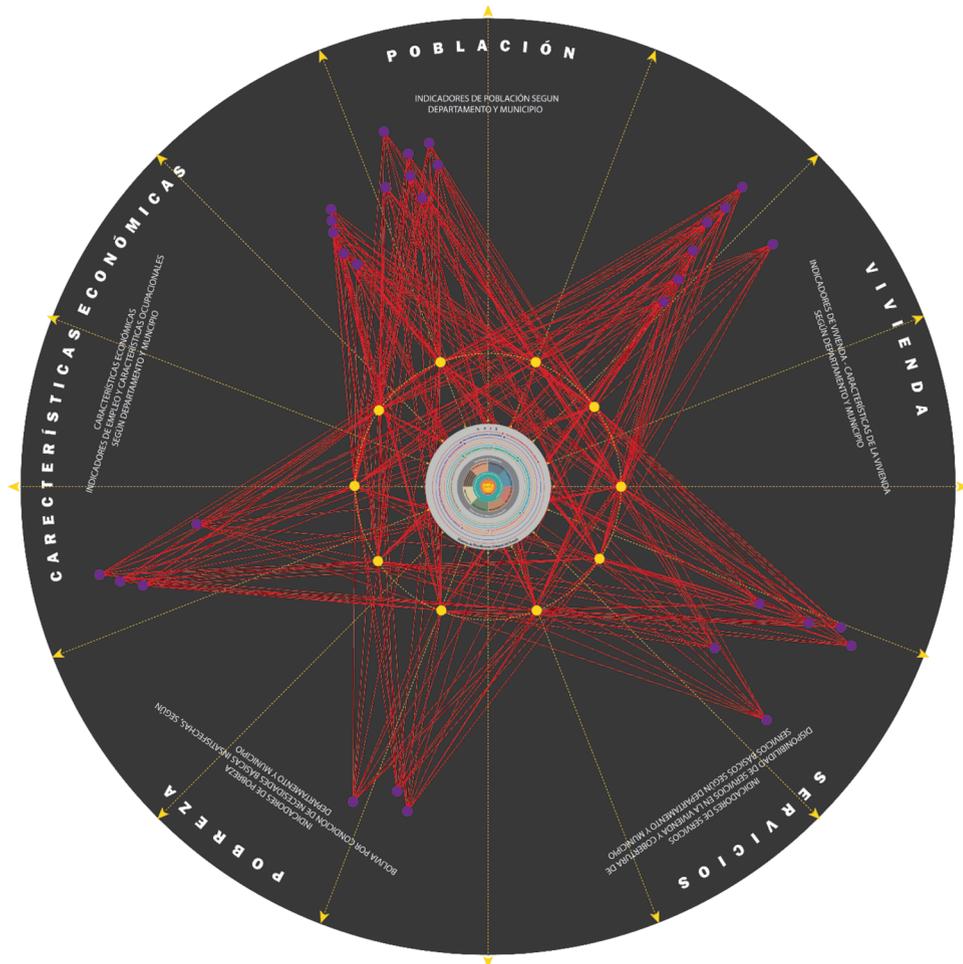


Gráfico 14. Estructura del Modelo Uso de Datos Censales en Planificación Retrato Fase Dimensión 5: PGDES

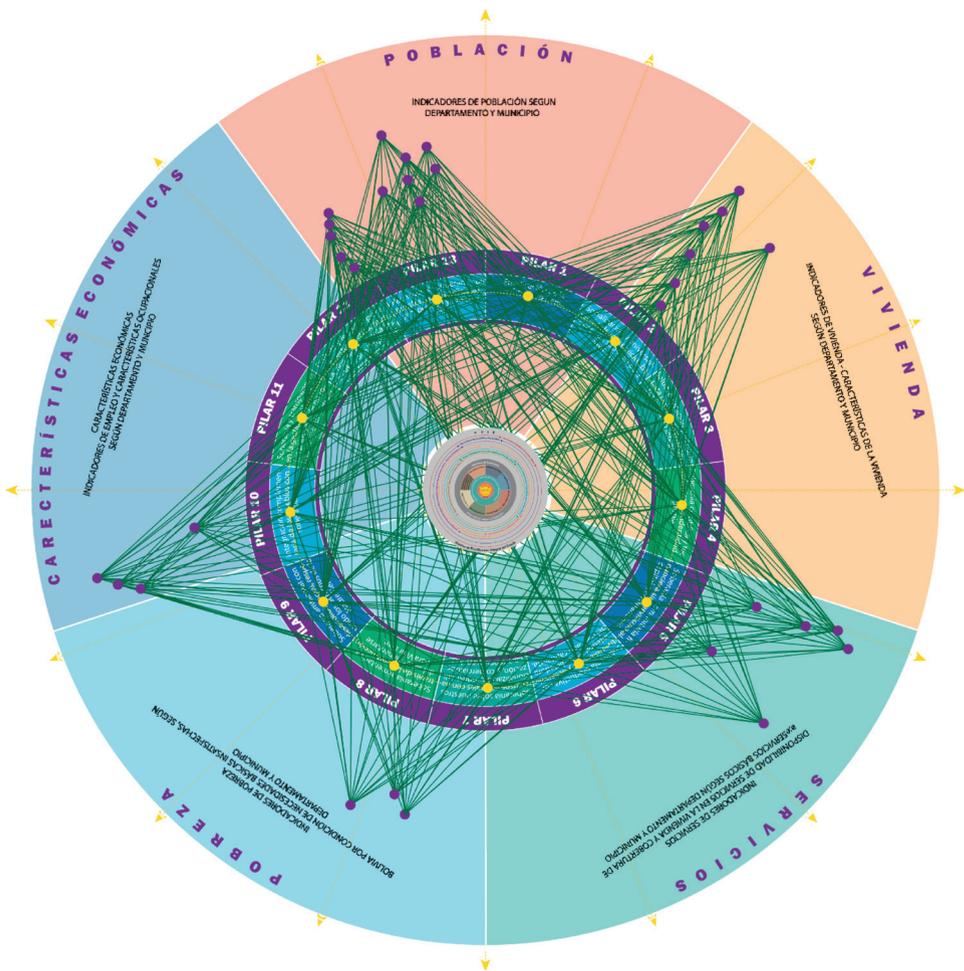


Gráfico 15. Estructura del Modelo Uso de Datos Censales en Planificación Retrato Fase Dimensión 5: PGDES «atractores» en la Construcción de Núcleos Semánticos Autorreferentes de Segundo Nivel

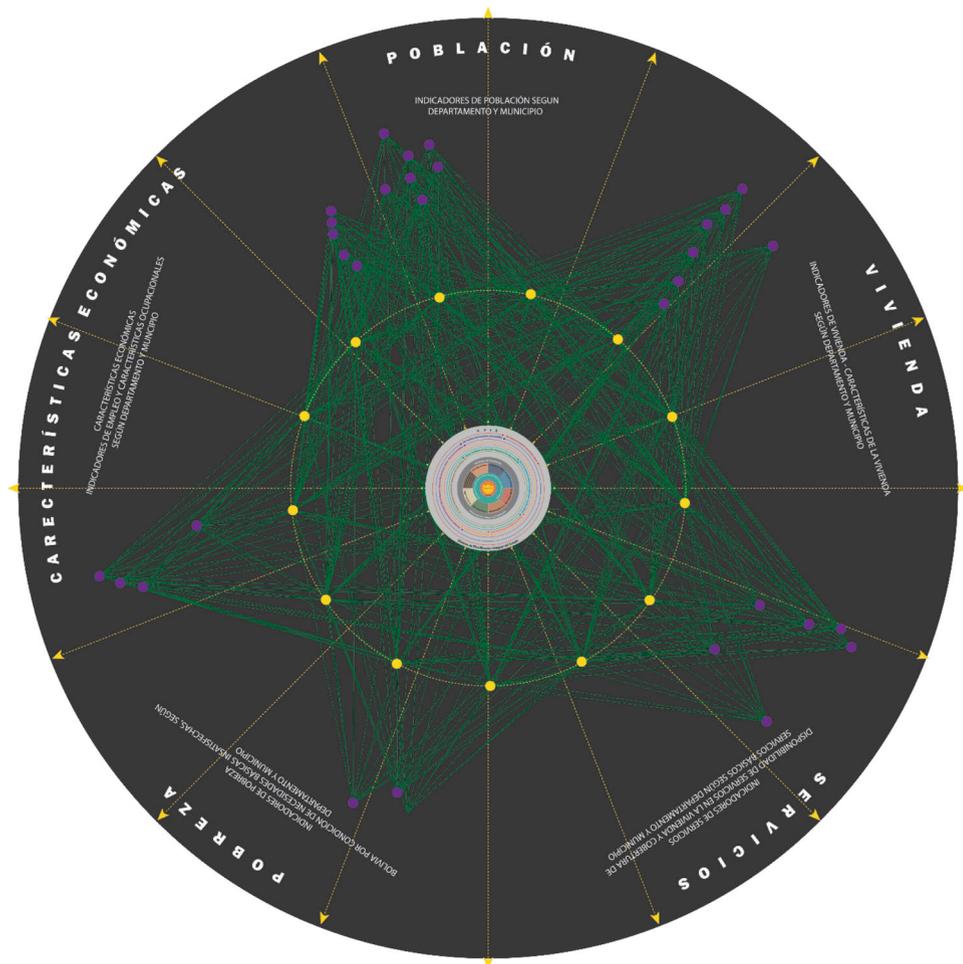


Gráfico 16. Estructura del Modelo Uso de Datos Censales en Planificación Retrato Fase Dimensión 6: CdeM

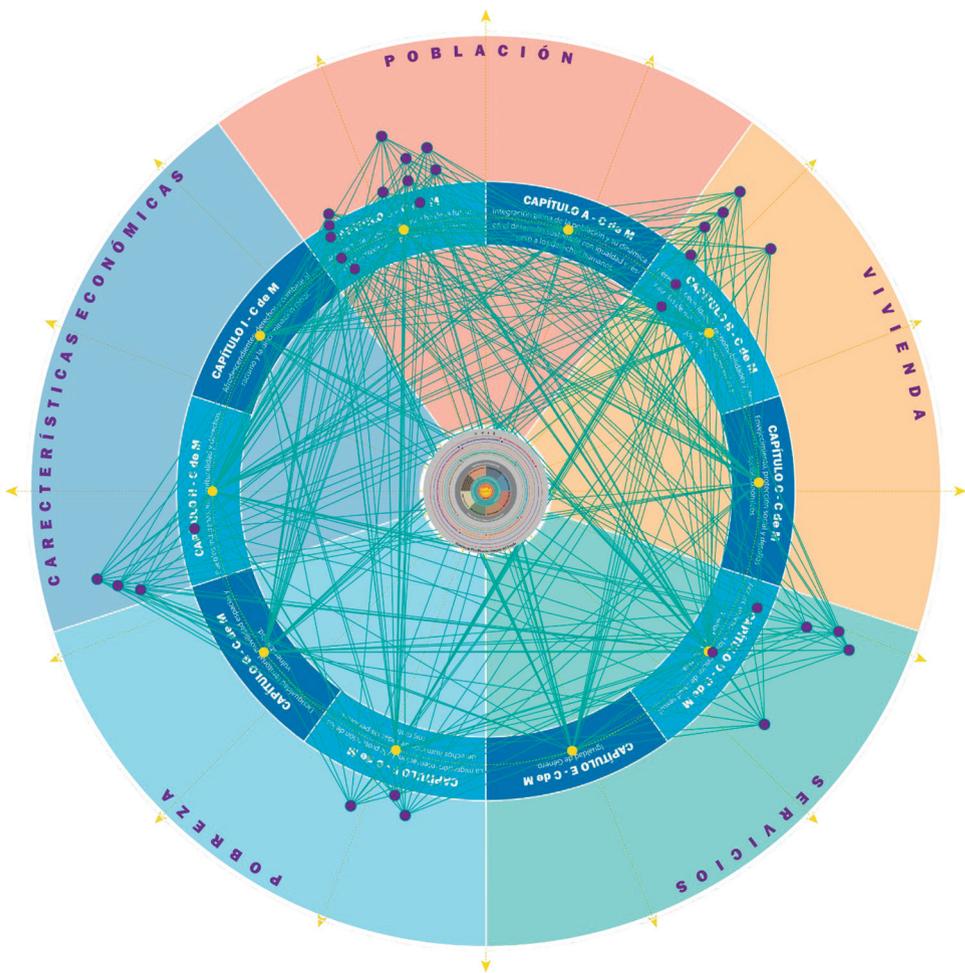


Gráfico 17. Estructura del Modelo Uso de Datos Censales en Planificación Retrato Fase Dimensión 6: CdeM «atractores» en la Construcción de Núcleos Semánticos Autorreferentes de Segundo Nivel

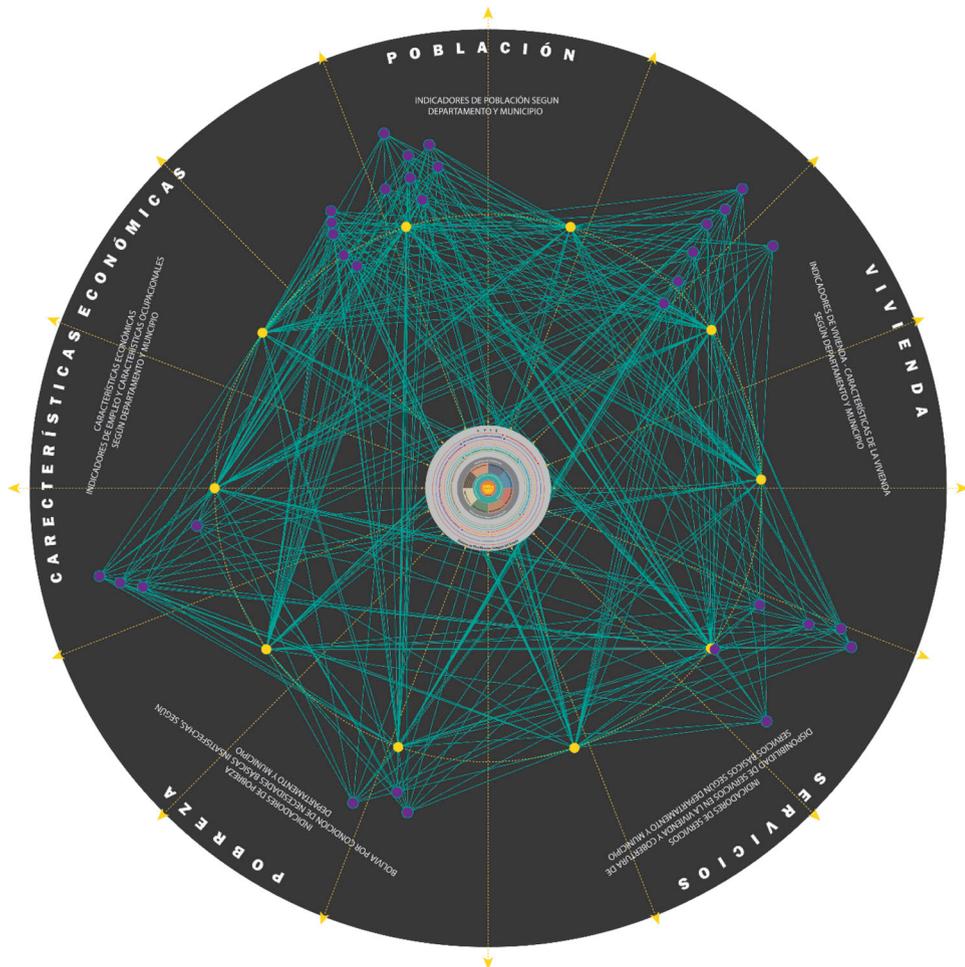
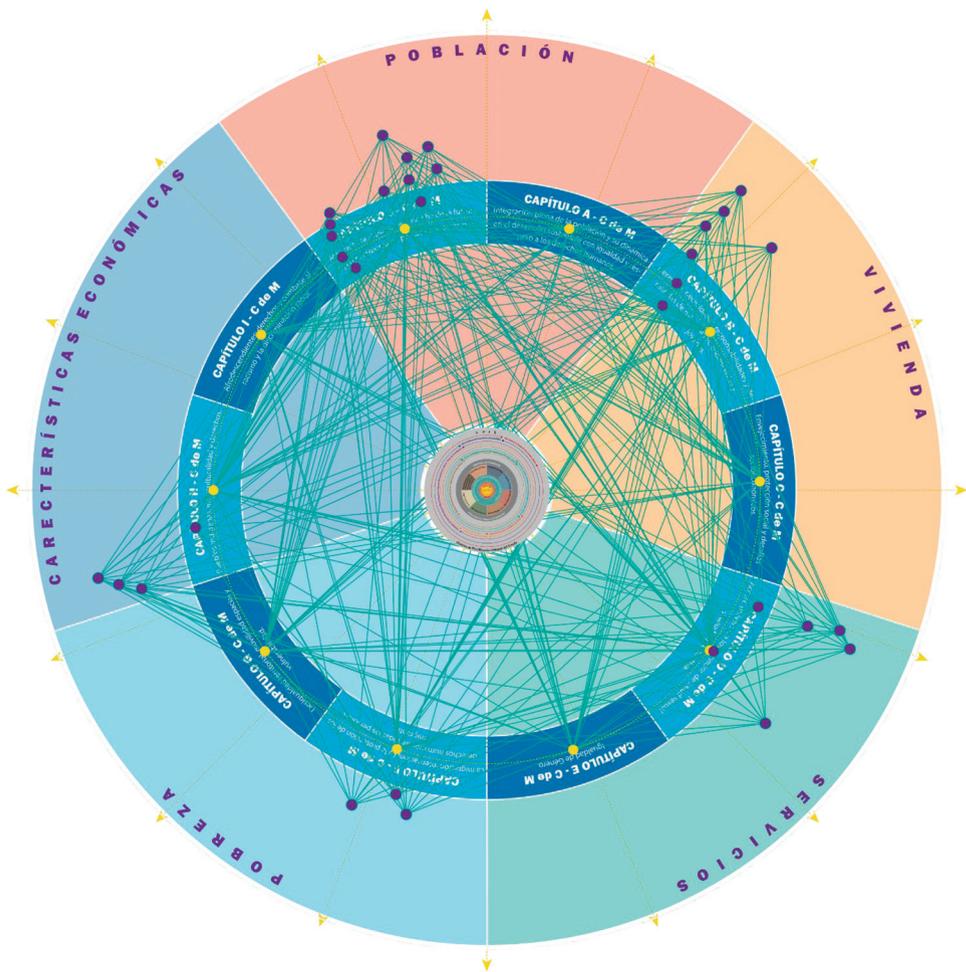
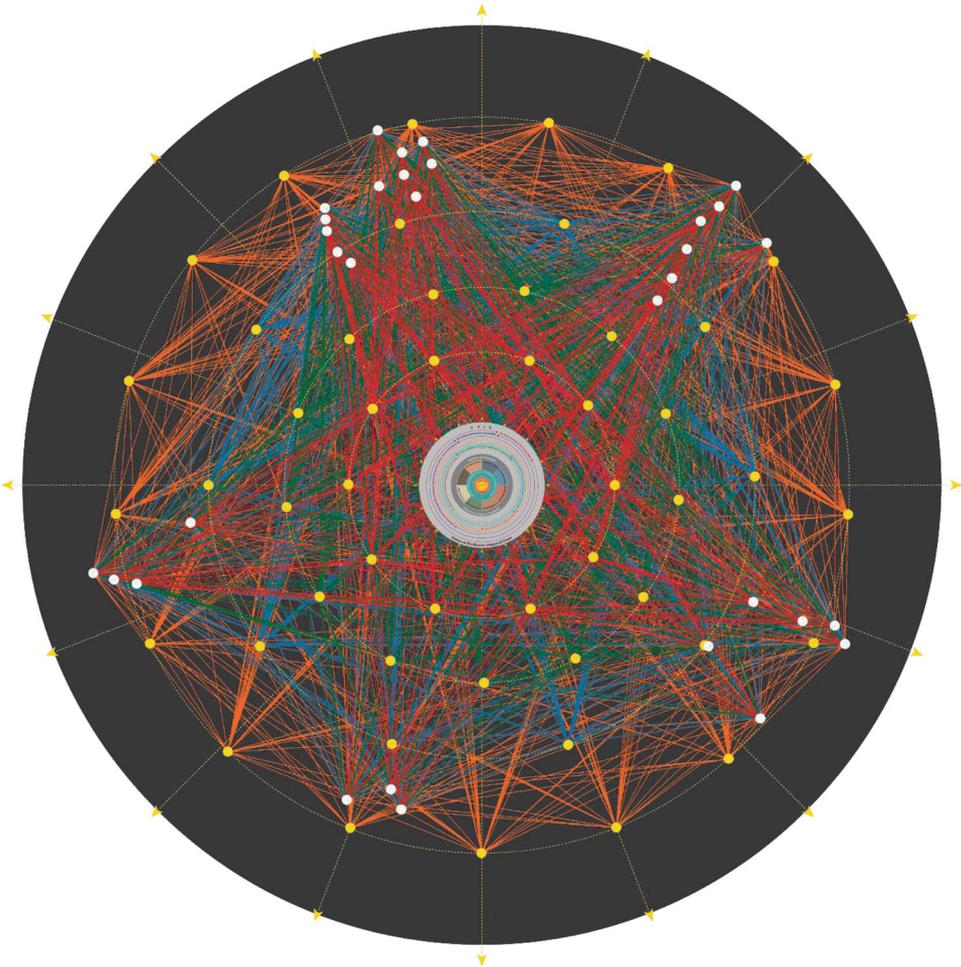


Gráfico 18. Estructura del Modelo Uso de Datos Censales en Planificación Retrato Fase Dimensión 7: ODS



**Gráfico 20. Estructura del Modelo Uso de Datos Censales en Planificación
Todas las Representaciones en el Retrato Fase Fractal**



VII. Conclusiones

El núcleo central, conceptual y propositivo del estudio, en todas sus etapas —tanto en la concepción, diseño, y elaboración— se concentra en la configuración de un *modelo* que abra espacios de observación y análisis para el ensayo de enfoques conceptuales al respecto de una aproximación fenomenológica de la *planificación para el desarrollo* (desde el objeto, fines, procesos y procedimientos definidos por la Ley 777 que define el Sistema de Planificación Integral del Estado – **SPIE** para el logro del máximo mandato Constitucional que es el “Vivir Bien”), a partir del *uso de datos censales* desde el paradigma de la complejidad en el marco de la teoría de sistemas sociales. En este contexto, al haber concluido el estudio, se pueden puntear las siguientes consideraciones a manera de conclusiones:

- En su concepción más básica un modelo es la representación de un determinado fenómeno de la realidad; precisando la atención al concepto de modelo como la representación de un fenómeno de la realidad, en el caso particular que ocupa (*uso de datos censales en planificación del desarrollo integral para Vivir Bien*).
- Se concibió y diseñó la estructura de un modelo cuyos elementos y componentes constituyan el fenómeno de la *planificación para el desarrollo* (desde el objeto, fines, procesos y procedimientos definidos por la Ley 777 que define el Sistema de Planificación Integral del Estado – **SPIE** para el logro del máximo mandato Constitucional que es el “Vivir Bien”), a partir del *uso de datos censales* desde el paradigma de la complejidad en el marco de la teoría de sistemas sociales, en el contexto del ejercicio de participación ciudadana que interactúa desde los principios de una democracia participativa en el marco del espacio socio contextual y político de aplicación del SPIE que provoque el efecto participativo, inclusivo, que reúna el pleno consenso de todos los actores implicados: Autoridades del ejecutivo, instituciones cívicas privadas y públicas, sectores y movimientos sociales y organizaciones sociales, etc.
- Un modelo nos permite comprender determinados aspectos de la realidad, en relación con el fenómeno provocado, dentro del contexto en el que configura la relación, interrelación e interacción de los

componentes estructurales que lo configuran en la dinámica de un ciclo recurrente de bucles de retroalimentación que determinan y comparten sentidos en diferentes niveles de transformación. Por ello, un modelo se constituye en un espacio de construcción permanente de aprendizajes y de transformación.

Las distinciones operativas significantes observadas en el proceso de diseño, configuración y estructuración del modelo, se agrupan en tres espacios de reflexión:

En el espacio conceptual epistemológico:

- Los procesos de relación, inter-relación e interacción de los actores sociales implicados (en el marco del mandato del **SPIE**, en coherencia con la *teoría de sistemas sociales*), es dialógica y se abre plenamente a la multiplicidad, contraponiéndose definitivamente al determinismo y la linealidad funcional.
- Los productos y efectos generados en el proceso de los elementos configurados en el modelo son, a la vez, productores y causas de todo el proceso del *uso de datos censales en planificación del desarrollo para Vivir Bien*; es decir se logran niveles de sentidos autorreferenciales (por grupos), compartidos en dinámicas de consensos incorporados en la lógica autorreferente de cada grupo.
- Incorporando el anterior punto se puede afirmar que los sentidos autorreferenciales incorporados por todos, en la dinámica de representaciones, constituyen una visión holística compartida.
- A partir de estados complejos de variabilidad desordenada de elementos que intervienen en la reducción de sentidos autorreferenciales, comienza a emerger (siguiendo el proceso ordenador de los principios del fenómeno de planificación establecidos por el SPIE) un proceso de autoorganización transformador de apertura e incorporación autorreferencial consensuada plena.
- Los espacios de relacionamiento a niveles superiores de sentido compartido y transformador tienden a establecer espacios de interacción horizontales (heterárquicos), desapareciendo las jerarquías

establecidas por la nomenclatura clásica de la planificación operativa lineal; por tanto, el modelo se aleja de acciones pautadas de planificación cuantitativa funcional, hacia procesos cualitativos (en escenarios complejos), de planificación multinivel y multidimensional.

En el espacio fenomenológico de la configuración estructural:

- Promueve principios fundamentales de relacionamiento humano immanentes a la naturaleza humana que incorpora el Sentido del Ser del Otro, en el marco del respeto y consideración plena de ver en el otro como un legítimo otro en la existencia de uno mismo como un reflejo pleno de la naturaleza humana trascendente al ser del otro como posibilidad transformadora del ser colectivo humanizado en el respeto y consideración plena de la naturaleza de la vida creadora y transformadora.
- El proceso de reducción de sentidos autorreferenciales en la construcción de núcleos semánticos en el interior del sistema de interpretación definido en el modelo genera una base fenomenológica de interacción social específica (en el contexto del Sistema social determinado) que sostiene y justifica un horizonte cultural de sucesos donde todos los sentidos y acuerdos logrados en la reflexión y análisis de las diferentes problemáticas planteadas por los diferentes grupos, en el marco de estructuración de un plan determinado, llegan a ser incorporados en la determinación de núcleos semánticos sedimentados en forma de espacios colectivos de comprensión y significación inclusiva, llegando a conformar acciones comunicativas incorporadas en nivel de significaciones subyacentes (horizonte cultural), llegando, así, a una colectividad de sentidos consensuados e incorporados en el sistema social determinado por el modelo.
- La discusión, enfrentamiento, choque de sentidos contrapuestos, el debate, etc., parten por estados aparentes de creciente desorganización, pero, si la condición inicial partió del acuerdo fundamental del encuentro basado en la consideración plena a la legitimidad del otro (previo proceso de sensibilización al respecto de los principios fundamentales), la desorganización va dando paso a procesos de autoorganización unificadora de sentidos autorreferentes incorporados en la colectividad.

- La relación horizontal a niveles superiores de consenso es una característica de incorporación plena de sentidos consensuados donde la jerarquía clásica es superada hacia un espacio de transformación democrática participativa.

Algunos axiomas significativos emergentes del proceso

- La planificación debe involucrar a los actores sociales interesados porque es al grupo social, las colectividades, al pueblo, que las políticas, acciones y resultados beneficiarán y redundarán en situaciones de transformación.
- Los datos del censo, reducidos a indicadores censales, implican sentidos de referencialidad compartida para accionar todo proceso de planificación para el desarrollo.
- La gobernabilidad y la participación plena y legítima, son acciones complementarias que permiten acoplar estructuras de sentidos compartidos como acciones políticas y sociales de transformación en procesos de democracia participativa.
- Planificación interactuante con probabilidad transformadora.
- El SPIE basa sus principios y bases en la proyección de una conciencia ecológica que podría extenderse al uso de metodologías y mecanismos de planificación del desarrollo integral para el logro del Vivir Bien (sociedad justa equitativa y solidaria), en armonía con la naturaleza y los demás seres vivos (madre tierra) en promoción de acciones y conductas sociales autorreguladas sobre la base de procesos de autoorganización social.

Referencias

- **Capra, F. (2000).** La Trama de la Vida. Ed. Anagrama.
- **Dockendorff, C. (2008).** Lineamientos para una Teoría Sistémica de la Cultura. In México: Centro de Estudios de la Universidad (Ed.), La nueva Teoría Social en Hispanoamérica Introducción a la Teoría de Sistemas Constructivistas (pp. 82–115).

- **ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. (2016).** Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado–SPIE.
- **Küülman, J. (2005).** Gobernar en Gobernanza. In La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia (INAP, pp. 57–81).
- **Luhmann, N. (1992).** Sistemas Sociales, lineamientos para una teoría general (Anthropos).
- **Luhmann, N. (1997).** Organización y Decisión. Autopoiesis, Acción y Entendimiento Comunicativo (Anthropos).
- **Maturana, H. (1992).** El sentido de lo humano (Universitaria, Ed.).
- **Maturana, H. (2002).** El Sentido de lo Humano. Ed. Dolmen.
- **Max–Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (2006).** Desarrollo a escala humana. Ed. Icaria.
- **Ministerio de Autonomías, E. P. de B. (2013).** Agenda Patriótica 2025 Participación en la Construcción Institucional de la Bolivia Digna y Soberana con Autonomías (MINISTERIO DE AUTONOMÍAS, Ed.).
- **Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2021).** PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 2021 – 2025 Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien, Hacia la Industrialización con sustitución de Importaciones (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO. ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, Ed.).
- **Morín, E. (1999).** El Método. Ed. CATEDRA.
- **Naciones Unidas (CEPAL / UNFPA). (2017).** Serie POBLACIÓN Y DESARROLLO Los censos e la ronda 2020: desafíos ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (Conferencia Estadística para las Américas CEPAL / UNFPA, Ed.; Vol. 120).

Políticas públicas y uso de datos censales

MSc. Erick Jurado Aramayo

I. Políticas públicas y uso de datos censales

Aproximación al problema de la relación entre el censo y las políticas públicas

Los censos en Bolivia fueron catorce en total, seis de población, cinco de población y vivienda en conjunto; y tres censos agropecuarios. El primer censo de población fue realizado el año 1831 en el gobierno del Mariscal Andrés de Santa Cruz, los últimos fueron realizados el año 2012, uno dedicado a la población y a la vivienda, y el otro al tema agropecuario. En el siguiente cuadro se puede ver este registro de censos realizados en nuestro país:

Tabla 1. Tipos de censos realizados en Bolivia

Nro.	Tipo	Año	Gobierno
1ro.	Poblacional	1831	Andrés de Santa cruz
2do.	Poblacional	1835	Andrés de Santa cruz
3ro.	Poblacional	1845	José Ballivián
4to.	Poblacional	1854	Isidoro Belzu
5to.	Poblacional	1882	Narciso Campero
6to.	Poblacional	1900	José M. Pando
7mo.	Población y vivienda	1950	Mamerto Urriolagoitia
7(a)	Agropecuario (1ro.)	1950	Mamerto Urriolagoitia
8vo.	Población y vivienda	1976	Hugo Banzer
8 (a)	Agropecuario (2do.)	1984	Hernán Siles
9no.	Población y vivienda	1992	Jaime Paz
10mo.	Población y vivienda	2001	Jorge Quiroga
11avo.	Población y vivienda	2012	Evo Morales
11(a)	Agropecuario (2do.)	2013	Evo Morales

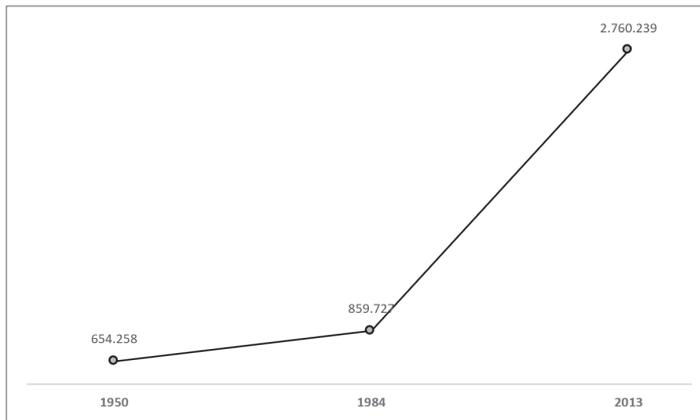
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de censos de población y vivienda, y agropecuarios.

Cada censo se realizó bajo un régimen político específico, que muestra la voluntad política de utilizar información para la toma de decisiones en torno a sus agendas específicas. Por ejemplo, el caso del primer censo realizado en el gobierno del Mariscal Andrés de Santa Cruz, según (INE, 2023), expresa la necesidad de establecer las dimensiones de la población de la nueva república con el objetivo de dimensionar el trabajo de gestión que tendrá el Estado de la nueva república. O el caso del primer censo agropecuario que se hizo en el mismo escenario del primer censo de población y vivienda en el país, bajo la dirección del presidente interino Mamerto Urriolagoitia que representaba, por estas medidas, cierto programa ilustrado para la gestión de las tierras y las políticas poblacionales.

Viéndolos en conjunto, los censos agropecuarios y su realización hacen evidente el interés de los sectores políticos en el poder de asumir decisiones sobre la actividad agropecuaria en el país, por una parte, el gobierno oligárquico de Urriolagoitia y por otro los gobiernos progresistas de Siles, en 1984, y de Morales, en el año 2013. Como se sabe, desde la perspectiva fisiocrática, la fuente privilegiada de la riqueza es precisamente la producción agrícola del suelo. Ahora bien, puede tratarse de una coincidencia histórica, o no, pero son casi 30 años entre censo y censo agropecuario en Bolivia.

Un censo agropecuario, es una radiografía de la realidad rural, que se enfoca en las unidades productivas agropecuarias. En la línea de problematización que se plantea, el censo agropecuario tuvo tres versiones, en tres momentos políticos del desarrollo del país, el oligárquico de la llamada vieja rosca, combatida por los revolucionarios del MNR; la recuperación de la democracia o el nacionalismo revolucionario de izquierda, herencia del MNR histórico del 1952 y la más reciente, por el Estado plurinacional de Bolivia en el marco de la denominada revolución democrática y cultural. En el cuadro, liderada por el Movimiento al Socialismo (MAS) a la cabeza de Evo Morales y Álvaro García. A continuación, vemos la comparación de tierras en producción, según los censos agropecuarios realizados en nuestro país.

Gráfica 1. Hectáreas en producción en Bolivia acorde a los censos agropecuarios



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los censos agropecuarios

En todos los casos, hipotéticamente, sostenemos que, más que la necesidad de hacer un censo imparcial, se trata de crear un instrumento que consolide una mirada con sesgo de interés específico sobre las decisiones a tomarse en temas económicos y, por consiguiente, políticos. En el cuadro, a continuación, podemos apreciar la forma en la que se catalogó a la población desde la perspectiva del Censo agropecuario en sus tres versiones.

Tabla 2. Tipos de unidad censal de los censos agropecuarios en Bolivia

1950	1984	2013
<ul style="list-style-type: none"> • Operador solo • Operador con colonos, Jornaleros • Arrendatarios y medieros • Comunidades • Otros (Tolerados, Propietarios de tierras fiscales, Granjas Cooperativas, Asociaciones) 	<ul style="list-style-type: none"> • Individual • Asociado de hecho • Sociedad • Cooperativa • Comunidad • Otros (Sin Especificar) 	<ul style="list-style-type: none"> • En propiedad • Cedita por la comunidad • Cuidada • En arriendo • Cuidada • Al partir o partido

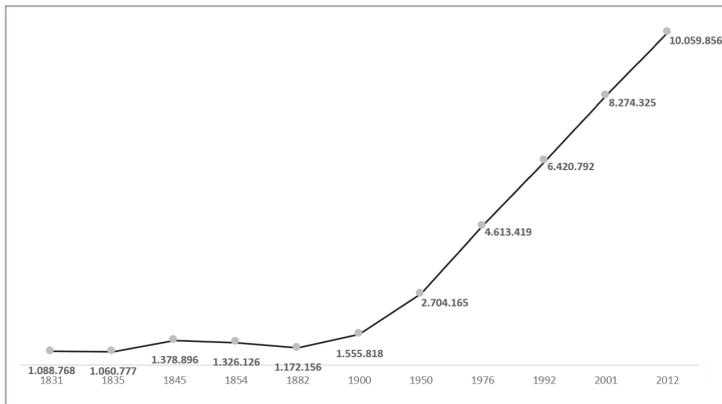
Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos metodológicos de los censos agropecuarios.

Esta clasificación, no es, para nada inocente, y no solamente se reviste de razones científicas, sino que responde a las pugnas de intereses que se expresan en la estructura social de la constitución de la ruralidad en nuestro país. Las decisiones y las visiones de futuro desde el Estado, en relación con el sector rural, según nos relata (Cottyn, 2014), evidencian la existencia de intereses en pugna que encubren la intención de destrucción del sistema tradicional de haciendas devenido desde la colonia, que encapsula a los ayllus tradicionales, y que impide el desarrollo de un moderno mercado de tierras del cual se beneficiarían sectores sociales específicos anti comunales y generaría ingresos al Estado por efecto del pago de impuestos a la posesión de la tierra. Las comunidades, como relata la autora, ven sus intereses agredidos y su trabajo de investigación es identificar las estrategias de resistencia que denomina acciones de renegociación de los títulos de propiedad por parte de comunidades en el caso de Carangas, que son el foco de su investigación.

Volviendo al Censo de población y vivienda, también consideramos que este sesgo de interés se posiciona en los momentos políticos en los cuales se plantea la necesidad de monitorear la evolución de la población en tanto crecimiento y movilidad social, en nuestro país.

En el siguiente cuadro podemos ver el volumen incremental que tuvo la población boliviana, dando cuenta de la evolución de la población con los datos generales de los censos comparados desde el primero hasta el décimo primero.

Gráfica 2. Registro de habitantes de censos de población y vivienda realizados en Bolivia



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los censos de población y vivienda.

Como señala (Albarracín, 2021), la pugna entre intereses modernistas y tradicionales expresados, tanto en el campo de las políticas públicas, como en las decisiones de los gobiernos liberales de fines del siglo XIX, marcaron los destinos del sistema de tenencia de la tierra en nuestro país.

Los intereses modernistas, liberales que se remontan al gobierno de Melgarejo (1864–1871) llegan a su apogeo con la Ley de exvinculación de tierras, de 1874, promulgada por Tomás Frías que expresa la continuación y profundización de los intereses de los actores que comparten una visión modernista del país y que buscan deshacerse del sistema comunal campesino de tenencia de tierras (Cottyn, 2014). Esta Ley, sometía a medición la tierra comunal para convertirla en tierra con propiedad individual y en el caso que no se demostrara propiedad, la revertía al Estado, para comercializarla en el marco de un moderno mercado de tierras, que sirva para generar ingresos al Estado nacional.

Las fuerzas sociales comunales según (Cottyn, 2014), no dejaron de enfrentarse al Estado con los medios legales establecidos, sin embargo, fueron las que vieron aplazados o excluidos sus intereses de los esquemas de gobierno, porque la línea que se implementó desde 1866 hasta 1874 en el país, básicamente, eliminó del mapa los intereses del sector campesino.

Este tipo de fenómenos, que involucran la tensión política de intereses entre sectores sociales del Estado, es el elemento sobre el que hay que tomar atención al momento de analizar la relación entre el Censo, como una acción determinada y determinante de la realidad y el ámbito de las políticas públicas. Relación que no es nada inocente, por más que se quiera dotar de este halo de imparcialidad y racionalidad técnica a la realización de esta importante acción de pauteo de la evolución de la población, la vivienda y la productividad de la tierra.

Este es el fenómeno de la violencia simbólica que nos señala (Bourdieu, 2001), mostrándonos que un sector ejerce sobre otro desde la legalidad de las políticas, manipuladas desde el gobierno para hacer realidad la visión detrás de las leyes que responde a los intereses de sectores sociales concretos desde el lado del Estado y desde la sociedad civil.

En ese encuadre teórico y de antecedentes, nos preguntamos: ¿Cómo es la relación de uso de datos censales y toma de decisiones en el ámbito de poder público, en el contexto de la acción históricamente determinada de los actores sociales que concurren al proceso de toma de decisiones?

Con seguridad esta pregunta abre un gran campo de análisis y reflexión, como el proceso de constitución de estos actores y su contingencia, pero ese no será asunto de este estudio. El objetivo que nos orienta, es establecer algunas características de la relación entre el ámbito de toma de decisiones y la data que se genera a través de los mecanismos de información estratégica, como los censos producidos por el Estado nacional en Bolivia.

Por lo tanto, interesa ver, con algo de profundidad, qué tipo de información pertinente para el proceso general de formulación de políticas públicas generan los censos, tanto de población y vivienda, como los agropecuarios. Advertidos que esta dimensión, para nada es un ámbito independiente y fuera de las tensiones existentes entre actores sociales que constituyen el campo de los agentes que generan las políticas públicas.

También interesa concentrarse en la perspectiva de los actores, para lo cual, es un objetivo específico caracterizar el proceso de uso político de la información técnica generada por el Censo.

Enfoque teórico

El censo es un proceso de recopilación de información, que se realiza de manera sistemática y exhaustiva, sobre una población determinada en un momento específico. Consiste en la recolección de datos demográficos, sociales, económicos y culturales de todas las personas que residen en un país, región o localidad. Este es un acuerdo convencional que se puede extraer del documento realizado por Hubert Mazurek, cuando en las proximidades de la realización del Censo del año de 2012, se abrió un espacio interesante de reflexión de la utilidad y de las dificultades de la realización del Censo nacional de población y vivienda en nuestro país.

Según los expertos congregados por el autor, el objetivo principal de un censo es obtener información precisa y actualizada sobre la composición y características de la población, así como de las viviendas y los hogares (Mazurek, 2012). Esta información es fundamental para la toma de decisiones y la planificación de políticas públicas en diversos ámbitos, como la educación, la salud, la vivienda, el empleo y la distribución de recursos. Además, debemos anotar que es sumamente importante para planificar el desarrollo nacional, regional y rural.

Un censo nos sirve para obtener información precisa y actualizada sobre la composición y características de una población en un momento específico. Se trata de la clásica metáfora de la fotografía de la sociedad. Tal vez es, por esta percepción, que no necesariamente la información es fundamental para la toma de decisiones y la planificación de políticas públicas, ya que las fotografías pueden tener limitaciones y sesgos de apreciación que no coinciden o condicen con las percepciones más influenciadas por los intereses de los actores de la sociedad.

Los diferentes desafíos que un censo encara en el contexto nacional, según los expertos de distintos campos del análisis del proceso de desarrollo, son: en primera instancia, la condición de diversidad cultural y lingüística de nuestro país; Bolivia es un país multicultural y multilingüe, con una gran diversidad étnica y cultural; esto presenta un desafío para el censo, ya que es necesario garantizar que todas las comunidades y grupos étnicos sean incluidos y representados, de manera adecuada, en la recolección de datos.

Por otro lado, el acceso a áreas remotas: Bolivia cuenta con áreas geográficas remotas y de difícil acceso, como zonas rurales y comunidades indígenas en las montañas y selvas. Llegar a estas áreas, para realizar el levantamiento de datos para el censo, es un gran desafío logístico, lo que, a su vez, puede afectar la cobertura y representatividad de los datos. Con lo que, el slogan comercial sobre que todos cuentan en el censo, en la realidad, sólo es un deseo proyectado por los medios de comunicación del Estado. En la realidad, no todos son partícipes de los procesos censales, siempre hay población que queda fuera del conteo.

No menos importante es la confianza y participación de la población; para que un censo sea exitoso, es fundamental contar con la confianza y participación activa de la población. Un desafío latente y constante en nuestro medio, es la desconfianza hacia el gobierno o hacia el proceso censal, lo que puede afectar la calidad de los datos recopilados y la credibilidad sobre los mismos.

Viendo los procesos internos de la implementación del Censo, como la capacitación y los recursos necesarios para realizarlo, éstos, deben estar garantizados, se debería contar con el personal debidamente capacitado y una institucionalidad que cuente con los recursos necesarios para llevar a cabo el proceso de manera eficiente y precisa. Tal situación, tampoco se da en la realidad; siempre hay limitaciones materiales internas en la realización de los censos en nuestro medio.

Las evidencias que muestran estas limitaciones, abundan, por ejemplo, se piensa de manera equivocada que la formación de encuestadores es una determinante para el éxito de un Censo, pero, por el contrario, los procesos de preparación de la información de referencia, como el catastro de la población y el logro de la veracidad de las fuentes informativas para la identificación de ubicación de la población, etc. Son procesos que exigen alta capacitación de los recursos humanos, a objeto de preparar la realización de los operativos de recolección de información, que es lo único que se valora o critica, desde la opinión pública.

Por otro lado, en este mismo ámbito, de las condiciones internas, la disponibilidad de tecnología adecuada y la asignación de recursos financieros suficientes garantizarían la realización adecuada del proceso de realización del Censo. Muy relacionado con este aspecto, la actualización del personal y el

uso de tecnología, también, actualizada en tanto sistemas de información geográfica, si bien puede mejorar la eficiencia y precisión del censo, no necesariamente son elementos tecnológicos óptimos que estén a disposición de la entidad estatal responsable de la realización del censo.

El Censo en nuestro país, ha enfrentado una gran cantidad de dificultades y problemas, de los cuales se pueden enumerar los siguientes, como el subregistro de población, que es el primero y más importante de los problemas; existe la preocupación de que el censo no logre captar a toda la población, especialmente en áreas rurales y comunidades indígenas. Actualmente se anota que ciertas poblaciones recién están siendo contadas para el Censo, lo que implica que éstas, han estado al margen del desarrollo promovido desde el Estado por mucho tiempo. Una de las razones para que esta situación sea aún un problema y un desafío, es la falta de acceso físico a varias áreas remotas en el país que las invisibiliza de la mirada estatal.

Pero también, una gran desconfianza hacia el proceso de censo, nos referimos al recelo de permitir las visitas de los encuestadores a nuestros hogares, o la falta de conciencia ciudadana sobre la importancia de participar en el censo. Entendemos que la desconfianza se explica por la ideologización del proceso del censo, que disfraza los intereses de aquellos actores sociales a los que no conviene ser "observados" por el Estado. Las expresiones que encubren esta relación de tensión se manifiestan, actualmente, en el debate público, como un conflicto de interés entre el ámbito privado y el ámbito público, entre bien particular y bien común, que son los argumentos que se esgrimen para apuntalar opiniones y posiciones alrededor de la realización del censo.

Otra importante dimensión de las dificultades, es la identificación nacional. La clasificación étnica que se propuso entre los censos de 2001 y 2012 provocó un dimensionamiento superlativo de la población autoidentificada, como indígena, que luego varió dramáticamente a mestiza, con lo que la conformación étnica nacional de la población quedó en entredicho.

Al respecto es evidente que en Bolivia existen múltiples grupos étnicos y culturales, pero también algunas identidades fueron manipuladas para conseguir visibilizarse de manera inadecuada ante la mirada estatal, sesgada por intereses, en este caso de sobrevalorar una población sobre otra (Lavaud & Lestage, 2002). Sin embargo, esto no quiere decir que la autenticidad de la

pluralidad cultural sea una falacia; es evidente que algunas personas pueden tener dificultades para identificarse con una categoría específica o pueden preferir no revelar su identidad étnica debido a posibles estigmatizaciones o discriminación.

Otros aspectos que se convierten, también, en desafíos para el Censo, son la logística compleja, incluyendo la capacitación de personal; la movilización de recursos y la implementación de tecnología adecuada que garantizan efectividad y precisión para la realización de operativos adecuados y pertinentes, que también tienen que ver con los procesos de tratamiento y análisis de los datos post operativos de recojo de información.

Por otro lado, la difusión y el uso de resultados que se recopilan en el censo; desde la perspectiva de la difusión los datos del censo deben ser utilizados de manera efectiva por parte de los tomadores de decisiones, para informar la realidad demográfica y de vivienda de la población, sin embargo, esto no sucede, porque hay información que no se comunica, por el contrario se oculta, ya sea porque los datos objetan las ideas creadas por los intereses sectoriales en el poder o porque dan razón a percepciones opositoras que, desde la acción política, no puede permitirse relucir en la opinión pública.

Pero uno de los desafíos que consideramos calve, es la actualización de datos que se utilizaron, como elemento de disputa en torno a la realización del censo del 2023. Esta falta de actualización de datos, deja a obscuras el proceso mismo de organización del Censo, la falta de actualización regular de los datos del censo puede afectar la precisión y confiabilidad de la información y esto puede dificultar o distorsionar la toma de decisiones basada en datos actualizados y la planificación de políticas públicas.

Este aspecto, es precisamente, el que nos interesa analizar en el presente estudio, habida cuenta que, como ya sugerimos, pensamos que existe además de argumentos objetivos sobre la realización del censo y sus procesos contingentes, un ámbito de decisiones que se sostiene en los intereses de los diferentes agentes y actores sociales, que instrumentalizan los datos del censo para hacer visibles ciertas realidades parciales, e inclusive, realidades inventadas que responden más a intereses que a datos objetivamente contruidos.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, en la actualidad es cada vez más difícil entender el Estado moderno, sin asumir que hay un ámbito de las políticas públicas encargado de hacer que el Estado, su aparato administrativo, sus ministerios, sus direcciones y sus proyectos funcionen adecuadamente. Pero también, está presente la noción de que sin políticas públicas no se entendería el pacto social entre ciudadanos y mandatarios/gobernadores.

Desde el punto de vista de la producción agrícola, este espacio puede entenderse, como el campo de intermediación entre ciudadanos interesados en producir alimentos en el territorio nacional y el Estado que les da condiciones para hacerlo, habida cuenta de la importancia de la alimentación para la sociedad en su conjunto y que se exige de un lugar donde confluir las diferentes visiones de los actores para ser discutidas, analizadas y asumidas, como parte de los programas de desarrollo rural en el país.

(Muñoz, 2004), en su texto sobre las políticas públicas de la revolución nacional señala que la reforma agraria, así como las reformas revolucionarias del Estado del 1952, a diferencia de lo que se piensa comúnmente no fueron medidas reivindicatorias de los sectores campesinos, sino que por el contrario fueron acciones regulatorias para mantener a la masa campesina controlada con las concesiones del Estado Boliviano que tenía otros intereses y desde la perspectiva del actor político del momento, el MNR, la propuesta de reforma agraria al igual que la nacionalización no figuraban en su programa o planes sino hasta entrado el año 1953, un año después de la revolución constitutiva de nuestro estado moderno (Dunkerley, 2017).

A diferencia de la visión de (Muñoz. Et. Al. 2004), consideramos que el Estado no es una constante, un actor inamovible; por el contrario, entendemos el Estado, como una herramienta cuya estructura y constitución puede y debe ser fruto de una construcción social e histórica, precisamente, de intereses que pugnan por su dominio y que utilizan en su favor las capacidades que facilita el Estado, una estructura estructurada que a su vez es estructurante (Bourdieu, 2002), es decir, estructura de dominación de clase, pero a la vez mecanismo de la violencia simbólica con la que se consagra el dominio de un actor o actores aliados, con la apariencia de participación y contribución a la construcción colectiva del bien común en el país. Con esta anotación nos referimos a la teoría de los campos sociales que desarrolla Bourdieu para

explicar las estructuras de la dominación en la sociedad. Esta propuesta teórica se afina en dos corrientes del pensamiento social, por un lado, la sociología weberiana de la acción social y la teoría de las capas sociales, y por otro, la teoría de las clases sociales marxista (Meichsner, 2007).

El concepto de campo remite a la noción de espacio en la cual se constituyen los agentes, en tanto fuerzas sociales, que buscan el dominio del mismo y consolidar el campo por sus límites o autonomía "...En términos analíticos, un campo puede definirse como una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación (situs) actual y potencia en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (o de capital) —cuya posesión implica el acceso a las ganancias específicas que están en juego dentro del campo— y, de paso, por las relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.)..." (Bourdieu & Wacqüant, 1995).

Esta aseveración puede llevarnos a enfocarnos en las personas, los individuos que pueden estar en el campo, pero es muy importante remarcar que "...Es el campo el que primariamente es y debe ser foco de las operaciones de investigación. Esto no implica que los individuos sean meras 'ilusiones', que no existan; existen como agentes—y no como individuos biológicos, actores o sujetos— que están socialmente constituidos en tanto que activos y actuantes en el campo en consideración por el hecho de que poseen las propiedades necesarias para ser efectivos, para producir efectos, en dicho campo..." (Bourdieu & Wacqüant, 2005).

(Trápaga, 2019) en su estudio sobre agricultura, alimentos y hegemonía comenta sobre la homogeneidad de los productores en USA, donde "...el 10% de los productores, los más grandes y más ricos, fueron los más beneficiados, y recibieron 74% de todas las subvenciones". Mostrándonos la constitución de agentes económicos que actúan en términos políticos para beneficiar sus intereses haciendo uso de los medios políticos a su alcance.

Esto no quiere decir que solamente actúan en función del espacio político por el contrario las movidas políticas también se dan en el ámbito estrictamente corporativo, y es que como señala la máxima leninista sobre que la política es la economía condensada, claramente podemos establecer que el capital

corporativo tiene esas mismas dinámicas de presiones y estrategias para facilitarse el dominio de sus intereses en campos muy específicos, como el corporativo, el estudio del grupo ETC sobre la participación accionaria horizontal que aprovecha el dinamismo de la concentración del mercado es "...responsables de aproximadamente el 28% de los aumentos de los precios de las semillas de soya maíz y algodón en los Estados Unidos en el periodo comprendido entre 1997 y 2017" (ETC-group, 2019).

Otro de los mecanismos en el mundo corporativo es el de la concentración de capital "...después de tres megafusiones colosales, los 'seis grandes' de la industria [agroquímicos] se convirtieron en los 'cuatro gordos'. En 2017, las cuatro empresas principales controlaban el 70% de las ventas de agroquímicos en todo el mundo y más de dos tercios de las ventas de semillas comerciales." (ETC-group, *ibid*).

Consideraremos el campo de las políticas públicas no como un campo neutral, sino como un campo de tensiones y conflictos, se debe superar la mirada del "policy design" y del "policy mixes" (Ramírez-Alujas & Cruz, 2012), que nos señala elementos, como gobierno abierto, aprovechamiento de la tecnología para la promoción de la participación, gobiernos relacionales, etc.; que tratan de ocultar la tensión en muchos casos evidente y manifiesta del proceso de construcción de las políticas públicas. Estos autores plantean, por el contrario, abrir el proceso y hablan de "políticas públicas abiertas" que son "...todas aquellas que surgen bajo el alero (o gracias al trabajo y colaboración) de gobiernos que operan como gobiernos abiertos (transparentes, participativos y colaborativos) y de aparatos administrativos que actúan en consecuencia" (Ramírez-Alujas & Cruz, *ibid*). Este enfoque viene siendo un desarrollo del modelo de construcción de políticas que podemos encontrar en propuestas clásicas, como (Bardach, 1998).

Análisis de información

Se desarrolló un análisis de información que articula diferentes tipos de fuentes, de forma comparativa, centrados en el uso de datos del censo en dos periodos de las políticas públicas de desarrollo rural, el primero durante el último periodo de gobierno de Evo Morales y el segundo, durante el período de la Sra. Añez.

Se realiza esta comparativa temporal porque ambos momentos son cualitativamente diferentes y hasta contrastantes; metodológicamente nos permitirán marcar los cambios en la agenda de las políticas públicas, y, por lo tanto, establecer de alguna manera, cómo usan los datos, tanto para justificar medidas, como para cambiar los lineamientos de las políticas públicas de desarrollo rural, en función de intereses instalados en el poder.

Como fuentes informativas se utilizaron las publicaciones de datos y análisis del Censo Agropecuario, del Censo nacional de población y vivienda que proporciona el INE para los temas relacionados con el desarrollo económico y social enfocado en el área rural.

En principio se elaboró una comparación de los contenidos de los censos para dar cuenta de la sistematicidad y de la evolución de la cantidad y calidad de información que se elabora en el marco de estos ejercicios, tanto para el censo de población y vivienda como para el censo agropecuario.

Luego, se realizó una revisión hemerográfica de las noticias relacionadas con las decisiones en materia de políticas públicas del desarrollo rural, artículos de prensa, en un rastreo de dos años entre el 2019 y el 2020, para hacer la comparación señalada entre los dos momentos políticos, en los cuales pretendemos ver la fuerza de la agenda política de los actores, sobredeterminando la construcción de los datos que provienen de los instrumentos, como el censo y las encuestas institucionalizadas en el ministerio del sector.

Complementariamente, se realizaron entrevistas con operadores de políticas públicas que gravitaron en la toma de decisiones en el ámbito del desarrollo rural, aunque no específicamente, como tomadores de decisiones, –a los cuales fue mucho más difícil acceder–, pero que representan una pieza clave en el proceso de articulación entre información y proceso de toma de decisión y que, por su parte, asistieron al proceso de construcción de información, como testigos de la operación de manipuleo de que es objeto la data por parte del poder político.

Con esta base informativa, utilizando básicamente un análisis comparativo, identificamos ciertos elementos que nos permitieron señalar esta sobredeterminación del ámbito del campo de las políticas sobre la objetividad y neutralidad de la construcción de la data de los censos.

Hallazgos del análisis de la relación entre uso de la data de los censos y el proceso de decisiones públicas

La ficha municipal de información censal, instrumento del censo de población y vivienda de 2012, que permite consolidar la información recuperada por la boleta de encuesta en un marco territorial, concentra la siguiente información de la población:

- Población empadronada por sexo, según grupos de edad.
- Población empadronada de 4 años o más de edad por sexo, según idioma en el que aprendió a hablar.
- Población empadronada de 6 a 19 años por sexo, según asistencia escolar; lugar donde acude la población cuando tiene problemas de salud.
- Población empadronada, por sexo, según lugar de nacimiento y residencia habitual.
- Población empadronada de 10 años o más de edad, según actividad económica y categoría ocupacional.
- Número y tipo de vivienda.
- Disponibilidad de energía eléctrica.
- Combustible o energía más utilizado para cocinar.
- Procedencia del agua que utilizan en la vivienda, desagüe del servicio sanitario
- Eliminación de la basura.
- Tecnologías de información y comunicación.
- Y, en base a estos datos, se calcula la población por condición de necesidades básicas insatisfechas.

Por su parte, de la revisión de las publicaciones relativas al censo agropecuario de 2013, se puede aseverar que este constructo de datos consta, en lo central, de información relativa a:

- Unidades de producción agropecuaria y superficie.
- Régimen de tenencia de la tierra de las unidades productivas agropecuarias.

- Pertenencia de las unidades productivas agropecuarias (UPAS) a alguna organización de productores.
- Estructura de la población en la unidad de producción agropecuaria, agricultura y uso de la tierra.
- Ganadería.
- Bosques y montes.
- Caza y pesca.
- Asistencia técnica.
- Crédito y seguro agrario.
- Infraestructura productiva de uso general, uso de electricidad, gas natural, tracción animal y maquinaria agropecuaria.
- Personal ocupado en la unidad de producción agropecuaria.

Hay que considerar que esta información se convierte en un aspecto general y de contexto que puede ser utilizada por cualquier sector de la administración estatal. En el caso de las estadísticas agropecuarias, puede entenderse el conjunto de información proporcionada por los censos agropecuarios, como de mayor especialización y/o precisión; sin embargo, incluso con ese nivel de especialización, requieren de otras fuentes, como encuestas agropecuarias sectoriales de las campañas de invierno y de verano, datos sobre el movimiento ganadero del SENASAG (información estadística del sistema informático denominado "GRAN PAITITI") y datos de importaciones y exportaciones de productos agropecuarios, etc.

Lo que refleja esta necesidad, nos da una pauta de por dónde van las directrices de la política pública de desarrollo rural, que asume, pero instrumenta la información proporcionada por el INE.

En esa línea de reflexión, el proceso de toma de decisiones, basado en información, tiene una dimensión argumentativa. La agenda de políticas públicas se basa, también, en la negociación y presentación adecuada de estos argumentos; en el siguiente cuadro, haciendo uso de fuentes secundarias, identificamos la sistematización de algunos de los argumentos más importantes usados en el apuntalamiento de posiciones de un lado y otro del desarrollo rural, que muestran los intereses que se contraponen y que se

corporativizan en actores sociales y en sus agentes sociales que interactúan en el campo de la toma de decisiones.

Tabla 3. Argumentos de políticas para sectores de la economía agraria

Agricultura Industrial en Bolivia	Agricultura Familiar en Bolivia
<ul style="list-style-type: none"> • Utilización de Tecnología agrícola y pecuaria. • Visión empresarial sobre los agro negocios. • Generador de ingresos a través de las exportaciones. • Generador de empleo rural por más que sea temporal y de baja calidad. • Adecuada estructura organizativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • La agricultura familiar, más que un modo de producción de alimentos, es un estilo de vida que respeta el medio ambiente, mantiene la biodiversidad, preserva las tradiciones culturales y fomenta el desarrollo rural. • Resiliente al cambio climático. • Generación de empleo rural. • Circuitos cortos, dinamizan la economía local. • Potencial necesario para el aumento de la oferta de alimentos y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales. • Un potencial para la promoción del desarrollo nacional y local.

Fuente: elaboración propia en base a información secundaria.⁴¹

Otro objeto, donde se hace visible la materialización de los intereses de los actores, es la llamada agenda pública, o agenda de dominio público. Al respecto, el profesor Ernesto Schiefelbein⁴², señala que la agenda pública de las políticas públicas se hace visible en la pauta informativa de la prensa nacional o local. En ese sentido, la información de la agenda pública del desarrollo rural, entre los años 2019 y 2020, que podemos ver en el siguiente cuadro, sistematiza la evolución de la agenda pública del sector agrario, en cuanto temas que son valorados, como materia noticiosa, desde el punto de vista de la prensa nacional, en los periodos que identificamos, como contrastantes en términos políticos y de políticas.

⁴¹ Datos extraídos del artículo "Argumentos y decisiones en las políticas públicas de los sistemas agroalimentarios y desarrollo rural" en Umbrales CIDES, noviembre, 2022.

⁴² Ex funcionario de alto nivel del Banco Mundial y profesor de la maestría de políticas públicas educativas, de la Universidad Alberto Hurtado de Santiago de Chile.

Tabla 4. Revisión hemerográfica sobre temas relativos a la Agenda del Desarrollo Rural

Fecha	Título	Temática
9/2/19	Oruro tiene el primer matadero de llamas	Programa de fortalecimiento integral del complejo de Camélidos en el Altiplano
7/2/19	Firman contrato para construir planta industrializadora de Quinua en Oruro	Industrialización de Quinua
16/3/19	Morales desembolsa Bs 123,3 millones para iniciar 61 proyectos productivos del Fondo Indígena en Oruro	Financiamiento Fondo Indígena
10/3/19	Lo improvisado y absurdo de los Qhara Qhara	Reconstitución de territorios
7/3/19	Desigualdad vuelve a avanzar en el área rural	Crítica a políticas públicas de desigualdad rural
17/4/19	Renuncia el director nacional del INRA León en medio del conflicto de tierras en San Miguel	Conflicto por Política de distribución de tierras
1/4/19	Presidente garantiza Bs 81,1 millones del Fondo Indígena para Beni y entrega centro para indígenas de Pando	Fondo Indígena
29/5/19	Cocaleros marchan por tercer día en La Paz e instalan vigilia en puertas de un Viceministerio	Productores de coca– carnetización – erradicación– dirigencia sindical
29/5/19	Gobierno autoriza exportación del 60% de producción de soya con control estatal	Políticas de exportación de Soya
22/5/19	Cacao boliviano para el mundo	Políticas de apoyo a producción de Cacao
22/5/19	Gobierno invirtió más de Bs 2.200 MM en riego, agua y cuencas en Chuquisaca en los últimos 13 años	Políticas de riego y saneamiento
2/5/19	Factores de la crisis del sector	Evaluación del sector maderero y Ley Forestal de gestión integral sustentable de Bosques
7/6/19	Productores levantan bloqueo en la vía Santa Cruz–Beni tras acuerdo con industriales sobre precio de la soya	Fin de un conflicto por política de precios de la soya
10/7/19	+Algodón aprueba acciones hasta 2020	Fomento a la producción de algodón
24/7/19	Agro familiar tiene 10 años para elevar contribución	Apoyo a la agricultura familiar, Avances de la agricultura familiar
31/7/19	El buen momento del algodón en Bolivia	Descripción plan nacional de algodones en Bolivia, características de la producción de algodón en Bolivia

Fecha	Título	Temática
2/8/19	Lanzan programa 'Mi luz' en Cochabamba y el Gobierno recibe proyectos para 11 municipios rurales	Programa Mi Luz Electrificación Rural
5/8/19	Agropecuaria sin inversiones	Opinión sobre el rol del gobierno de Evo Morales en las transformaciones agropecuarias
21/8/19	Morales activa gabinete de emergencia ambiental y decide contratar un Boeing contra incendios	Acciones del gobierno con respecto a los incendios 2019
21/8/19	Incendios: Sepa cuáles son las 11 decisiones clave del flamante 'gabinete de emergencia ambiental'	Detalle de las medidas para enfrentar los incendios en la chuiquitania y sus consecuencias.
21/8/19	Exportación de carne no sostenible	Comentario sobre la ganadería y la extensión de la frontera agrícola. Sostenibilidad de la practica agropecuaria
22/8/19	Incendios afectaron 744.711 hectáreas en 35 comunidades de 11 municipios	Afectaciones y consecuencias de los incendios
26/8/19	Cocarico justifica asentamientos en la Chiquitania y dice que es para 'tener alimentos en el futuro'	Posición del gobierno sobre marco legal de desmontes y su relación con los incendios en la chuiquitania
28/8/19	Urgencias del desarrollo rural	Hace un balance de las posiciones sobre el desarrollo rural con respecto a lo tratado en el Foro Andino Amazónico para el desarrollo Rural.
2/9/19	El campo y las ciudades tienen más electricidad y gas natural	Mediante datos del censo y encuesta de hogares establece un estado de los servicios básicos y su extensión en el país
8/10/19	Gobierno crea nuevo seguro agrario para municipios con altos índices de pobreza	Seguro al productor agrario cambio en esta política específica
26/11/19	Gobierno trabaja en decreto para liberar la exportación de tres productos	Política de exportación de soya , carne y lácteos
13/1/20	Gobierno y empresarios agropecuarios alcanzan acuerdo para la liberar exportaciones	Política de exportación productos agropecuarios
15/1/20	Gobierno dice ahora que la liberación de exportaciones no es irrestricta	Política de exportación productos agropecuarios – Situación ambigua
24/1/20	Bolivia cede luego de que Perú le frenó importación	Política de importaciones – Negociación con Perú
26/1/20	Exportación libre para 50 productos no tradicionales	Definición de Política de libre exportación para productos no tradicionales
9/2/20	Gobierno trabaja decreto para facilitar créditos blandos a pequeños productores	Política de créditos pequeños productores de Cochabamba
22/2/20	Cae exministro Cocarico por el caso INRA y es enviado a San Pedro	Manejo institucional INRA

Fecha	Título	Temática
26/2/20	Se achica canasta de alimentos en Bolivia	Políticas de producción de alimentos en el nivel de su incorporación a la canasta familiar, apreciaciones al respecto con datos y ejemplos
4/3/20	Necesario relanzamiento del INIAF	Política institucional , cambios dentro del estado para el desarrollo rural
6/3/20	8 productos concentran 44,7% de los cultivos	Listo y comentario de productos con mayor producción en los cultivos
7/3/20	Gobierno y CAO conforman comisión para mejorar las carreteras y transportar producción agrícola y pecuaria	Generación de acuerdos entre CAO y gobierno
15/5/20	Se amplía plazo para estudio de transgénicos	Incorporación de semillas transgénicas
19/6/20	El Gobierno presenta un plan para la reactivación del sector agropecuario	Presentación de plan y documento de desarrollo agropecuario
16/7/20	El INE actualiza datos de la canasta básica de alimentos y líneas de pobreza tras tres décadas	Uso de datos- Canasta básica de alimentos
25/9/20	Añez levanta polémica con decreto para cultivo de maíz generado por tecnología	Introducción de maíz transgénico
25/11/20	Fundación Tierra: Titulan tierras en favor de la familia Marinkovic a poco de que Añez deje el poder	Distribución de tierras
16/1/19	Etanol – ¿Qué hay detrás de la intensiva producción?	Producción de Etanol
5/5/13	Hasta 2025, Bolivia ampliará en 60% su frontera agrícola	Prospectiva para la ampliación de la frontera agrícola.
31/8/13	Cívicos de Santa Cruz van al diálogo para auditar el censo	Posición de actores influyentes en la realización del Censo agropecuario
12/9/13	Parte del Conamaq se opone al censo	Posición de actores influyentes en la realización del Censo agropecuario
24/9/13	Censo agropecuario determinara el número de comunidades	Definición geográfica , de comunidades.

Fuente: *Elaboración propia en base a datos de prensa nacional.*

Si hacemos el inventario de los temas y de las acciones promocionadas que fueron registradas por la prensa veremos con claridad esas dos agendas establecidas por los intereses que mostramos en los argumentos de los sectores concurrentes a la problemática rural en el país; esas dos agendas que implican la existencia de un actor promovido por cada una de ellas, por una parte, el empresariado mediano y pequeño de origen campesino nacido

de los procesos de acumulación económica promovido por la migración hacia el oriente y por otra, el empresariado grande establecido por la instalación de intereses extranjeros en la zona del oriente boliviano, también nacida de los planes nacionales de desarrollo que preveían la instalación de una industria agropecuaria moderna en esa región del país.

Como un ejemplo de estas tensiones, observemos el caso de la exportación de productos agrícolas que, en sí misma, no es una limitación para el desarrollo rural por la comercialización de productos del sector en mercados en el exterior del país, sino que el debate es quién y en qué condiciones se encarga de la exportación de productos del sector agropecuario. En ese caso es claro que existen intereses encontrados y contrapuestos entre los pequeños y medianos, por una parte y los grandes productores agroindustriales por otra, los primeros representados por las autoridades en la gestión 2019 y los segundos por las autoridades de la gestión 2020.

Finalmente, se realizaron algunas entrevistas, a operadores de políticas, que se identificaron como personal dedicado a sistematizar información para la toma de decisiones, en el sector del desarrollo rural, como dijimos, en un intento de cubrir el testimonio que podrían darnos los tomadores de decisiones a los que ha sido muy complicado acceder, habida cuenta de la tensión existente aún entre oposición y oficialismo en nuestro contexto político.

El resultado del análisis realizado de los contenidos de las entrevistas nos muestra que el proceso de construcción de la información que se pone a disposición de las autoridades responsables de la toma de decisiones tiene diversas fuentes, que no solamente se basan en las estadísticas generadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), sino por otras fuentes de información que se consideran más concomitantes con las acciones de los sectores.

Entre las fuentes señaladas como fuentes para la toma de decisiones en el sector del desarrollo rural están:

- Estadísticas generadas por el INE y la FAO.
- Censo nacional agropecuario 2012.
- Encuesta nacional agropecuaria 2015.
- Censo de población y viviendas.

- Encuestas agropecuarias sectoriales campaña invierno y verano.
- Movimiento ganadero del SENASAG (información estadística GRAN PAITITI).
- Datos de importaciones y exportaciones de productos agropecuarios.

Cuando estos datos llegan a manos de las instancias de toma de decisiones, donde se instalan los intereses corporizados en personas que se constituyen en agentes de los intereses corporativos, la situación, con relación a los datos, es divergente:

Por una parte, existe una tendencia a usar "ciegamente" la información, actitud acrítica que genera problemas, que se puede interpretar, como una acción afirmativa de los intereses antes que un uso respaldado en los datos.

"...No, las autoridades políticas tienen fe ciega en las estadísticas agropecuarias que genera el INE, [el censo del 2013] tiene un sesgo [error] de 43%, en la principal variable que me mueve toda la planificación sectorial "Producción" por lo que toda decisión tomada con este dato tiene un error en el mismo porcentaje..." (informante clave 1⁴³).

La acción de confianza, consideramos que no se trata de la confiabilidad en los datos, sino en la afirmación positiva de las acciones en consecuencia. Con lo que el uso de datos tiene este sesgo de interés de aquel agente que toma las decisiones.

Por otro lado, cuando los datos no reflejan un apoyo a los intereses de los tomadores de decisiones, pasa lo contrario:

"...en su momento disconformidad y descoordinación [falta de acuerdos y entorpecimiento de procesos] entre la dirección de planificación de MDRYT, así también el viceministerio de desarrollo agropecuario." (informante clave 2).

⁴³ Los informantes a los cuales se accedió fueron responsables técnicos del departamento de información estadística y planificación del Ministerio de desarrollo rural y tierras, dependientes de las direcciones de planificación supeditadas directamente de la oficina del ministro del sector y el despacho de viceministerios. Ambos informantes representan los dos momentos identificados para el análisis comparativo del proceso de generación de decisiones públicas del sector. Guardamos en el anonimato los nombres de los informantes, para no perjudicar su actividad profesional en el Estado.

A esta actitud que nada tiene que ver con la veracidad de los datos, no tenemos otra explicación más que la del interés que fuerza la realidad para generar otra, más acorde a esos intereses.

En opinión de los entrevistados el criterio por el que las autoridades se mueven para definir por dónde va la política pública de desarrollo rural se puede explicar a partir del interés, o lo que se denomina “mirada unilateral” que sólo privilegia el ámbito económico dejando de lado las dimensiones concomitantes, como el ámbito social y ambiental, cerrándose en un horizonte de visibilidad desarrollista, eminentemente productivista del agro.

“...En Bolivia la planificación desarrollo rural, basada en los datos proporcionados por el actual sistema nacional la información estadística, no guarda correspondencia con la realidad sustancial del sector, pero han logrado articular e institucionalizar una estructura de información aparentemente confiable, la cual cumple con las directrices y estándares internacionales de comparabilidad, pero genera gran asimetría para la toma de decisiones...”. (informante clave 1)

La visión productivista, se combina con la visión de los intereses, es decir las presiones y las alianzas que se forman para llevar a las instancias de toma de decisión a representantes de sectores sociales y políticos, que son los llamados a tomar decisiones soslayando la evidencia de los datos en su momento o usarlos para justificar sus decisiones.

“...Otro criterio son las demandas y compromisos políticos con sectores que apoyan al gobierno y se debe de elaborar proyectos a favor de esos sectores sin considerar la importancia productiva ni potencialidad productiva...” (informante clave 2).

En conjunto, vemos una cantidad de mecanismos y acciones que dan cuenta de la constitución de lo que hemos denominado el campo de las políticas públicas, en la que participan, por una parte, medios de comunicación, investigadores, opinión pública; pero también los agentes que interactúan en el proceso mismo de la toma de decisiones, y que crean realidades instrumentalizando la data y la información, proveniente de los mecanismos, como los censos y las encuestas y las amalgaman con sus estrategias de

manejo de medios y generación de opiniones y movimientos en favor y en contra, todo para crear una clasificación de problemas que sean agenda sectorial, en este caso del desarrollo agropecuario y que ésta concuerde con los intereses que estos agentes representan.

Conclusión

A finales del año pasado, 2022, se desató un conflicto social de alta intensidad cuyo epicentro fue el departamento de Santa Cruz. Uno de los focos del conflicto fue la realización del censo de población y vivienda. La lectura que se hizo del conflicto fue política, es decir, que se manejaba la problemática de la realización en un tiempo determinado del censo, como un mecanismo de hacer visible o hacer invisible a la población votante.

Pero este humo político, no deja ver las dimensiones de las políticas públicas, en especial, del desarrollo rural y el futuro agropecuario en el país, ámbito para el cual la realización de un censo de población y vivienda, así como del censo agropecuario, representan una parte del proceso de construcción de las políticas del desarrollo del sector.

Porque es evidente que hay una relación entre data construida por el Instituto Nacional de Estadística (INE), y las decisiones de políticas públicas, pero hay que aclarar que, esa relación está intermediada por la acción de los agentes de los actores sociales que corporizan intereses muchas veces muy sectoriales y oligárquicos, remitiéndonos al concepto de oligarquía económica que es la forma en la que se puede definir a los sectores sociales de la agroindustria en el país.

Lo que no quita que otros sectores actúen de la misma manera para hacer valer sus intereses en el campo de las políticas públicas, por lo que su problemática y sus desafíos para su actuación son de dimensión y volumen, más que de acción y procedimientos.

Por lo tanto, concluimos en que los datos construidos por los mecanismos, como los Censos, se instrumentalizan por los intereses de los actores. Lo que nos llama la atención sobre la ideología del conocido discurso del bien común en el ámbito de la toma de decisiones en el Estado.

Finalmente, con relación a la construcción de datos en los censos se podría recomendar, en consecuencia, de lo reflexionado, que el proceso de construcción de los instrumentos del Censo debería entrar en diálogo y asociarse a las necesidades de cada sector, haciéndoles valer más allá de los conflictos de intereses entre ellos. En este caso, ampliando los actores del sector del desarrollo agropecuario para que exista una correspondencia entre la información proporcionada por los Censos y los diversos intereses concomitantes, que ayude a desarrollar las encuestas sectoriales, tanto a nivel técnico, como logístico. Recordemos los desafíos que se habían señalado en principio, para la realización de los censos, que son: participación, uso de tecnología, llegada a sectores oscurecidos a la mirada del Estado por la inadecuada accesibilidad física, etc.

Bibliografía

- **Albarracín, J. (2021).** Políticas públicas de producción de alimentos en Bolivia, análisis histórico de sus efectos en la producción empresarial y familiar campesina. En *Umbrales*, 37, 13–65.
- **Bardach, E. (1998).** Los ocho pasos del análisis de políticas públicas, un manual para la práctica. Porrua.
- **Bourdieu, P. (2002).** Campo de Poder, Campo Intelectual, Itinerario de un concepto. Montessor.
- **Bourdieu, P., & Wacqüant, L. (1995).** Respuestas por una antropología reflexiva. Gedisa.
- **Bourdieu, Pierre. (2001).** Las estructuras sociales de la economía. Manantial.
- **Bourdieu, Pierre. (2005).** Una Invitación a la Sociología Reflexiva. Siglo XXI Ediciones.
- **Cottyn, H. (2014).** Renegotiating communal autonomy. Communal land rights and liberal land reform on the Bolivian altiplano. Carangas, 1860–1930. Gent Universiteit.
- **Dunkerley, J. (2017).** Rebelión en las venas, La lucha política en Bolivia 1952 – 1982. Vicepresidencia del Estado.

- **Historia de los censos en Bolivia. (2022, marzo 14).** CENSO BOLIVIA; Censo de Población y Vivienda. <https://censo.ine.gob.bo/historia-de-los-censos/>
- **Lavaud, JP. & Lestage, F. (2002).** Contar a los indígenas. En Tinkazos. 13. 11–37.
- **Mazurek, H. (2012).** El censo en Bolivia una herramienta para el desarrollo. En Tinkazos, 32, 9–31.
- **Meichsner, S. (2007).** El campo político en la perspectiva teórica de Bourdieu. En Iberoforum. Vol. II. 3, 1–22.
- **Muñoz, D. E. (2004).** Políticas Públicas y Agricultura Campesina, Encuentros y Desencuentros. Plural.
- **Ramírez–Alujas, A., & Cruz, C. (2012).** ¿Políticas públicas abiertas? Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto. En Buen gobierno, 13, 52–76.
- **Trápaga, Y. (2019).** Agricultura, alimentos y hegemonía. Facultad de economía UNAM.
- **(S/f). Etcgroup.org. Recuperado el 22 de agosto de 2023,** de <https://www.etcgroup.org/es/content/tecno-fusiones-comestibles>.

Educación y censos de población

MSc. Melvy Aidee Vargas Bonilla
Economista–Demógrafa

Como es de conocimiento, Bolivia no tiene una alta experiencia censal. El primer Censo se realizó en los primeros años de la existencia de la República de Bolivia, en 1831 durante el gobierno del Mariscal Andrés de Santa Cruz y el último el año 2012⁴⁴. De los once Censos, seis son considerados como “Recuentos poblacionales” cuyo objetivo era identificar grupos poblacionales específicos, españoles, criollos, mestizos, artesanos, personas con educación y una estimación de población “salvaje” no censada en selvas o fronteras o la existencia de “almas” que correspondían a las tribus de indígenas “no civilizados” o “no sometidos” que habitaban en el norte y este del país. Los otros cinco (1950, 1976, 1992, 2001 y 2012) son Censos de Población y Vivienda. Cabe señalar que los Censos realizados antes de 1950 contenían muy pocas preguntas y ninguna sobre las características educacionales de la población.

Antes de analizar la información que proporcionan los Censos de Población y Vivienda en el tema de educación, es importante hacer una revisión de la evolución que ha tenido la incorporación de las preguntas en las diferentes boletas censales⁴⁵.

Censo de Población y Vivienda de 1950⁴⁶

Para el Censo de 1950 se utilizó una planilla para el registro de los integrantes de cada vivienda, incorporando las preguntas en el encabezado de cada columna, dado que en las filas se registra a cada persona.

En lo que corresponde al tema de educación en la boleta censal se incluyen dos preguntas. En la primera, se pide escribir el “grado aprobado” por ejemplo “4° de primaria”, “2° de secundaria”, o si era profesional de debía escribir

⁴⁴ Historia de los censos en Bolivia. (2022, marzo 14). CENSO BOLIVIA; Censo de Población y Vivienda. <https://censo.ine.gob.bo/historia-de-los-censos/>

⁴⁵ Boletas Censales. (2022, junio 20). CENSO BOLIVIA; Censo de Población y Vivienda. <https://censo.ine.gob.bo/gn/boletas-censales-3/>

⁴⁶ INE. Boleta censal. Censo de Población y Vivienda de 1950.

“médico”, “ingeniero civil”, “dentista”, etc. La segunda, destinada a conocer la asistencia a la escuela, ¿asiste a la escuela?, pregunta formulada solo para niños de 5 a 14 años de edad, anotando “SI” o “NO”.

De la forma cómo está formulada la pregunta y las sugerencias de respuesta, no es posible estimar con certeza los años de estudio de las personas, principalmente de los que anotaban la profesión, dadas las diferencias en el tiempo de formación, además de limitar la situación de asistencia para los de 5 a 14 años de edad que puede corresponder a la educación primaria y parte de la secundaria.

EDUCACION		
	GRADO APROBADO Escriba	¿Asiste a la escuela? Solo para niños de 5 a 14 años de edad
	4° de primaria, etc.	
	2° de Secundaria, etc.	
	1° Profesional, etc.	
	3° Universidad, etc.	Anote si o no
	Médico, Ingeniero, Civil, Dentista, Etc.	
15	16	17
	4° secundaria	—
	6° de secundaria	—
	—	—
	Ingeniero Civil	—

Censo de Población y Vivienda de 1976⁴⁷

La boleta utilizada para el Censo de 1976 incluyó la sección B, en la parte que corresponde a la población, con tres preguntas para recabar información de cada una de las personas de 5 años y más de edad.

La primera corresponde a la pregunta “¿sabe leer y escribir?” con las opciones de respuesta “SI” o “NO”, aclarando que, si solo sabe firmar o solo leer, se debía marcar NO.

En la segunda pregunta “¿asiste a la escuela u otro centro educativo?”, al igual que en la anterior, las opciones de respuesta son “Si” o “NO”. En la tercera pregunta “¿cuál es el último curso aprobado y en que ciclo?”, permite anotar, por primera vez, a los con “ninguno” diferenciando de aquellos que asistieron a cursos de “solo alfabetización”.

⁴⁷ INE. Boleta censal. Censo de Población y Vivienda de 1976.

B. DATOS EDUCACIONALES · SOLO PARA PERSONAS DE 5 AÑOS Y MAS DE EDAD

Sabe leer y escribir ? Si sólo sabe leer o firmar, marque NO	9	SI <input type="checkbox"/> 1	No <input type="checkbox"/> 2
Asiste a la escuela u otro centro educativo ?	10	SI <input type="checkbox"/> 1	No <input type="checkbox"/> 2
Cuál es el último curso aprobado y en que ciclo ? Anote en la línea correspondiente al último curso aprobado. Para el que conteste según el sistema antiguo, anote primaria o secundaria y escriba en la línea correspondiente el último curso aprobado.	11	Ninguno 00 <input type="checkbox"/> Sólo alfabetización 01 <input type="checkbox"/> Básico 1 Intermedio 2 Medio 3	[Primaria 4 Secundaria 5 Normal 6 Universitario 7 Otro _____ 8 Especificar

La tercera pregunta, *¿cuál es el último curso aprobado y en que ciclo?*, permite registrar el último curso aprobado del sistema actual (en el momento del censo) "básico", "intermedio", "medio" o el último curso aprobado del sistema antiguo "primaria", "secundaria". Además, de poder registrar el curso aprobado en la "normal" o "universidad".

Censo de Población y vivienda de 1992⁴⁸

La boleta censal de 1992, sección B, está destinada a recabar información de educación de toda persona de 6 años y más de edad, a diferencia del censo de 1976, que se investigó a partir de los 5 años.

B. SOLO PARA LAS PERSONAS DE 6 AÑOS Y MAS DE EDAD -CARACTERISTICAS EDUCACIONALES

¿QUE IDIOMAS Y/O DIALECTOS SABE HABLAR ? Marque tantas casillas como respuestas afirmativas reciba.	9	Castellano <input type="checkbox"/> Quechua <input type="checkbox"/> Aymará <input type="checkbox"/> Guaraní <input type="checkbox"/> nativo <input type="checkbox"/> Extranjero <input type="checkbox"/> <input type="radio"/> 1 <input type="radio"/> 2 <input type="radio"/> 3 <input type="radio"/> 4 <input type="radio"/> 5 <input type="radio"/> 6
¿SABE LEER Y ESCRIBIR ? Si sólo sabe firmar, marque NO	10	SI <input type="radio"/> 7 NO <input type="radio"/> 8
¿ASISTE O ASISTIO A ALGUN CENTRO DE ENSEÑANZA REGULAR ?	11	Asiste <input type="radio"/> 1 No asiste pero asistió <input type="radio"/> 2 Nunca asistió <input type="radio"/> 3
Sólo para los que asisten o asistieron a la enseñanza regular. ¿CUAL ES EL CICLO O NIVEL MAS ALTO AL QUE ASISTE O ASISTIO EN LA ENSEÑANZA REGULAR ?	12	SISTEMA ANTERIOR Primaria..... <input type="radio"/> 0 Enseñanza técnica..... <input type="radio"/> 5 Secundaria.... <input type="radio"/> 1 Normal..... <input type="radio"/> 6 SISTEMA ACTUAL Básico..... <input type="radio"/> 2 Universidad..... <input type="radio"/> 7 Intermedio.... <input type="radio"/> 3 Otro..... <input type="radio"/> 8 Medio..... <input type="radio"/> 4 Especificar
		¿FINALIZO ESE CICLO O NIVEL ?
¿CUAL ES EL ULTIMO AÑO O CURSO APROBADO EN ESE CICLO O NIVEL ? Si no aprobó el primer año anote 0	14	Ultimo año o curso aprobado: <input type="text"/>

⁴⁸ INE. Boleta censal. Censo de Población y Vivienda de 1992.

En la boleta del Censo de Población y Vivienda de 1992, se observa que, si bien las preguntas son muy similares a las del Censo de 1976, las opciones de respuesta o categorías están mejor estructuradas.

La primera corresponde a la pregunta “¿sabe leer y escribir?” con la simple respuesta de “SI” o “NO”. La segunda “¿asiste o asistió a algún centro de enseñanza regular?” con las opciones de respuesta “asiste”, “no asiste, pero asistió” y “nunca asistió”, mostrando diferencia con el Censo de 1976 cuya respuesta era “SI” o “NO”.

Sólo a los que asisten o asistieron a la enseñanza regular, se les realiza tres preguntas adicionales “¿cuál es el ciclo o nivel más alto al que asiste o asistió en la enseñanza regular?”, cuyas opciones de respuesta están separadas para el sistema anterior “primaria”, “secundaria” y el sistema actual, en el momento del Censo “básico”, “intermedio” y “medio”, además de la asistencia a la “enseñanza técnica”, “normal”, “universidad” u otro, lo que no se había indagado anteriormente. Además, se pregunta si ¿finalizó ese ciclo o nivel?, al cual había mencionado que asiste o asistió. Se concluye la sección de educación con “¿cuál es el último año o curso aprobado en ese ciclo o nivel?”.

Censo de Población y vivienda de 2001⁴⁹

CAPÍTULO E. SÓLO PARA PERSONAS DE 4 AÑOS O MÁS DE EDAD

35 - ¿CUAL ES EL IDIOMA O LENGUA EN EL QUE APRENDIÓ A HABLAR EN SU NIÑEZ?

Quechua 1
 Aymara 2
 Castellano 3
 Guaraní 4
 Otro nativo 5
 Extranjero 6
 No habla 7

36 - ¿SABE LEER Y ESCRIBIR?

SI 1
 No 2

37 - ACTUALMENTE, ¿ASISTE A UNA ESCUELA O COLEGIO?

No asiste 1
 SI, a una pública 2
 SI, a una privada 3

38 - ¿A QUÉ NIVEL ASISTE ACTUALMENTE?

Educación Pre-escolar (Prekinder - Kinder) 12
 Primaria (Básico e Intermedio) 16
 Secundaria (Medio) 17

39 - ¿CUAL FUE EL NIVEL Y CURSO MÁS ALTO DE INSTRUCCIÓN QUE APROBÓ?

NIVEL/CICLO	GRADO/CURSO								
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Ninguno	<input type="radio"/> 11								<input type="radio"/> 11
Educación Pre-escolar (Prekinder-Kinder)	<input type="radio"/> 12								<input type="radio"/> 12
Sistema Anterior									
Básico	<input type="radio"/> 13								
Intermedio	<input type="radio"/> 14								
Medio	<input type="radio"/> 15								
Sistema Actual									
Primaria	<input type="radio"/> 16								
Secundaria	<input type="radio"/> 17								
Universidad									
Licenciatura	<input type="radio"/> 18								
Técnico	<input type="radio"/> 19								
Normal	<input type="radio"/> 20								
Militar o Policial	<input type="radio"/> 21								
Técnico de Instituto	<input type="radio"/> 22								
Otro	<input type="radio"/> 23								

40 - PARA INGRESAR A ESE NIVEL, ¿CUAL FUE EL NIVEL Y CURSO DE EDUCACIÓN ESCOLAR QUE APROBÓ?

NIVEL/CICLO	GRADO/CURSO								
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Ninguno	<input type="radio"/> 11								<input type="radio"/> 11
Sistema Anterior									
Básico	<input type="radio"/> 13								
Intermedio	<input type="radio"/> 14								
Medio	<input type="radio"/> 15								
Sistema Actual									
Primaria	<input type="radio"/> 16								
Secundaria	<input type="radio"/> 17								

41 - ¿DÓNDE VIVIA HACE 5 AÑOS (1996)?

Pase a la pregunta 40

⁴⁹ INE. Boleta censal. Censo de Población y Vivienda de 2001.

El Censo de Población y Vivienda realizado el 2001, incorpora, en su boleta censal, otras preguntas a las ya formuladas en los anteriores Censos, además de opciones de respuesta que permiten mayor detalle y menor riesgo de error en la declaración de las personas de 4 años o más de edad.

La primera pregunta *“¿sabe leer y escribir?”* con la opción de respuesta *“Si”* o *“NO”*. La segunda, *actualmente ¿asiste a una escuela o colegio?*, indagando si la asistencia es *“a una pública”* o *“a una privada”*, además del *“no asiste”*. Es la primera vez que se recoge información que permite conocer la importancia de la educación privada.

La siguiente pregunta *“¿a qué nivel asiste actualmente?”*, incorpora también por primera vez la *“educación pre-escolar”*, además de *“primaria (básico o intermedio)”* o *“secundaria (medio)”*.

La pregunta *“¿cuál fue el nivel y curso más alto de instrucción que aprobó?”* está diagramado en un recuadro con la opción de respuesta bastante detallada que posibilita el marcado de forma sencilla y directa, tanto en el nivel o ciclo, incorporando el pre-escolar, sistema anterior *“básico”*, *“intermedio”* y *“medio”*, sistema actual *“primaria”* o *“secundaria”*, además que se incorpora, por primera vez, la opción de marcado del curso aprobado en la Universidad con el grado de *“licenciatura”* o *“técnico”*. Asimismo, el curso o grado aprobado en la *“Normal”*, *“Militar o Policial”*, *“técnico de instituto”*.

La última pregunta incluida en la boleta del Censo 2001, *“para ingresar a ese nivel, ¿cuál fue el nivel y el curso de educación escolar que aprobó?”*, con la opción de marcado como respuesta el ciclo o nivel y el grado aprobado. Esta pregunta permite mayor precisión en la cantidad de años de educación, dado que algunos ciclos o niveles, como por ejemplo, los que cursan o cursaron instituto policial o instituto técnico no siempre requería haber completado la educación del nivel secundaria o ciclo medio.

Censo de Población y vivienda de 2012⁵⁰

Las preguntas incluidas en la boleta para el Censo 2012, no muestran grandes variaciones en la formulación con los anteriores Censos, pero si en la opción

⁵⁰ INE. Boleta censal. Censo de Población y Vivienda de 2012.

de respuestas, principalmente en su estructura. Se mantiene, la edad de 4 años como edad de inicio para recabar información referente a la educación de las personas.

37. ¿Cuál fue el nivel y curso más alto de instrucción que aprobó?

Nivel	Curso
Ninguno	1
Curso de alfabetización	2
Inicial (Pre kinder, kinder)	3
Sistema Antiguo	
Básico (1 a 5 años)	4
Intermedio (1 a 3 años)	5
Medio (1 a 4 años)	6
Sistema Anterior	
Primaria (1 a 8 años)	7
Secundaria (1 a 4 años)	8
Sistema Actual	
Primaria (1 a 6 años)	9
Secundaria (1 a 6 años)	10
Universitario	
Técnico universitario	11
Licenciatura	12
Maestría	13
Doctorado	14
No universitario	
Normal Superior	15
Militar o Policial	16
Técnico de Instituto	17
Otro	18

Pase a la pregunta 39

38. Para ingresar a ese nivel, ¿cuál fue el nivel y curso de educación escolar que aprobó?

Nivel	Curso
Sistema Antiguo	
Básico (1 a 5 años)	1
Intermedio (1 a 3 años)	2
Medio (1 a 4 años)	3
Sistema Anterior	
Primaria (1 a 8 años)	4
Secundaria (1 a 4 años)	5
Sistema Actual	
Primaria (1 a 6 años)	6
Secundaria (1 a 6 años)	7

En la primera pregunta “¿sabe leer y escribir?”, no hay cambios. En la segunda, actualmente, ¿asiste a una escuela o colegio?, además de si es una “pública”, “privada”, se incluye, por primera vez, si es de “convenio”.

En la pregunta ¿cuál fue el nivel y curso más alto de instrucción que aprobó?, se desglosa en “ninguno”, “curso de alfabetización” e “inicial”. Se incorpora tres planes de estudio: “sistema antiguo”, “sistema anterior” y “sistema actual”.

El *sistema antiguo* desglosado en los ciclos “básico”, “intermedio” y “medio” y registrando el último curso aprobado. De la misma forma se identifica el *sistema anterior* con sus ciclos de “primaria”, “secundaria”. El “*sistema actual*” en el momento del censo figura “primaria” y “secundaria” y los años de estudio que le corresponde (seis años cada uno).

Se incorpora además a mayor detalle el nivel *Universitario* desglosando en “técnico universitario”, “licenciatura”, “maestría” y “doctorado”, además de

poder registrar la cantidad de años de estudio en cada uno de esos niveles.

También se incorpora el nivel de no universitario en el cual se diferencia a los con estudio “normal superior”, “militar o policial”, “técnico de instituto” u otro. De igual manera, en todos los anteriores ciclos o niveles, se registra el último curso aprobado, pero indagando cuál fue el último curso aprobado dentro de la educación formal, *para ingresar a ese nivel, ¿cuál fue el nivel y curso de educación escolar que aprobó?*, registrando en cada uno de los sistemas en el cual estudió el curso aprobado.

Revisando las preguntas incluidas en las boletas censales, se constata que ha mejorado a través del tiempo en lo que se refiere a la inclusión de nuevas preguntas como también en el detalle de las opciones de respuesta de las personas.

La pregunta que se mantiene en los diferentes Censos se refiere a la condición de alfabetismo de las personas de 15 o más años de edad “sabe leer y escribir”, aunque se hace la aclaración que las personas que solo saben firmar deben ser consideradas en el grupo de analfabetos, haciendo referencia a toda persona que no sabe leer ni escribir.

Al respecto, los datos de los diferentes Censos, muestran una disminución importante en las tasas de analfabetismo en las últimas cuatro décadas, que puede ser producto de los diferentes programas de alfabetización realizados en el país o de los cambios en la asistencia escolar y en la estructura de la población por sexo y edad.

Bolivia: Tasa de analfabetismo por sexo y área de residencia de la población de 15 años o más de edad, según Censos⁵¹

Censos	Total	Sexo		Área	
		Hombre	Mujer	Urbano	Rural
1976	36,8	24,2	48,6	15,6	53,2
1992	20,0	11,8	27,7	8,9	36,5
2001	13,3	6,9	19,3	6,4	25,8
2012	5,1	2,4	7,7	2,7	10,3

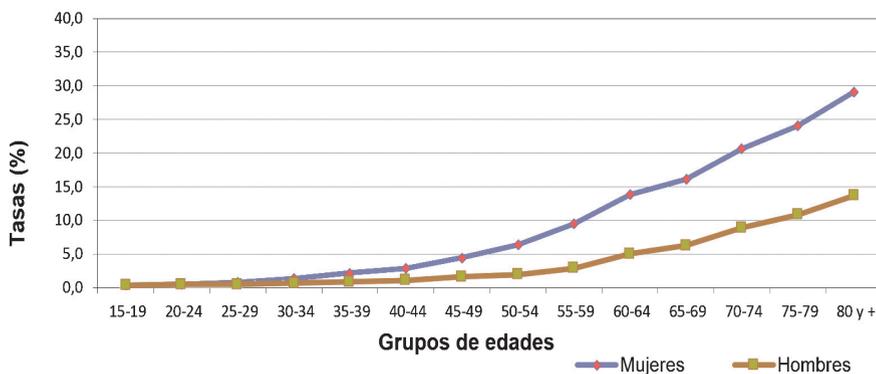
Fuente: INE: CNPV 1976, 1992, 2001 y 2012 (Elaboración propia).

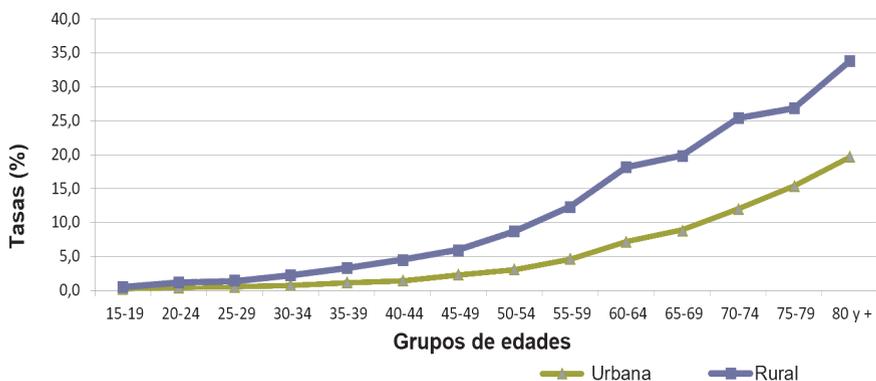
⁵¹ Censos. (2020, mayo 22). INE; Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.gob.bo/index.php/censos-educacion/>

Al observar las tasas de analfabetismo por grupos de edades, se constata que en la actualidad las tasas más elevadas se encuentran en las personas mayores y de la tercera edad, como resultado de la deficiente accesibilidad a los centros educativos en décadas pasadas y a la falta de práctica de las personas en la lectura y escritura. Asimismo, las mayores tasas de analfabetismo que muestran las mujeres, se deben a las diferentes oportunidades que tenían, comparadas con los hombres, de acceder a los centros educativos, así como también en el acceso de hombres y mujeres del área rural comparado con la población urbana.

Si bien es posible que los programas de alfabetización realizados en el país en diferentes momentos, con mayor o menor intensidad, permitieron una disminución importante de las tasas de analfabetismo, se debe resaltar que, entre la población joven, la tasa de analfabetismo es baja, sin mostrar grandes diferencias por sexo y área de residencia como producto de la mayor incorporación de los niños a centros educativos y su permanencia en ellos. Por lo tanto, es de esperar que a medida que avance el tiempo, las tasas de analfabetismo tenderán a una rápida disminución por la pérdida de la población de adultos mayores como parte del ciclo de vida.

Departamento de Santa Cruz: Tasa de analfabetismo por grupos de edad, según sexo y área de residencia. Censo 2012





Fuente: CNPV/12. Elaboración propia.

Otra pregunta incorporada en los diferentes Censos es la asistencia a centros educativos, aunque se observa algunas diferencias, tiene que ver con la edad desde el cual se inicia la consulta. El Censo de 1976 lo hace a partir de los 5 años, en 1992 a partir de los 6 años y en los Censos 2001 y 2012 desde los 4 años de edad. Además de ello, también se observan diferencias en las opciones de respuesta. En el Censo 1992, contempla las opciones de “asiste”, “no asiste, pero asistió” y “nunca asistió”, en tanto que el Censo del 2001 se cambió a “no asiste”, “sí, a una pública”, “sí, a una privada”, incorporando en el 2012 la opción “asiste a una de convenio”. Los datos de los dos últimos Censos, a diferencia de los anteriores, permiten conocer la asistencia a centros educativos desde los 4 años de edad, desagregándose la información tipo de establecimiento al cual tienen acceso.

Si bien existe registro de los alumnos que asisten a centros educativos, por edad, sexo, tipo de establecimiento, etc., bajo la administración de los servicios de educación de cada departamento y del ministerio de Educación, los datos de los Censos permiten estimar la cobertura por sexo, edad, área de residencia, áreas geográficas menores, etc., dado que con el Censo se obtiene la población por sexo y edad para cada área o grupo específico de población que se constituye en el denominador para la estimación de las tasas.

Bolivia: Tasa de asistencia escolar de 6 a 19 años de edad por sexo y área de residencia⁵²

Censo	Población por grupos de edad/ Grupo funcional						
	0-3	4-5	6-11	12-19	20-39	40-59	60 o más
	Infantil	Pre- escolar	Población en edad escolar		Joven	Adultos	Tercera edad
2001	10,4	5,4	15,4	17,9	28,8	15,0	7,0
2012	8,5	4,2	12,1	17,6	31,6	17,2	8,7

Fuente: INE: CNPV 2001 y 2012 (Elaboración propia)

Departamento de Santa Cruz: Tasa de asistencia escolar de 6 a 19 años de edad por grupo de edad, sexo y área de residencia

Censo	Total	Sexo		Área	
		Hombre	Mujer	Urbana	Rural
2001	7,4	8,2	6,7	9,2	4,2
2012	9,0	9,6	8,5	10,3	6,0

Fuente: INE: CNPV 2012 (elaboración propia)

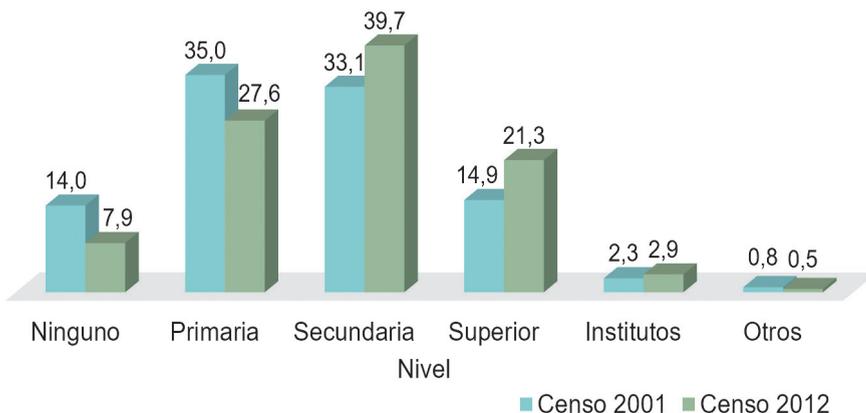
La pregunta que recaba la información sobre el último curso aprobado y el nivel al que corresponde, permite estimar el grado de instrucción alcanzado por la población, tomando en cuenta a las personas de 19 años o más de edad, suponiendo que entre los 6 a 18 años de edad los niños y jóvenes, en su mayoría, continúan asistiendo a centros educativos como se vio anteriormente y pueden aún seguir aumentando su nivel de estudio.

Por lo tanto, el porcentaje de personas que no tiene ningún grado de instrucción, está mostrando al grupo poblacional que posiblemente ya no cambiará su condición. Se debe considerar que este grupo y su peso relativo está directamente afectado por efecto de la mortalidad de personas analfabetas principalmente de los de la tercera edad. Según los datos del Censo 2001, fueron empadronados 605.177 que no tenían ningún grado de instrucción, en tanto que el año 2012 fueron 469.243 personas⁵³.

⁵² Censos. (2020, mayo 22). INE; Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.gov.bo/index.php/censos-educacion/>

⁵³ (S/f). Unfpa.org. Recuperado el 28 de junio de 2023, de https://bolivia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Caracteristicas_de_Poblacion_2012.pdf

Bolivia: Distribución porcentual de la población de 19 años o más por nivel de instrucción alcanzado. Censo 2001 – 2012⁵⁴



Fuente: INE: Censo 2001 y 2012.

Además, la composición de la población por nivel de instrucción, está afectada por los cambios en la estructura de la población y principalmente por el acceso de los niños y jóvenes a centros educativos y el último curso aprobado en las últimas décadas.

Bolivia: Distribución porcentual de la población por grupos de edad. Censo 2001 – 2012

Censos	Total	Sexo		Área	
		Hombre	Mujer	Urbano	Rural
2001	79,7	81,0	78,3	82,7	74,7
2012	87,3	87,1	87,4	89,1	83,5

Fuente: INE: Censo 2001 y 2012.

Con los datos proporcionado por los Censos de población, último curso aprobado y nivel, es posible cuantificar la cantidad de años de estudios que tiene cada una de las personas empadronadas y con ello estimar los años

⁵⁴ SIS-SPIE. (s/f). Gob.bo. Recuperado el 28 de junio de 2023, de http://si-spie.planificacion.gob.bo/sis_spie/index.php

promedio de estudios, aunque es un promedio cuantitativo y no muestra la calidad de la formación.

De acuerdo a los datos del 2012, el promedio de años de estudio es mayor al estimado con el Censo 2001, ello puede ser efecto de la menor cantidad de personas con ningún grado de instrucción, como también por el incremento en la asistencia a los centros educativos, los que han completado la educación formal y el mayor incremento de población con educación superior.

Bolivia: Años promedio de estudio de la población de 19 años o más. Censo 2001 – 2012⁵⁵

Grupo de edad	Total	Sexo		Área Urbana		Área Rural	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
6–12	96,4	96,0	96,8	96,4	97,3	94,6	94,7
13–19	75,7	74,7	76,7	77,3	78,6	64,1	67,7

Fuente: INE: Censo 2001 y 2012.

La comparación de los datos censales permite analizar los avances de la educación, en lo que se refiere a la disminución de las tasas de analfabetismo, como también en las mayores tasas de asistencia a centros educativos, a la mayor permanencia lo que permite adquirir más años de instrucción.

La educación por sí sola muestra la situación de la población como parte de las oportunidades de acceso a los centros educativos, sin embargo, la educación está estrechamente relacionada con cada uno de los componentes de la dinámica poblacional, dado que afecta, en forma indirecta, en los niveles de fecundidad de las mujeres, menos nivel de instrucción mayor cantidad de hijos, como también el efecto en la mortalidad infantil en hogares con padres con menor grado de instrucción. Asimismo, mayor migración de jóvenes que buscan mayores posibilidades de continuar estudio en áreas urbanas, lo cual marca una nueva distribución espacial de la población y las características educacionales.

⁵⁵ Censos. (2020, mayo 22). INE; Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.gob.bo/index.php/censos-educacion/>

Tasas de alfabetismo de la población no migrante y migrante de 15 o más años de edad y porcentaje de población de 19 o más años de edad con nivel de instrucción ninguno o superior, en los municipios que tienen a las ciudades capitales de departamento o ciudades intermedias. Período 2007–2012⁵⁶

Municipio	Dpto.	Tasa de alfabetismo Población de 15 o más años		% de población con ningún grado de instrucción o superior			
				No migrante		Migrante	
		No migrante	Migrante	Ninguno	Superior	Ninguno	Superior
Sucre	Ch	94,6	96,0	8,1	41,4	5,9	44,7
La Paz	Lpz	98,1	98,8	3,0	46,7	2,1	52,8
El Alto	Lpz	97,0	96,7	5,2	24,0	5,2	22,4
Cochabamba	Cbba	97,6	97,0	3,9	38,9	4,7	33,4
Oruro	Or	97,7	96,9	3,7	41,0	4,8	33,7
Potosí	Pt	95,5	96,0	6,4	36,9	5,8	37,6
Tarija	Tr	95,7	97,3	6,0	34,7	3,9	39,4
Santa Cruz de la Sierra	Scz	98,5	98,4	2,4	30,8	2,6	28,8
Trinidad	Bn	98,4	98,8	2,7	29,8	2,0	34,9
Cobija	Pn	98,7	99,5	2,7	27,0	1,3	34,8
Sacaba	Cbba	95,8	96,5	6,7	29,4	5,7	28,9
Quillacollo	Cbba	96,7	96,5	5,1	30,4	5,4	29,5
Montero	Scz	97,1	96,9	4,8	21,2	5,0	21,1
Warnes	Scz	96,9	97,2	5,1	13,6	4,5	14,4
La Guardia	Scz	97,1	96,7	4,5	17,6	4,8	16,8
Yacuiba	Tj	94,4	96,2	8,0	16,0	5,0	33,9
Riberalta	Bn	97,8	98,6	4,0	16,7	2,4	27,1

Fuente: Migración interna en Bolivia. Cuadro N° 62.

“Si bien es cierto que existe mayor propensión a migrar de la población con mayores niveles educativos, la diferencia mostrada anteriormente también se debe a la composición por edad. Los migrantes por lo general son jóvenes que en su mayoría saben leer y escribir, además con mayor promedio de años de estudio, en tanto que entre los no migrantes por la

⁵⁶ INE–UDAPE. Migración interna en Bolivia. La Paz–Bolivia, 2018.

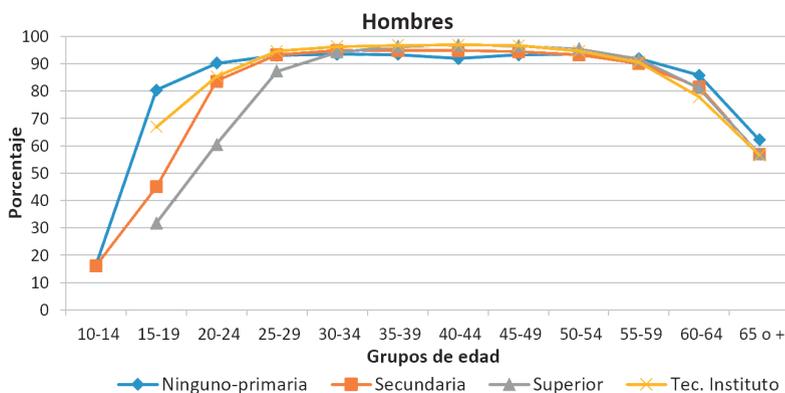
mayor presencia de población adultos mayores, los promedios de años de estudio son menores”

“Por lo general, los emigrantes presentan mejores niveles educativos que los no migrantes lo que afectará a la población que se queda en el lugar de origen de los migrantes, desmejorando la calidad de los recursos humanos disponibles. Sin embargo, por las diferencias educativas que muestran los migrantes al definir el lugar de destino, puede mejorar la calidad de los recursos humanos o acentuar aún más las diferencias en la calidad de los recursos humanos disponibles para el desarrollo económico y social en el municipio”.⁵⁷

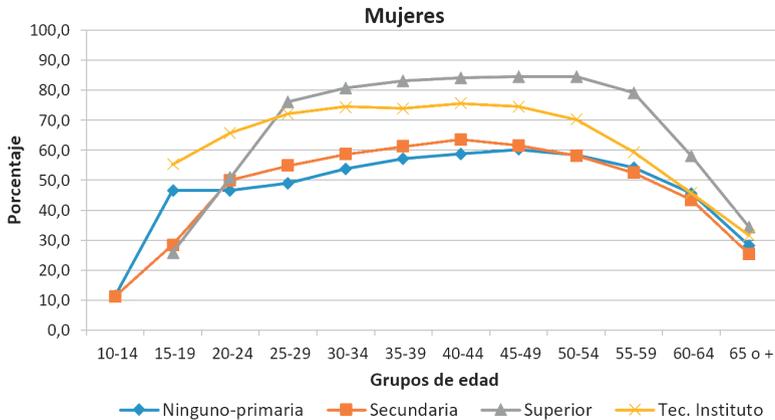
La relación de género en el nivel de instrucción, también marca la evolución de la fuerza de trabajo, el perfil de la oferta de trabajo y su forma de inserción en el mercado laboral.

En la población masculina, los que adquieren mayor grado de instrucción ingresan a edades más tardías al mercado laboral, que puede deberse a la mayor permanencia en centros educativos formales o educación superior con la intención de lograr una mejor educación, mayores habilidades o competencias, que le permitan enfrentar los retos reales más competitivos que se plantean en escenarios futuros en un mundo laboral.

Departamento de Santa Cruz: Tasas Específicas de Participación por sexo, según nivel de instrucción



⁵⁷ INE-UDAPE: (2018).



Fuente: Vargas, M. (2018). Departamento de Santa Cruz: Características del empleo, Censo 2012. Instituto de Investigación "José Ortiz Mercado" - U.A.G.R.M. Gráfico N° 10. Santa Cruz, 2018.

En el caso de las mujeres, además del nivel de instrucción adquirido para el mercado laboral, su inserción también está relacionada con el estado conyugal, presencia de un proveedor, la edad inicial de la fecundidad y la cantidad de hijos tenidos. Las mujeres con ningún grado de instrucción, ingresan al mercado laboral a temprana edad, en tanto que las mujeres con educación superior lo hacen a edades más tardías y muestran niveles de participación mayores. Además, es posible que tengan menor cantidad de hijos, lo cual a la vez, hace más probable que tengan mayores oportunidades de adquirir mejores niveles de instrucción y mayores oportunidades de empleo. En resumen, un mayor logro educativo genera resultados positivos en el mercado del trabajo y en las condiciones de vida de los integrantes de cada hogar.

Conclusiones

La educación se constituye una de las variables más importantes de la característica social de las personas, para analizar los avances del desarrollo humano como también para definir políticas sociales con el fin de reducir la pobreza. Por ello, los Censos de Población muestran cambios en las preguntas incluidas en las boletas censales tratando de mejorar el levantamiento de información que permita un estudio real de la situación de la educación en el país.

Los Censos de Población, proporcionan indicadores importantes como el comportamiento del analfabetismo, el grado de instrucción de cada una de las personas empadronadas a partir de una determinada edad en lo que se refiere al último curso aprobado y el ciclo o nivel de la enseñanza, como también la situación de la asistencia escolar durante un período reciente, pero cuyo comportamiento determinará los cambios a futuro de los diversos indicadores de educación.

Los datos de los Censos de Población y Vivienda, además de mejorar las estadísticas sobre el tema de educación, permiten interrelacionar con otras características de la población empadronada (demográficas, sociales y económicas), explicando el comportamiento de los mismos y los resultados en las condiciones de vida, niveles de fecundidad y mortalidad infantil y en la niñez, condición de hacinamiento, inserción laboral, nivel de ingreso, entre otros.

Los datos, que muestran los últimos Censos de Población y Vivienda, confirman que aún en el país no se ha logrado la asistencia a centros educativos del total de la población en edad escolar, aún los niveles de educación son bajos, aunque se debe reconocer que los datos censales no permiten analizar las causas o factores de la inasistencia, abandono y rezago, por lo cual se hace necesario contar con otras fuentes de información que permitan un mayor conocimiento sobre el tema. Teniendo en cuenta que se ha pasado por una pandemia del CORONAVIRUS (COVID-19), que implicó clases en la modalidad virtual y ello a la vez, la necesidad de que los hogares cuenten con una buena señal y de dispositivos tecnológicos, demostrando las grandes disparidades por áreas geográficas y la situación económica de los hogares. Será necesario conocer en qué medida la falta de recursos afectó la asistencia virtual de los niños, en su aprendizaje y/o deserción, además de la posible incorporación temprana al mercado laboral y embarazos no deseados a temprana edad en las niñas.

Bibliografía

- **Boletas Censales. (2022, junio 20).** CENSO BOLIVIA; Censo de Población y Vivienda. <https://censo.ine.gob.bo/gn/boletas-censales-3/>
- **Censos. (2020, mayo 22).** INE; Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.gob.bo/index.php/censos-educacion/>
- **Historia de los censos en Bolivia. (2022, marzo 14).** CENSO BOLIVIA; Censo de Población y Vivienda. <https://censo.ine.gob.bo/historia-de-los-censos>
- **INE–UDAPE. (2018).** Migración interna en Bolivia.
- **SIS–SPIE. Gob.bo. Recuperado el 28 de junio de 2023,** de http://sis-spie.planificacion.gob.bo/sis_spie/index.php
- **Vargas, M. (2018).** Departamento de Santa Cruz: Características del empleo, Censo 2012. Instituto de Investigación "José Ortiz Mercado–U.A.G.R.M.
- **Unfpa.org. Recuperado el 28 de junio de 2023,** de https://bolivia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Caracteristicas_de_Poblacion_2012.pdf

Empleo, producción y productividad laboral en Bolivia: 1976–2019

PhD. Beatriz Muriel H.⁵⁸

I. Introducción

En el marco de la Ruta del Censo, el Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM) ha promovido el desarrollo de investigaciones que visibilicen la información que proporciona los censos. Bajo este paraguas, el presente estudio realiza un diagnóstico sobre las tendencias del empleo en Bolivia, contrastándolas con aquellas relativas a la producción nacional y, como resultado de la interrelación entre ambas variables, la productividad laboral.

La información utilizada proviene de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de los años 1976, 1992, 2001 y 2012, y la Encuesta de Hogares (EH) del 2019; la cual es armonizada con los datos poblacionales del 2012 a partir de la EH 2012. Esto posibilita contar con estimaciones para un periodo más actual; a falta del último censo que recién será ejecutado en el 2024. Las bases de datos permiten analizar las variables a nivel nacional y por desagregaciones departamentales y ramas de actividad económica.

El estudio está dividido en seis secciones, incluyendo esta introducción. La siguiente sección presenta el marco de análisis donde se expone brevemente las variables, índices y datos construidos y/o utilizados. Las secciones III a V detallan las tendencias de la población ocupada, la producción y la productividad laboral, respectivamente, a partir de la información cuantitativa procesada; donde se apuntan las interrelaciones más importantes entre las variables bajo estudio. Por último, la sección VI expone las conclusiones más importantes.

II. Marco de Análisis

En materia laboral, los censos de población en Bolivia han sido la única fuente de información para conocer el número de personas que trabajan y sus

⁵⁷ La autora agradece a Sergio Mansilla que apoyó con la recolección de datos de EMINPRO–INESAD y el procesamiento de otros datos adicionales, y a Cecilia Lenis por la elaboración de los mapas.

características personales y ocupacionales. Además, las comparaciones intercensales son robustas ya que corresponden a la aproximación más cercana del universo poblacional; aunque para cada variable es importante considerar la temporalidad para su interpretación. En contraste, las encuestas en el país —como la de hogar o la continua de empleo— son ricas en preguntas y variables; pero limitadas en sus cálculos poblacionales —i.e. número de personas—. De hecho, estas utilizan los censos para delimitar su marco muestral y ponderadores de expansión; que los actualizan con cada nuevo censo.

Bajo este marco, uno de los aportes más interesantes de los censos en materia laboral es aquel relacionado con el desempeño productivo y sus cambios. Así, las tendencias del empleo pueden ser contrastadas con las de la producción nacional, y aún aquellas derivadas de sus interrelaciones, como la productividad laboral. La presente sección describe las variables, índices y datos utilizados para indagar estos aspectos.

A. Población ocupada

La población ocupada⁵⁹ ha sido definida por el INE como aquellas personas que realizaron una actividad económica al menos una hora en la semana de referencia —de la implementación del censo o la encuesta—, o que por razones circunstanciales no trabajaron pero cuentan con una fuente laboral. El estrato de edad usado por el INE para delimitar esta población fue de 10 años de edad o más hasta el 2016; pero después la edad mínima aumentó a 14 años (Muriel, 2019). Con todo, el estudio delimita el empleo a partir de los 10 años; ya que incluye información desde 1976.

En relación con la producción, la población ocupada ha sido dividida por ramas de actividad económica. Cabe notar que, tanto las bases de datos laborales como las cuentas nacionales, se basan en la Clasificación de Actividades Económicas de Bolivia (CAEB) y, por lo tanto, se ha podido trabajar con nueve sectores: Agropecuaria; Minería-hidrocarburos; Manufacturas; Construcción; Comercio, restaurantes y hoteles; Transporte y comunicaciones; Servicios financieros y empresariales; Servicios sociales, básicos y otros; y Administración

⁵⁹ En el presente estudio se utiliza indistintamente población ocupada o empleo.

⁶⁰ Ver, por ejemplo, Muriel y Romero (2022).

pública. Además, para cada rama de actividad se ha estimado la participación porcentual del empleo por departamentos.

En el análisis de las ramas de actividad a nivel departamental, se ha aproximado una medida de intensidad, utilizada en otros ámbitos,⁶⁰ para construir el Índice de Intensidad Departamental en el Empleo Sectorial (*IIE*), el cual es expresado como sigue:

$$(1) \quad IIE_{ij} = \frac{E_{ij} / E_j}{E_i / E}$$

donde E_{ij} y E_i representan, respectivamente, el número de trabajadores en el sector i del departamento j y total; E_j y E corresponden a la población ocupada del departamento j y de toda Bolivia.

El índice analiza la intensidad del uso relativo de mano de obra en un determinado sector entre un departamento y el total nacional. Un valor IIE_{ij} mayor a uno indica que la proporción de empleo en un determinado sector i y departamento j es mayor a esta misma proporción para toda la economía; es decir, dicha labor es relativamente intensiva en i y j . Un valor menor a uno tiene una lógica inversa y el trabajo es, entonces, relativamente escaso en i y j . Por último, un índice igual a uno apunta a una neutralidad en el uso relativo de i en j .

B. Producción

La producción nacional es usualmente medida a través del Producto Interno Bruto (PIB), que se deriva de las cuentas nacionales. El INE calcula el PIB a precios de mercado y a precios básicos; cuya diferencia se explica por los impuestos y márgenes de comercialización y transporte. El PIB que se utiliza usualmente para evaluar el crecimiento corresponde al primero; sin embargo, para medir productividad laboral es más adecuado el segundo.

De manera semejante al empleo, el PIB ha sido medido por ramas de actividad económica, por departamentos y por ambas desagregaciones al mismo tiempo. Además, se ha determinado el siguiente Índice de Especialización Departamental en la Producción Sectorial (*IEP*) (ver, e.g., Manzano, 2015):

$$(1) \quad IIP_{ij} = \frac{P_{ij} / P_j}{P_i / P}$$

donde P_{ij} y P_i representan, respectivamente, el valor de la producción (=PIB) del sector i del departamento j y total; P_j y P corresponden a los valores de la producción en j y nacional. El índice analiza la vocación productiva sectorial revelada, o especialización, entre un dado departamento y el total nacional. Un valor IIP_{ij} mayor a uno indica que la proporción del valor de la producción del sector i del departamento j es mayor a aquella relativa a toda la economía; es decir, que j presenta una especialización relativa en la producción de i . Un valor menor a uno tiene una lógica inversa, donde la producción de i es entonces relativamente baja en j , y un índice igual a uno apunta a una neutralidad.

C. Productividad laboral

La productividad laboral es entendida como la cantidad que produce un trabajador en un periodo dado. La variable determina la eficacia y eficiencia de la producción, ya que resume el estado de las técnicas y tecnológicas — científicas y administrativas—, del capital físico y humano y de otros insumos necesarios utilizados para producir bienes y servicios (Muriel y Olivarez, 2016).

La productividad laboral es usualmente aproximada con datos del PIB a precios de mercado y el empleo que viene de la ponderación de las encuestas. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, esta medida es mejor estimada utilizando el PIB a precios básicos sobre la población ocupada proveniente de los censos.

D. Datos

La información relativa a E proviene de los Censos Nacionales de Población y Vivienda (CNPV) de 1976, 1992, 2001 y 2012. El último CNPV debía realizarse en el 2022, pero fue postergado para el 2024; lo cual limita un análisis de tendencias hasta alguna fecha cercana. Sin embargo, la Encuesta de Hogares (EH) 2019 se constituye en una alternativa para realizar proyecciones; la cual

ha sido escogida por dos motivos principales. Primero, porque la muestra en ese año ha sido ampliada por el INE para que sea representativa a nivel departamental. Segundo, porque corresponde al año anterior a la pandemia y, por lo tanto, no se incluyen las distorsiones de la crisis sanitaria sobre las variables económicas bajo análisis.

La población ocupada entre el CNPV del 2012 y la EH 2019 ha sido armonizada considerando las tasas de crecimiento promedio por año entre la EH 2012 y la EH 2019; dado que la ponderación, en ambos casos, se basa en el censo del 2012. Estas tasas, aplicadas a nivel agregado, por sectores y tomando en cuenta sus respectivas participaciones por departamento, han sido aplicadas a las poblaciones del CNPV del 2012 para estimar los datos poblacionales del 2019.

Por último, los datos relacionados con el PIB provienen de las cuentas nacionales del INE; que son estimados en miles de bolivianos de 1990. La excepción es el PIB del año 1976, el cual tiene una base diferente y no está desagregado a nivel departamental; por ese motivo se ha considerado solamente su valor total en ese año.

III. Tendencias de la población ocupada

La población ocupada boliviana ha aumentado en el tiempo, en consistencia con el incremento poblacional. La Tabla 1 muestra que esta pasó de 1,44 millones de personas en 1976 a 5,47 millones en 2019. Entre esos años, el crecimiento promedio anual fue del 3,15%; sin embargo, llegó a ser algo más alta (4,13%) entre 2001 y 2012. La mayor dinámica del empleo en ese periodo parece responder al cambio del ciclo de la economía de un estado de leve recesión a otro de expansión y bonanza; con la consecuente mayor demanda por mano de obra.

Entre 1976 y 2019, en la desagregación por departamento, Santa Cruz y Pando tuvieron las tasas más altas de crecimiento promedio anual; del 4,46% y 4,23%, respectivamente. En contraste, Potosí y Oruro experimentaron las tasas más bajas (2,12% y 2,30%). El periodo censal 2001–2012 presenta también las variaciones porcentuales más elevadas en la desagregación por departamentos, donde sobresalen Pando y Tarija.

La participación porcentual por departamento entre los años censales sigue el desempeño de las respectivas tasas de crecimiento. La mayor concentración del empleo continúa en La Paz; pero cae fuertemente entre el 1976 y el 2019; del 33,29% al 27,65% —con 1,51 millones de personas—. En contraste, la población ocupada de Santa Cruz pasa del 15,57% al 26,71% en esos dos años y llega a 1,46 millones de trabajadores.

Tabla 1. Bolivia: Población Ocupada por Departamento, 1976–2019

Departamento	1976	1992	2001	2012	2019 ⁽¹⁾
Personas					
Total Bolivia	1.439.314	2.431.487	3.000.735	4.684.281	5.468.461
Chuquisaca	108.033	184.186	161.650	250.120	316.895
La Paz	479.077	713.169	888.386	1.387.909	1.511.762
Cochabamba	218.227	453.539	529.557	804.617	919.844
Oruro	94.954	112.704	146.226	228.039	252.966
Potosí	198.918	256.754	241.286	370.910	490.212
Tarija	57.613	111.876	145.464	235.961	259.417
Santa Cruz	224.044	499.024	744.214	1.175.941	1.460.801
Beni	47.509	85.977	125.034	183.174	191.496
Pando	10.938	14.258	18.917	47.610	65.069
Crecimiento promedio anual					
Total Bolivia		3,33%	2,36%	4,13%	2,24%
Chuquisaca		3,39%	-1,44%	4,05%	3,44%
La Paz		2,52%	2,47%	4,14%	1,23%
Cochabamba		4,68%	1,74%	3,88%	1,93%
Oruro		1,08%	2,94%	4,12%	1,49%
Potosí		1,61%	-0,69%	3,99%	4,06%
Tarija		4,24%	2,96%	4,50%	1,36%
Santa Cruz		5,13%	4,54%	4,25%	3,15%
Beni		3,78%	4,25%	3,53%	0,64%
Pando		1,67%	3,19%	8,75%	4,56%

Departamento	1976	1992	2001	2012	2019 ⁽¹⁾
Participación porcentual					
Total Bolivia	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Chuquisaca	7,51%	7,58%	5,39%	5,34%	5,79%
La Paz	33,29%	29,33%	29,61%	29,63%	27,65%
Cochabamba	15,16%	18,65%	17,65%	17,18%	16,82%
Oruro	6,60%	4,64%	4,87%	4,87%	4,63%
Potosí	13,82%	10,56%	8,04%	7,92%	8,96%
Tarija	4,00%	4,60%	4,85%	5,04%	4,74%
Santa Cruz	15,57%	20,52%	24,80%	25,10%	26,71%
Beni	3,30%	3,54%	4,17%	3,91%	3,50%
Pando	0,76%	0,59%	0,63%	1,02%	1,19%

Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD con base al Instituto Nacional de Estadística, Censos de Población y Vivienda 1976, 1992, 2001 y 2012, y Encuesta de Hogares 2019.

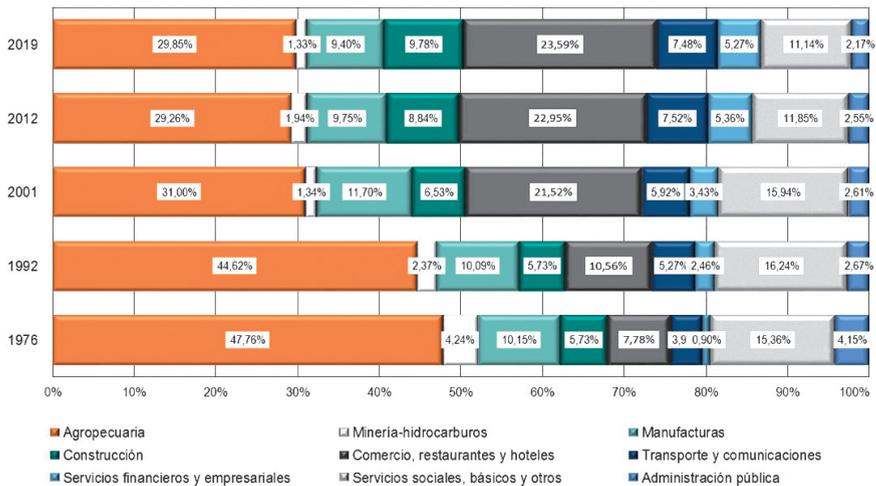
(1) La información del 2019 ha sido armonizada con los censos conforme lo explicitado en la sección II.

El Gráfico 1 y la Tabla 2 caracterizan a la población ocupada por rama de actividad. El sector agropecuario concentra a la mayor parte de los trabajadores, a pesar de que su relevancia relativa cae en el tiempo, del 47,76% en 1976 al 29,8% en 2019, y llega a absorber en el último año 1,63 millones de trabajadores. En contraste, Comercio, restaurantes y hoteles aumenta su participación de manera destacable —del 7,78% al 23,59% entre los dos años extremos— y pasa a ser el segundo sector más importante de la economía boliviana, con una población ocupada de 1,29 millones de personas. En esta dinámica, los Servicios financieros y empresariales, Transporte y Comunicaciones, y Construcción también sobresalen con tasas de crecimiento mayores al promedio.

Cabe notar que en los procesos de desarrollo económico se ha observado, generalmente, un cambio en la participación de la población ocupada del sector agropecuario al industrial. Sin embargo, en el caso de Bolivia, la mano de obra en las manufacturas ha permanecido en un nivel alrededor del 10%, y el excedente del empleo agropecuario se ha trasladado a los servicios,

principalmente de bajo uso de capital y baja productividad (Muriel, 2018). Esto se debe a que, históricamente, la explotación de las materias primas — recientemente del gas natural— ha sido el motor del crecimiento en el país, con una absorción baja de empleo (Muriel, 2019); mientras que la industrialización ha sido relegada.

Gráfico 1. Bolivia: Población Ocupada por Rama de Actividad Económica, 1976–2019⁽¹⁾ (Participación porcentual)



Fuente: Elaboración EMINPRO–INESAD con base al Instituto Nacional de Estadística, Censos de Población y Vivienda 1976, 1992, 2001 y 2012, y Encuesta de Hogares 2019.

(1) La información del 2019 ha sido armonizada con los censos conforme lo explicitado en la sección II.

En relación a las tasas de crecimiento (ver Tabla 2), los Servicios financieros y empresariales y Comercio, hoteles y restaurantes destacan por tener las tasas de crecimiento más altas entre 1976 y 2019; del 7,47% y el 5,85% respectivamente. En contraste Minería e hidrocarburos y la Administración pública presentan las variaciones porcentuales más bajas (0,41% y 1,61%) y llegan a generar 72,6 mil y 118,7 mil empleos. Con todo, Minería e Hidrocarburos tiene un desempeño destacable durante 2001 y 2012.

Tabla 2. Bolivia: Población Ocupada por Rama de Actividad Económica, 1976–2019

Rama de actividad	1976	1992	2001	2012	2019 ⁽¹⁾
Personas					
Total Bolivia	1.439.314	2.431.487	3.000.735	4.684.281	5.468.461
Agropecuaria	687.459	1.084.900	930.319	1.370.475	1.632.090
Minería-hidrocarburos	61.030	57.559	40.262	90.796	72.633
Manufacturas	146.086	245.261	351.207	456.539	513.982
Construcción	82.463	139.270	196.092	413.932	534.912
Comercio, restaurantes y hoteles	112.023	256.865	645.757	1.074.956	1.290.165
Transporte y comunicaciones	56.316	128.019	177.622	352.102	408.832
Servicios financieros y empresariales	13.015	59.877	103.030	251.246	288.228
Servicios sociales, básicos y otros	221.120	394.812	478.231	554.882	608.932
Administración pública	59.802	64.925	78.214	119.352	118.687
Crecimiento promedio anual					
Total Bolivia		3,33%	2,36%	4,13%	2,24%
Agropecuaria		2,89%	-1,69%	3,58%	2,53%
Minería-hidrocarburos		-0,37%	-3,89%	7,67%	-3,14%
Manufacturas		3,29%	4,07%	2,41%	1,71%
Construcción		3,33%	3,88%	7,03%	3,73%
Comercio, restaurantes y hoteles		5,32%	10,79%	4,74%	2,64%
Transporte y comunicaciones		5,27%	3,71%	6,42%	2,16%
Servicios financieros y empresariales		10,01%	6,22%	8,44%	1,98%
Servicios sociales, básicos y otros		3,69%	2,15%	1,36%	1,34%
Administración pública		0,51%	2,09%	3,92%	-0,08%

Fuente: Elaboración EMINPRO–INESAD con base al Instituto Nacional de Estadística, Censos de Población y Vivienda 1976, 1992, 2001 y 2012, y Encuesta de Hogares 2019.

(1) La información del 2019 ha sido armonizada con los censos conforme lo explicitado en la sección II.

La Tabla 3 muestra Índice de Intensidad Departamental en el Empleo Sectorial (IIE) para el 1992 y el 2019.⁶¹ Chuquisaca destaca porque ha tenido el predominio relativo en la mano de obra Agropecuaria —en relación al total de

⁶¹ Estos años son consistentes con la información del PIB, como se verá más adelante.

la economía—; aunque en el 2019 también fue importante la Administración Pública (1,41). En contraste, en ambos años, el departamento utilizó escasamente trabajo en Minería e hidrocarburos y Servicios financieros y empresariales.

En el 1992, La Paz tuvo un uso relativamente más alto del empleo en la Administración pública (1,50) y los Servicios financieros y empresariales (1,41), y, por el contrario, algo de menor utilización de mano de obra en la Agropecuaria (0,86). En el 2019, la estructura del *IIE* cambia, y el departamento llega a ser algo intensivo en mano de obra Agropecuaria (1,24) y escaso en Minería e hidrocarburos (0,43); con los restantes valores próximos al total de la economía —i.e. cercanos a 1—.

En Cochabamba, llama la atención Minería e hidrocarburos, por tener el *IIE* más bajo en el año 1992 (0,31) entre los sectores; pero el más alto en el 2019 (1,48). En ambos años, la Administración Pública tiene un bajo uso relativo de mano de obra.

Oruro se expone claramente como intensivo en el uso de trabajo en Minería e hidrocarburos en relación con el resto de la economía —2,73 en el 1992 y 2,17 en el 2019—, y utiliza escasamente empleos en Servicios financieros y empresariales —0,62 en 1992 y 0,70 en 2019—. En los restantes sectores destaca la caída del *IIE* de Manufacturas, de 0,99 en 1992 a 0,67 en 2019.

Potosí presenta valores del *IIE* de Minería e hidrocarburos aún más altos que Oruro —3,12 en el 1992 y 4,68 en el 2019—. El departamento es también importante en la absorción de mano de obra para la Agropecuaria —1,50 en el 1992 y 1,78 en el 2019—; pero en las restantes ramas de actividad los valores son menores a 1. De manera parecida al caso anterior, el empleo relativo destinado a las Manufacturas cae entre 1992 y 2019 —de 0,41 a 0,29—.

En el año 1992, Tarija resaltó por un mayor uso relativo de trabajadores para Servicios sociales, básicos y otros (1,51) y Construcción (1,38) y una menor utilización en Minería e hidrocarburos (0,26) y Comercio, restaurantes y hoteles (0,43). En el 2019, la Administración Pública llega a tener el *IIE* más alto (2,24), lo cual está asociado, aparentemente, al aumento sustantivo de los recursos públicos provenientes de la explotación de gas natural. Con todo, la *IIE* de Minería e hidrocarburos aumenta levemente, a pesar de que el

departamento ha sido, en las últimas décadas, uno de los principales productores de gas natural. Esto se debe a que esta explotación es menos intensiva en mano de obra en comparación con la minería.

Por otro lado, Santa Cruz se describe en mejor medida —en relación al total de la economía— con un proceso de desarrollo económico moderno. Por un lado, la *IIE* Agropecuaria cae entre los dos periodos de análisis, así como otros sectores intensivos en mano de obra poco calificada (Construcción, Comercio, restaurantes y hoteles y Transporte y comunicaciones). En contraste, la *IIE* de Manufacturas aumenta —del 1,17 en 1992 al 1,32 en 2019— y llega a ser el más alto del país; lo cual se explica, esencialmente, por la agro-industria. Al igual que el caso de Tarija, Minería e hidrocarburos absorbe poco empleo, a pesar de ser un productor importante de gas natural.

Tabla 3. Bolivia: el Índice de Intensidad Departamental en el Empleo Sectorial, 1992–2019

1992									
Rama de actividad	CHQ	LPZ	CBBA	ORU	PSI	TJA	SCZ	BNI	PND
Agropecuaria	1,54	0,86	1,06	0,90	1,50	0,99	0,72	0,90	1,39
Minería-hidrocarburos	0,23	1,20	0,31	2,73	3,12	0,26	0,42	0,25	1,63
Manufacturas	0,68	1,12	1,10	0,99	0,41	0,80	1,17	1,27	0,59
Construcción	0,64	0,98	1,02	0,97	0,47	1,38	1,34	1,06	0,48
Comercio, restaurantes y hoteles	0,52	1,13	0,74	1,28	0,55	0,43	1,58	0,76	0,56
Transporte y comunicaciones	0,46	0,99	0,94	1,18	0,56	1,03	1,42	1,20	0,55
Servicios financieros y empresariales	0,46	1,41	0,89	0,62	0,24	0,80	1,32	0,62	0,46
Servicios sociales, básicos y otros	0,62	1,05	1,13	0,83	0,50	1,51	1,08	1,31	0,62
Administración pública	0,60	1,50	0,65	1,17	0,51	1,02	0,91	1,14	2,08
1991 ⁽¹⁾									
Rama de actividad	CHQ	LPZ	CBBA	ORU	PSI	TJA	SCZ	BNI	PND
Agropecuaria	1,54	0,86	1,06	0,90	1,50	0,99	0,72	0,90	1,39
Minería-hidrocarburos	0,23	1,20	0,31	2,73	3,12	0,26	0,42	0,25	1,63
Manufacturas	0,68	1,12	1,10	0,99	0,41	0,80	1,17	1,27	0,59
Construcción	0,64	0,98	1,02	0,97	0,47	1,38	1,34	1,06	0,48

1991 ⁽¹⁾									
Rama de actividad	CHQ	LPZ	CBBA	ORU	PSI	TJA	SCZ	BNI	PND
Comercio, restaurantes y hoteles	0,52	1,13	0,74	1,28	0,55	0,43	1,58	0,76	0,56
Transporte y comunicaciones	0,46	0,99	0,94	1,18	0,56	1,03	1,42	1,20	0,55
Servicios financieros y empresariales	0,46	1,41	0,89	0,62	0,24	0,80	1,32	0,62	0,46
Servicios sociales, básicos y otros	0,62	1,05	1,13	0,83	0,50	1,51	1,08	1,31	0,62
Administración pública	0,60	1,50	0,65	1,17	0,51	1,02	0,91	1,14	2,08

Fuente: Elaboración EMINPRO–INESAD con base al Instituto Nacional de Estadística, Censos de Población y Vivienda 1976, 1992, 2001 y 2012, y Encuesta de Hogares 2019.

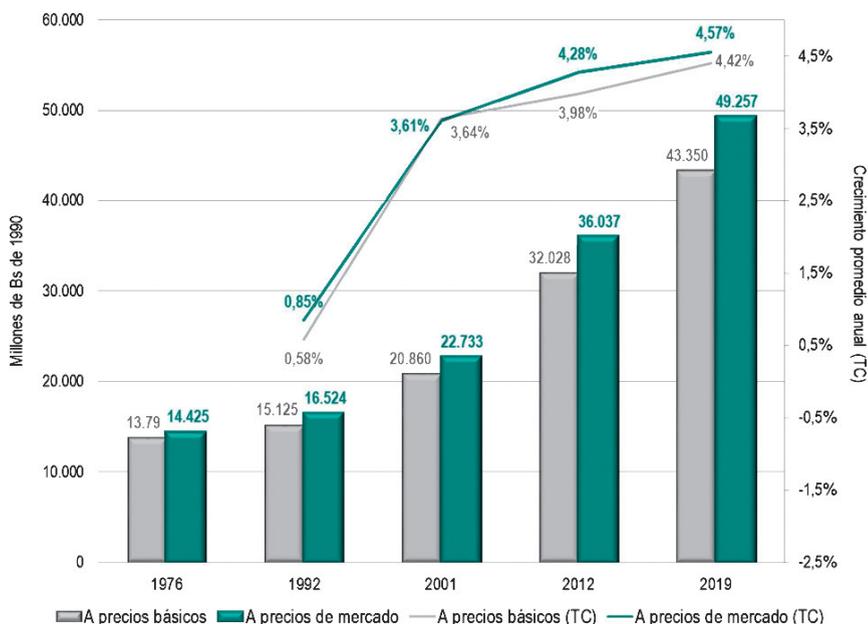
(1) La información del 2019 ha sido armonizada con los censos conforme lo explicitado en la sección II.

En el caso de Beni, en el año 1992, los Servicios sociales, básicos y otros y las Manufacturas destacan por utilizar relativamente más mano de obra —en relación al total de la economía—; mientras que, en el 2019, los sectores líderes son Administración Pública y Construcción. En contraste, Minería e Hidrocarburos y Servicios financieros y empresariales utilizan relativamente menos trabajo en ambos periodos.

Finalmente, Pando resalta por emplear relativamente más mano de obra en la Administración Pública; siendo aún mayor en el 2019 (3,50) en relación al 1992 (2,08). La absorción relativa de mano de obra en Minería e hidrocarburos queda en segundo lugar en el 1992; pero se sitúa en el último puesto en el año 2019.

IV. Tendencias de la Producción

La contracara del uso relativo de la mano de obra corresponde a la producción. El Gráfico 2 presenta la evolución del producto interno bruto (PIB) en los años censales. La brecha entre el PIB a precios de mercado y el PIB a precios básicos aumenta en el tiempo, dado el incremento de los impuestos, principalmente sobre las materias primas.

Gráfico 2. Bolivia: Producto Interno Bruto (PIB), 1976–2019

Fuente: Elaboración EMINPRO–INESAD, con información del Instituto Nacional de Estadística.

El PIB a precios básicos —que, como se señaló, es el adecuado para medir la productividad laboral— representa en el 2019 algo más de tres veces el del año 1976; lo cual se explica, en alguna medida, por un componente estructural relacionado con el aumento de la población y la consecuente mayor demanda por bienes y servicios.

Entre 1976 y 1992, el crecimiento promedio anual fue apenas del 0,58% (0,85% para el caso del PIB a precios de mercado), lo que se explica por la crisis económica que vivió el país durante 1982–1985, donde se tuvo tasas negativas (Morales, 1990). Posteriormente, la tasa aumenta y entre 2012 y 2019 llega a ser la más alta, con el 4,42% (4,57% para el PIB a precios de mercado).

Tabla 4: PIB (a precios básicos) por Departamento, 1992–2019

Departamento	1992	2001	2012	2019
Crecimiento anual promedio				
Total Bolivia		3,64%	3,98%	4,42%
Chuquisaca		1,80%	3,49%	4,31%
La Paz		1,72%	4,20%	5,05%
Cochabamba		4,15%	2,90%	4,40%
Oruro		5,04%	2,57%	2,44%
Potosí		1,43%	5,31%	3,78%
Tarija		5,11%	8,40%	-0,55%
Santa Cruz		5,07%	3,66%	5,76%
Beni		3,86%	2,60%	4,54%
Pando		7,46%	3,41%	3,46%
Participación porcentual				
Total Bolivia	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Chuquisaca	6,49%	5,53%	5,25%	5,21%
La Paz	26,46%	22,38%	22,92%	23,91%
Cochabamba	17,57%	18,36%	16,37%	16,35%
Oruro	5,78%	6,53%	5,62%	4,92%
Potosí	6,51%	5,36%	6,17%	5,91%
Tarija	5,23%	5,94%	9,39%	6,68%
Santa Cruz	27,11%	30,69%	29,69%	32,47%
Beni	4,10%	4,18%	3,61%	3,64%
Pando	0,75%	1,04%	0,98%	0,92%

Fuente: Elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística.

La Tabla 4 muestra el PIB por Departamento. Entre 1992 y 2019, las tasas de crecimiento promedio anual más altas corresponden a Tarija (4,92%), Pando (4,76%) y Santa Cruz (4,67%). Tarija destaca también durante 2001–2012, con una variación porcentual del 8,40%; aunque en el último periodo registra un porcentaje negativo. Esta dinámica responde, en buena medida, al ciclo de la producción de gas natural —que aumentó durante 2005–2014 y cayó posteriormente—. Cabe notar que el desempeño de estos tres departamentos tiene una relación directa con las tendencias encontradas en el empleo (ver Tabla 1). En contraste, Chuquisaca y Oruro presentan tasas bajas entre 1992 y 2019; del 3,13% y 3,36% respectivamente.

En todos los años de análisis, Santa Cruz lidera con la participación porcentual más alta, que aún aumenta a 32,47% en el 2019. La Paz —que era el primer departamento generador de empleo (ver Tabla 1)— ocupa el segundo lugar, con un porcentaje que inclusive cae del 26,46% en el 1992 al 23,91% en el 2019. Cochabamba le sigue en importancia, con una contribución promedio inter-censal del 17,16%. En contraste —coincidentalmente con la absorción de mano de obra—, Pando cuenta con el porcentaje más bajo, con un promedio del 0,92% para todo el periodo, y Beni le sigue, con una participación que cae en el tiempo hasta llegar al 3,64% en el 2019.

Tabla 5: PIB (a precios básicos) por Rama de Actividad Económica, 1992–2019

	1992	2001	2012	2019
Crecimiento anual promedio				
Total Bolivia		3,64%	3,98%	4,42%
Agropecuaria		3,12%	2,73%	5,21%
Minería-hidrocarburos		2,86%	6,87%	0,26%
Manufacturas		3,66%	4,19%	4,69%
Construcción		3,02%	5,54%	5,98%
Comercio, restaurantes y hoteles		2,87%	3,37%	4,32%
Transporte y comunicaciones		4,85%	4,44%	4,83%
Servicios financieros y empresariales		5,54%	1,71%	4,63%
Servicios sociales, básicos y otros		4,40%	3,34%	4,24%
Administración pública		2,72%	4,29%	6,53%
Participación Porcentual				
Total Bolivia	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Agropecuaria	16,49%	15,76%	13,81%	14,56%
Minería-hidrocarburos	10,84%	10,13%	13,70%	10,31%
Manufacturas	18,17%	18,21%	18,63%	18,97%
Construcción	3,69%	3,50%	4,12%	4,57%
Comercio, restaurantes y hoteles	13,45%	12,59%	11,80%	11,72%
Transporte y comunicaciones	10,61%	11,78%	12,37%	12,72%
Servicios financieros y empresariales	9,23%	10,88%	8,54%	8,66%
Servicios sociales, básicos y otros	6,75%	7,21%	6,74%	6,66%
Administración pública	10,77%	9,95%	10,29%	11,83%

Fuente: Elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística.

La Tabla 5 presenta el PIB por rama de actividad económica. Entre 1992 y 2019 los sectores más dinámicos fueron Construcción y Transporte y comunicaciones; con tasas de crecimiento promedio anual del 4,80% y el 4,68%, respectivamente. En contraste, Comercio, restaurantes y hoteles y Agropecuaria —que son los líderes en la absorción del empleo (ver Gráfico 1)— tuvieron los porcentajes más bajos (3,45% y 3,50%). Por otro lado, Minería e hidrocarburos resalta por tener la tasa más alta durante 2001–2012 (6,87%); pero un bajo desempeño en los restantes periodos. Este ciclo es coincidente con el comportamiento del empleo, como se observa en la Tabla 2.

En términos de participación, las Manufacturas —que ocupaban el cuarto lugar en la creación de empleos (ver Gráfico 1)— lideran el PIB sectorial, con un porcentaje promedio inter-censal del 18,5%. La Agropecuaria se sitúa en el segundo lugar; aunque su contribución presenta una caída del 16,5% en el 1992 al 14,6% en el 2019. En contraste, las ramas con una contribución baja son la Construcción y los Servicios sociales, básicos y otros; con participaciones del 4,57% y 6,66% en el 2019.

La Tabla 6 presenta el Índice de Especialización Departamental en la Producción Sectorial (*IIP*). En ambos años, Chuquisaca destaca con una mayor producción en Minería e hidrocarburos y Agropecuaria —en relación al total de la economía—. La Administración pública también sobresale en el 2019, con un *IIP* de 1,42; lo que se asocia, aparentemente, a los mayores recursos públicos derivados de la explotación de gas natural.

En ambos años, La Paz presenta una producción relativamente más intensiva en Administración pública y en Servicios financieros y empresariales; mientras que la Agricultura cuenta con el *IIP* más bajo. En Cochabamba, las Manufacturas son relativamente importantes en 1992 (1,29) y Transporte y comunicaciones en 2019 (1,46); mientras que Minería e hidrocarburos tiene el menor *IIP* en ambos años. Las restantes ramas de actividad se aproximan a la neutralidad, es decir a 1.

De manera parecida al empleo (ver Tabla 3), el *IIP* más alto de Oruro está en Minería e hidrocarburos —2,39 en 1992 y 2,05 en 2019—; pero se encuentra rezagado en la producción Agropecuaria. Potosí cuenta aún con valores del *IIP*

de Minería e hidrocarburos aún más altos que Oruro como en el caso del *IIE* —3,20 en 1992 y 3,16 en 2019—. En ambos departamentos, el desempeño de las Manufacturas se asocia con un proceso de desindustrialización —relativa al resto de la economía—, con una cada vez menor participación en la producción, y también en el empleo (ver Tabla 3).

En el caso de Tarija, el *IIP* más alto en el 1992 corresponde a Minería e Hidrocarburos (1,69), el que aún aumenta, de manera sustantiva, en el 2019 (4,07). En ambos años, la Construcción le sigue en importancia, con valores de 1,66 en el 1992 y de 1,42 en el 2019. En contraste, en el año 1992, el peor desempeño relativo está en Transporte y comunicaciones (0,72) y en el 2019 en Servicios sociales, básicos y otros (0,39).

Por otro lado, en Santa Cruz cabe notar una relativa especialización en Agropecuaria (1,23) y Manufacturas (1,11) en el 1992, y que aumenta a 1,53 y 1,30, respectivamente, en el 2019. De hecho, el último año, el *IIP* de Manufacturas es el más alto en relación a los restantes departamentos, lo cual responde, principalmente, al desarrollo agroindustrial. En contraste, la Administración Pública cuenta con el *IIP* más bajo en ambos casos.

Tabla 6. Bolivia: Índice de Intensidad Sectorial de la Producción por Departamento, 1992–2019

Rama de actividad	1992								
	CHQ	LPZ	CBBA	ORU	PSI	TJA	SCZ	BNI	PND
Agropecuaria	1,26	0,54	1,13	0,35	0,83	1,13	1,23	2,45	1,63
Minería-hidrocarburos	2,09	0,55	0,36	2,39	3,20	1,69	0,77	0,15	0,82
Manufacturas	0,87	0,97	1,29	0,88	0,34	0,80	1,11	0,93	0,77
Construcción	1,00	0,95	1,07	0,81	0,74	1,66	0,99	0,76	1,72
Comercio, restaurantes y hoteles	0,81	1,12	1,00	1,09	0,81	0,91	0,98	0,93	1,27
Transporte y comunicaciones	0,58	1,22	1,02	0,83	0,68	0,72	1,13	0,57	0,13
Servicios financieros y empresariales	0,65	1,32	0,95	1,03	0,93	0,79	0,90	0,76	0,45
Servicios sociales, básicos y otros	0,59	1,17	1,19	0,83	0,58	0,74	1,05	0,61	0,83
Administración pública	0,94	1,48	0,85	1,00	1,11	0,96	0,65	0,81	1,45

2019									
Rama de actividad	CHQ	LPZ	CBBA	ORU	PSI	TJA	SCZ	BNI	PND
Agropecuaria	1,19	0,44	0,81	0,32	0,66	0,59	1,53	2,56	1,84
Minería-hidrocarburos	1,63	0,60	0,22	2,05	3,16	4,07	0,50	0,27	0,52
Manufacturas	0,81	0,95	1,19	0,67	0,26	0,43	1,30	0,89	0,56
Construcción	0,74	0,69	1,12	1,58	1,59	1,42	0,83	1,13	4,05
Comercio, restaurantes y hoteles	0,71	1,26	0,98	0,92	0,97	0,55	0,96	1,07	1,24
Transporte y comunicaciones	0,86	1,03	1,46	1,15	0,76	0,72	0,94	0,35	0,15
Servicios financieros y empresariales	0,73	1,50	1,06	0,86	0,80	0,68	0,82	0,71	0,38
Servicios sociales, básicos y otros	0,68	1,36	1,15	0,92	0,50	0,39	1,00	0,58	0,57
Administración pública	1,42	1,38	0,95	1,30	1,21	0,90	0,62	0,91	1,27

Fuente: Elaboración propia, con información del Instituto Nacional de Estadística.

En el caso de Beni, la Agropecuaria presenta los *IIP* más altos en relación a los restantes sectores y departamentos —2,45 en el 1992 y 2,56 en el 2019—; mientras que la producción relativa en Minería e Hidrocarburos es baja. Finalmente, en ambos años en Pando destaca también la especialización relativa en la Agropecuaria —1,63 en 1992 y 1,84 en 2019— y en la Administración pública —1,45 en 1992 y 1,27 en 2019—, y un bajo *IIP* en Transporte y comunicaciones y Servicios financieros y empresariales.

V. Productividad Laboral

La Tabla 7 muestra las estimaciones de la productividad laboral por rama de actividad, considerando como índice el valor del total de la economía del 1992 igual a 100. En ese año, resaltan las diferencias por ramas de actividad económica; donde Minería e hidrocarburos, Administración pública y Servicios financieros y empresariales presentan los niveles más altos; mientras que la Agropecuaria, los Servicios sociales, básicos y otros y la Construcción cuentan con productividades menores que el total. Esto se asocia, en buena medida, con los distintos requerimientos de mano de obra por unidad de producto que tienen los rubros; donde algunos son más intensivos en este factor de producción y otros menos intensivos.

Tabla 7. Bolivia: Índice de la Productividad Laboral por Rama de Actividad Económica, 1992–2019

Rama de Actividad	1992	2001	2012	2019 ⁽¹⁾	Crecimiento 1992–2019
Total Bolivia	100,00	111,70	109,84	127,33	0,90%
Agropecuaria	36,96	56,82	51,89	62,19	1,95%
Minería-hidrocarburos	457,74	843,72	776,73	988,83	2,89%
Manufacturas	180,12	173,84	210,08	257,20	1,33%
Construcción	64,47	59,85	51,30	59,60	-0,29%
Comercio, restaurantes y hoteles	127,34	65,36	56,51	63,28	-2,56%
Transporte y comunicaciones	201,46	222,38	180,91	216,75	0,27%
Servicios financieros y empresariales	374,80	354,03	175,04	209,42	-2,13%
Servicios sociales, básicos y otros	41,80	50,70	62,67	76,26	2,25%
Administración pública	403,38	426,49	443,79	694,71	2,03%

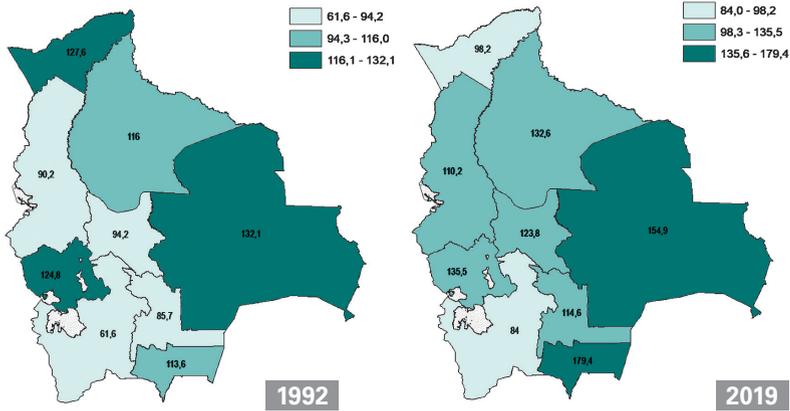
Fuente: Elaboración EMINPRO–INESAD con base al Instituto Nacional de Estadística, Censos de Población y Vivienda 1976, 1992, 2001 y 2012, Encuesta de Hogares 2019 y cuentas nacionales.

(1) La información del 2019 para empleo ha sido armonizada con los censos conforme lo explicitado en la sección II.

Entre 1992 y 2019, el crecimiento promedio anual de la productividad laboral fue bajo (0,90%); con tasas negativas en Comercio, restaurantes y hoteles (-2,56%), Servicios financieros y empresariales (-2,13%) y Construcción (-0,29%). En el primer caso, el índice inclusive era mayor que el nacional en 1992; pero llega a ser más bajo en 2019. En contraste, destacan Minería e hidrocarburos (2,89%) y Servicios sociales, básicos y otros (2,25%), con los porcentajes más altos.

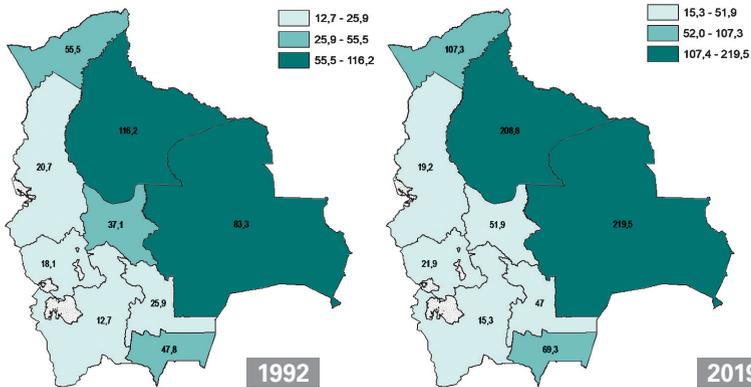
Las Figuras 1 a 4 muestran, para 1992 y 2019, la productividad laboral por departamento, total y para tres sectores seleccionados por su relevancia en relación a la creación de empleos y desarrollo económico.

Figura 1. Bolivia: Índice de la Productividad Laboral por Departamento (Productividad total 1992=100), 1992–2019



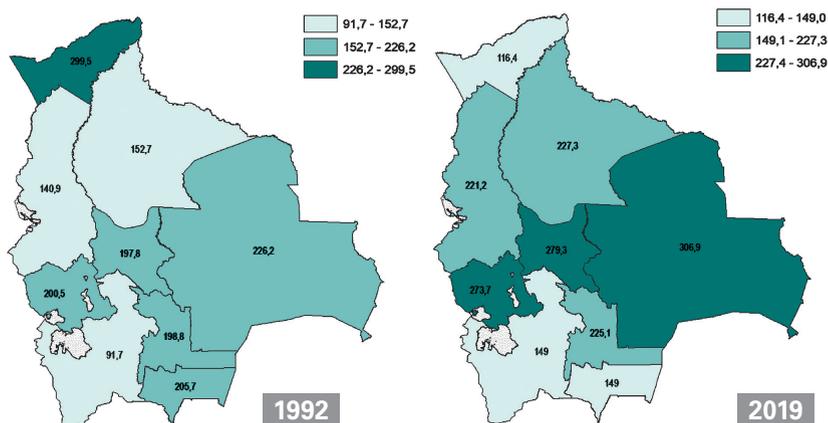
Fuente: Elaboración EMINPRO–INESAD con base al Instituto Nacional de Estadística, Censos de Población y Vivienda 1976, 1992, 2001 y 2012, Encuesta de Hogares 2019 y cuentas nacionales.
(1) La información del 2019 para empleo ha sido armonizada con los censos conforme lo explicitado en la sección II.

Figura 2. Bolivia: Índice de la Productividad Laboral en la Agropecuaria por Departamento (Productividad total 1992=100), 1992–2019



Fuente: Elaboración EMINPRO–INESAD con base al Instituto Nacional de Estadística, Censos de Población y Vivienda 1976, 1992, 2001 y 2012, Encuesta de Hogares 2019 y cuentas nacionales.
(1) La información del 2019 para empleo ha sido armonizada con los censos conforme lo explicitado en la sección II.

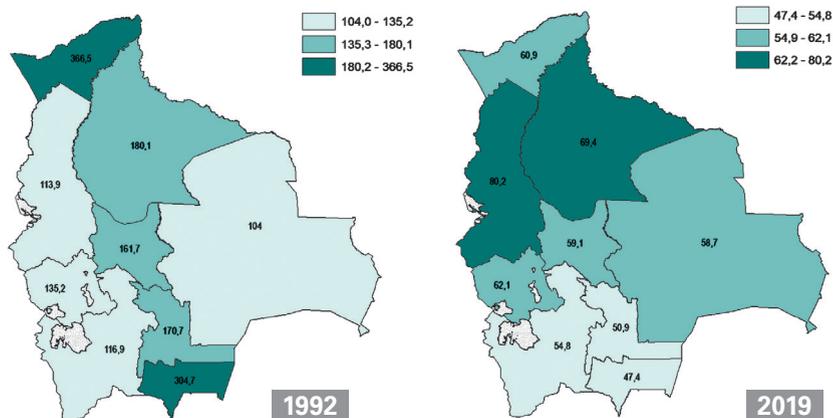
Figura 3. Bolivia: Índice de la Productividad Laboral en las Manufacturas por Departamento (Productividad total 1992=100), 1992–2019



Fuente: Elaboración EMINPRO–INESAD con base al Instituto Nacional de Estadística, Censos de Población y Vivienda 1976, 1992, 2001 y 2012, Encuesta de Hogares 2019 y cuentas nacionales.

(1) La información del 2019 para empleo ha sido armonizada con los censos conforme lo explicitado en la sección II.

Figura 4. Bolivia: Índice de la Productividad Laboral en Comercio por Departamento (Productividad total 1992=100), 1992–2019



Fuente: Elaboración EMINPRO–INESAD con base al Instituto Nacional de Estadística, Censos de Población y Vivienda 1976, 1992, 2001 y 2012, Encuesta de Hogares 2019 y cuentas nacionales.

(1) La información del 2019 para empleo ha sido armonizada con los censos conforme lo explicitado en la sección II.

En el primer caso, Santa Cruz cuenta con los niveles más altos en ambos años; mientras que Pando y Oruro pierden su primacía. Tarija destaca, también, en el año 2019, lo que se explica, en buena medida, por la mayor producción de gas natural. En contraste, Potosí ocupa sistemáticamente el último lugar. Con todo, como se explicó anteriormente, estas brechas pueden responder a los diferentes requerimientos de mano de obra a nivel sectorial.

En este marco, la Figura 2 compara la productividad laboral entre los departamentos, considerando solamente la Agropecuaria. En ambos años, Santa Cruz y Beni lideran con los niveles más altos, e inclusive Santa Cruz presenta la tasa de crecimiento promedio anual más alta. En contraste, los departamentos del Altiplano (La Paz, Oruro y Potosí) cuentan con los niveles más bajos y variaciones porcentuales próximas a cero.

En relación a las Manufacturas (Figura 3), Pando contaba con el índice más alto en 1992; pero se revierte, y presenta un valor bajo, en 2019. Santa Cruz, Cochabamba y Oruro mejoran en el tiempo y llegan a tener los niveles de productividad más altos en 2019. Nuevamente Potosí, se sitúa en el peor lugar; aunque el crecimiento es positivo.

Finalmente, en relación a Comercio, restaurantes y hoteles cabe notar que entre 1992 y 2019 todos los índices empeoran; siendo Tarija y Pando los casos más alarmantes. En esta, los departamentos líderes se reconfiguran y La Paz y Beni destacan, con los niveles más altos, en el 2019; y quedan relegados Tarija, Chuquisaca y Potosí.

VI. Conclusiones

El presente estudio realiza un diagnóstico sobre las tendencias del empleo en Bolivia, contrastándolas con aquellas relativas a la producción nacional y, como resultado de la interrelación entre ambas variables, la productividad laboral. Para esto, se utiliza información proviene de los CNPV de 1976, 1992, 2001 y 2012, y se incluye el año 2019 a partir de una armonización realizada con las Encuestas de Hogares (EH) de los años 2012 y 2019.

En relación al empleo, los datos muestran que el país tuvo un crecimiento neto (promedio anual) del 3,15% entre 1976 y 2019, con una tasa que fue algo más alta durante 2001–2012, asociada, aparentemente, al comportamiento cíclico

de la economía. En esta dinámica, Santa Cruz y Pando tienen las tasas más altas; mientras que Potosí y Oruro presentan un bajo desempeño. Cabe notar, también, que Santa Cruz gana en su participación porcentual disminuyendo la brecha con La Paz —que es el departamento que absorbe, relativamente, más mano de obra—.

En la desagregación por rama de actividad, la Agropecuaria —que se encuentra en primer lugar en cuanto a creación de empleos—, pierde relevancia en el tiempo; dando paso a Comercio, restaurantes y hoteles. En esta dinámica, los Servicios financieros y empresariales, Transporte y Comunicaciones y Construcción también sobresalen con tasas altas de creación neta de empleo.

El Índice de Intensidad Departamental en el Empleo Sectorial (*IIE*) destaca por el mayor uso de mano obra en Agropecuaria a Chuquisaca y Potosí, en Minería e hidrocarburos a Potosí y Oruro, y en Manufacturas a Santa Cruz. Además, Pando, Tarija y Beni llegan a tener un *IIE* alto en la Administración Pública, en asociación con los mayores recursos públicos provenientes del gas natural.

Entre 1992 y 2019, Tarija, Pando y Santa Cruz tienen las tasas de crecimiento del PIB más altas; mientras que Chuquisaca y Oruro muestran un bajo desempeño. Además, en todos los años de análisis, Santa Cruz lidera con su participación porcentual, que aún aumenta en el tiempo. En contraste, La Paz baja en su relevancia relativa. En las ramas de actividad económica, los sectores con el PIB más dinámico son Construcción y Transporte y comunicaciones; mientras que Comercio, restaurantes y hoteles y Agropecuaria registran los porcentajes más bajos. La Minería e hidrocarburos es importante solamente durante 2001–2012.

El Índice de Especialización Departamental en la Producción Sectorial (*IIP*) resalta por la mayor producción relativa en Agropecuaria a Beni, Pando, Chuquisaca y Santa Cruz, en Minería e hidrocarburos a Potosí, Oruro, Tarija y Chuquisaca, y en Manufacturas a Santa Cruz.

En el análisis, Oruro y Potosí cuentan con un bajo desempeño en las Manufacturas, tanto en la generación de empleos como en la producción, mostrando un proceso de desindustrialización en ambos departamentos.

Finalmente, en lo que respecta a la productividad laboral, la tasa de crecimiento (promedio anual) entre 1992 y 2019 estimada llega a apenas 0,90%, y es aún

negativa en Comercio, restaurantes y hoteles, Servicios financieros y empresariales y Construcción. Con todo, en la desagregación por departamentos, Santa Cruz presenta una dinámica positiva destacable; que se refleja en la Agropecuaria y las Manufacturas. En contraste, Potosí tiene un bajo desempeño.

Bibliografía

- **Manzano, N. (2015).** Análisis de Contexto de la Situación Productiva y Laboral de Cochabamba. Documento de Trabajo #05. La Paz: Fundación INESAD.
- **Morales, J. A. (1990).** El Ajuste Macroeconómico Boliviano de 1985 a 1989. Documento de Trabajo No. 09/90. La Paz, Bolivia: Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Universidad Católica Boliviana “San Pablo”.
- **Muriel, H. B. (2018).** El Círculo Vicioso entre Alta Informalidad y Baja Productividad en Bolivia. Boletín Agenda Inteligente #4. La Paz, Bolivia: INESAD. Recuperado de: <https://www.inesad.edu.bo/2018/08/08/boletin-4-el-circulo-vicioso-entre-elevada-informalidad-y-baja-productividad-en-bolivia/>
- **Muriel, H. B. (2019).** Situación laboral boliviana: factores cíclicos y estructurales. En B. Muriel H. e I. Velásquez-Castellanos (Coord.), Evaluación de la economía y del desarrollo en Bolivia: avances, retrocesos y perspectivas (pp. 109-134). La Paz, Bolivia: KAS, INESAD y Plural Editores.
- **Muriel, H. B. y Olivarez, G. (2016).** Productividad Laboral. L. Andersen, B. Branisa y S. Canelas (Eds.), El ABC del Desarrollo en Bolivia (pp. 182–189). La Paz, Bolivia: Fundación INESAD. Recuperado de <https://www.inesad.edu.bo/wp-content/uploads/2016/12/P-Productividad-laboral.pdf>
- **Muriel, H. B. y Romero, D. (2022).** Roles de género y ocupaciones en Bolivia. Cartilla Educativa #9. La Paz, Bolivia: Fundación INESAD.

El Censo Nacional de Población y Vivienda para los pueblos indígenas. Tres décadas de relación con el Estado

MSc. José Blanes Jiménez

El artículo es una reflexión sobre la importancia del próximo Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) para los pueblos indígenas. Para ello, partimos con algunos antecedentes sobre la relevancia de los conteos de población como herramienta para la gestión de sus derechos territoriales y de sus culturas, especialmente después de las reformas estructurales de los 90.

Los censos muestran los diferentes momentos del entramado de iniciativas de los pueblos indígenas y del Estado en su incorporación como ciudadanos bolivianos, con derechos especiales de origen y de sus aportes a una ciudadanía boliviana plural. En las últimas décadas del siglo XX, los pueblos indígenas fueron protagonistas frente al Estado de la conquista de sus derechos como ciudadanos con usos y costumbres de vida de origen.

Los movimientos insurreccionales indígenas contra esta invisibilidad en el Estado, dieron un giro en toda la región andina, surgiendo organizaciones que canalizaron largas luchas por su identidad cultural basada en la gestión autónoma de sus territorios. En Bolivia resaltan la reorganización de las capitanías guaraníes en tierras bajas, arrebatadas en favor de las grandes haciendas y las marchas hasta la sede de gobierno, en pro del reconocimiento de sus territorios. (Albó, X. 2011).

Así es que se fueron entrelazando dos líneas de acción, dos actores; por un lado, los pueblos indígenas que impulsan movimientos, marchas por el país presionando por su cultura y la gestión autónoma de sus territorios y por el otro, el Estado presionando a los pueblos indígenas para incorporarlos a su gestión. En esta relación se observarán dos movimientos que suelen ser simultáneos: de penetración en el aparato del Estado por parte de los pueblos indígenas e incorporación de los mismos al aparato del Estado. Estado y sociedad entrelazados por los impulsos de ambos actores: "socialización del Estado" y "estatalización de la sociedad" (Blanes J, José y SERRANO, 1999). En este entramado el censo, poco significativo a veces, es fundamental en otros casos.

Desde la última década del siglo XX, el Estado post Consenso de Washington, fue el protagonista e impulsor de políticas de incorporación de las poblaciones rurales, en general, y de los indígenas, en particular, a la estructura de gobierno. Estas políticas, precedidas por un periodo de emergencia de organización y movilizaciones indígenas que hicieron historia, fueron un momento de inflexión, mediante las llamadas reformas estructurales. Con éstas se inició un nuevo periodo en la relación del Estado con pueblos indígenas, aunque estas no estuvieron destinadas específicamente a ellos. Nos referimos a la Ley de Descentralización, la Ley de Participación Popular, eje principal de las reformas. Con ellas, se municipaliza todo el país, se reconocen unidades territoriales y establecen procesos de participación universal, esenciales para una gestión pública basada en el territorio. Y en ese marco, a comienzos del siglo XXI, se crea el municipio indígena y posteriormente se abre la puerta a las autonomías indígenas (Galindo S., Mario. 2008).

El CNPV, al focalizar la perspectiva territorial de los pueblos indígenas, debía hacer posible la implementación de las reformas estructurales. En la emergencia participativa de las reformas estructurales, el CNPV y los procesos de construcción del “gobierno indígena” del MAS, que le siguieron las últimas dos décadas, el tema de censo alcanzará importancia y relevancia política inéditas.

Por todo lo anterior, el artículo parte preguntándose sobre la aparente baja visibilidad de los pueblos indígenas en un momento como el movimiento de los 36 días en Santa Cruz de la Sierra en que participaron sus instituciones cívicas y muchas otras a nivel nacional, solidarias con sus reivindicaciones. Ha sido una movilización desde la sociedad por el cumplimiento de las condiciones necesarias para la realización del CNPV. Este, que debería realizarse el 2022 y que el gobierno pospuso para el 2024. Podría parecer que no es un tema importante para quienes, sin embargo, se movilizaron 11 veces y una de ellas por 65 días, por temas relacionados con la gestión y defensa de sus territorios, base de su identidad cultural.

A continuación, se revisarán algunos elementos del entramado de relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, que se expresan en el escenario social y político durante las últimas tres décadas, con motivo de los censos de población y vivienda.

1. Los pueblos indígenas, de “incorporados” a “gestores de sus territorios”

Dos censos en la relación entre los pueblos indígenas y el Estado

En una primera época, sobre todo hasta mediados del siglo XX, los censos fueron una herramienta del Estado para contabilizar con cuántos recursos humanos contaba, dónde estaban, cómo incorporarlos a la vida del país y en qué condiciones. En un segundo momento las iniciativas en la relación con el Estado partieron de los pueblos indígenas, llevándose a cabo movilizaciones importantes para lograr un lugar visible en la Constitución, para contar como ciudadanos con derechos especiales y defender sus territorios y sus organizaciones, base para el reconocimiento y defensa de su cultura. Fue una fase importante en la creación de instituciones indígenas.

Desde la última década de los 90, se inició una etapa sin retorno de iniciativas del Estado que, asumiendo las demandas de los pueblos indígenas, impulsó reformas que cambiaron la relación sociedad Estado. Distinguimos, a partir de este momento, dos direcciones diferenciadas en este proceso:

- En un primer momento (1993–2006) mediante reformas estructurales de municipalización y descentralización como base para la focalización de las políticas, se adecuó la estructura del Estado para mejorar el acceso a las políticas públicas de la población rural en especial.
- En un segundo momento, a través del gobierno del MAS, que, impulsando un modelo de Estado de identidad indígena, crea una relación tutelada desde el poder político, que afectó a las reformas estructurales anteriores y en especial a las poblaciones indígenas en todo el país.

La pertinencia y funcionalidad del CNPV, para la vida e intereses de los indígenas se expresó de forma diferente en cada uno de estos momentos que se manifestaron en dos censos, 2001 y 2012. En ellos, el CNPV alcanzó un valor creciente, pero de sentidos distintos y a ratos divergentes. El primer caso, debido a los impulsos provenientes de las reformas protagonizadas por el Estado en los 90. El censo de 2001 era funcional a una nueva institucionalidad de mayor visibilidad de los pueblos indígenas; en ella y en el censo de 2012

está en marcha un momento de consolidación de la direccionalidad social y política del modelo de Estado del MAS.

Bolivia en el contexto regional: organización y movilización indígenas, entre la protesta e inserción

Los pueblos indígenas han precedido a las reformas estatales como protagonistas en la defensa de su cultura y sus territorios frente al Estado. En un importante estudio sobre los movimientos indígenas de los países andinos de Ecuador, Perú y Bolivia, Xavier Albó describe un escenario importante para valorar las luchas por la visibilidad de los derechos indígenas y sus incidencias en los censos de población.

“Los movimientos indígenas, actualmente en el período de reflujo y sedimentación al que alude Burguete (2001), deambulan entre la protesta y la inserción en un Estado que los reconoce y los involucra de manera marginal o funcional para dejar a salvo intereses que les son contrarios. Esto se observa con claridad en los países donde se han reconocido derechos y se ha promovido la participación indígena en múltiples escenarios, sin que de esto se derive cambios favorables en las condiciones de vida de las comunidades, generando, por el contrario, dispersión para exigirlos y conquistarlos.

Por ello no deja de ser, cuando menos, paradójico que se reconocieran derechos a los pueblos indígenas en un período en el que se impulsaban cambios en las estructuras y dinámicas estatales para facilitar la apertura económica, cambios que a la postre restringirían el ejercicio de los derechos reconocidos o lo harían funcional al modelo.

Precisamente Albó recuerda que en varios casos la recuperación de identidades étnicas vino de la mano de políticas auspiciadas por el Banco Mundial, que orientó abundantes recursos para los pueblos indígenas, y cómo los sectores dominantes aceptaban o hasta recomendaban la incorporación de lo indígena en las políticas y legislaciones.

Sobre el particular, plantea la hipótesis de que tales políticas podrían estar orientadas a controlar desde el poder a estos movimientos reivindicativos, para evitar una polarización clasista ante los avances en la apertura económica y la imposición del modelo neoliberal. (Albó, 2011, 133).

Parafraseando a Albó en “movimientos indígenas en América Latina resistencia y nuevos modelos de integración” los pueblos indígenas, tanto en tierras altas como bajas, se organizaron y movilizaron, oscilando entre “el indio alzado” y “el permitido” en la defensa de sus identidades. Enfrentaron al Estado en pro de su auto identificación y en su lucha por los recursos naturales. A la población de esos movimientos mayoritariamente quechuas y aimaras, hay que mencionar, en tierras bajas, una serie de grupos, más pequeños, pero no menos combativos que demostraron un esfuerzo identitario y organizativo excepcionales.

Los censos fueron un tema importante ya que, en los recuentos, la cuantificación demográfica, se eludió la “pertenencia o no” a determinados pueblos introduciendo la categoría de “mestizo” y usando sólo la lengua como indicador de pertenencia, en momentos de políticas castellanizadoras dominantes. A pesar de que los conquistadores encontraron, pueblos bien diferenciados, con sus nombres propios, incluso en el imperio inca, “que les dio una primera estructura estatal conocida como el Tawantinsuyu o “los cuatro suyus”.

Los “pueblos originarios no aceptaron pasivamente esa nueva situación y en diversas ocasiones organizaron rebeliones entre las que sobresale la gran rebelión conjunta de Tupaj Amaru (en el actual Perú) y Tupaj Katari (en la actual Bolivia), entre 1780 y 1782, que sacudió el régimen colonial tres décadas antes de las guerras de la Independencia. Para los bolivianos ha quedado particularmente grabado en la memoria colectiva como esperanza para los originarios y pánico inconsciente para los criollos— el cerco masivo conjunto de Kataris y Amarus sobre la ciudad de La Paz durante buena parte del año 1781”. (Albó, 2011, 133).

Sus movilizaciones enfrentaron la defensa de sus territorios amenazados y expropiados en la “expansión de grandes haciendas, fincas ganaderas u otras”, apropiándose de comunidades y ayllus, baluarte de identidad cultural de los pueblos originarios”. Una “nueva oleada de movimientos étnicos, tuvo lugar, tanto en las alturas andinas, como también entre los guaraní del Chaco, a los que el Ejército Boliviano derrotó y masacró en Curuyuqui recién en 1892, incorporándolos finalmente al nuevo Estado, muchos de ellos en comunidades cautivas dentro del régimen de hacienda”. (Albó, 2011, 134)

Revolución Nacional de 1952, impulsó la campesinización del indígena, obviando el concepto de territorio por el de tierra propia para producir, con lo que “se lograron reconocimientos ciudadanos y sociales básicos, como el voto universal, la educación generalizada, la redistribución de tierras y la participación política, pero se redujo lo indígena a lo campesino diluido en una población mestiza. Se reducían las identidades étnicas a una categoría económica, corriente mundial “modernizantes uniformadoras tanto en regímenes de izquierda como de derecha. Parecía que con ello ya se había dado el golpe de gracia para enterrar la diversidad étnica y cultural”.

La reacción de los pueblos indígenas fue el resurgimiento de su lucha por recuperar su identidad de origen, rechazando aquella uniformización como mestizos y campesinos. Así, hacia fines de los años 60, “los aymaras de las tierras altas de Bolivia volvieron a enfatizar su identidad con el movimiento katarista surgido dentro de la misma organización campesina. Éste logró efectivamente liberar a la organización “sindical campesina” (creada en 1952) de la tutela de los gobiernos de turno e incorporarle con vigor la problemática étnica, reflejada en su nombre, que recuerda al héroe anticolonial Tupaj Katari de 1780–1781”.⁶²

Los pueblos indígenas amazónicos y chaqueños, que no habían compartido la larga historia de colonización de los andinos mantuvieron sus identidades. Y desde la segunda mitad del siglo XX, “fortalecieron también de manera simultánea su común identidad indígena con nuevas organizaciones, al sentir amenazada su existencia con la penetración de colonos, ganado y empresas incluso multinacionales en sus territorios para explotar sus diversos recursos agropecuarios, forestales, petróleo y otros”. Desde los años 80, las “cada vez más numerosas organizaciones locales se fueron asociando en otras de mayor cobertura dentro y la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (Cidob)”.⁶³

⁶² “Su organización matriz, reestructurada en 1978 como Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), mantuvo esa referencia a los sindicatos campesinos. Pero su enfoque e ideología ya eran significativamente distintos”. Albó, 2011, 133).

⁶³ (Albó, 2011, 133).

2. La historia reciente de los movimientos y marchas por el territorio

La década de los 90 y las primeras del siglo XXI fueron el escenario de demandas y conquistas que se entrelazaron con las reformas estructurales y que marcaron el significado y apreciación de los censos por parte de los pueblos indígenas, aunque estos no fueran el tema central y explícito de las reivindicaciones. Los temas movilizadores de éstas fueron territorio, visibilidad e incorporación de sus derechos culturales, pero indirectamente están presentes los censos.



Fuente: <https://lapalabradelbeni.com.bo/trinidad/la-historica-marcha-por-el-territorio-y-la-dignidad/>

31 años de historia en 11 marchas indígenas

En agosto de 2021 se cumplieron 31 años de la primera marcha indígena de los pueblos originarios de las tierras bajas⁶⁴. Aquella histórica movilización fue fundacional de la época actual de las reivindicaciones, mediante las 11

⁶⁴ Fue el inicio de un proceso histórico para los pueblos indígenas, que partió desde la ciudad de Trinidad hacia La Paz, logró el reconocimiento de nueve territorios indígenas.

caminatas. La Primera Marcha indígena "por el Territorio y la Dignidad" realizada por los pueblos indígenas del Chaco, del Oriente y de la Amazonia del país el año 1990, es donde se hace explícita una propuesta de Ley de los Pueblos Indígenas, que incluyó la demanda de la autonomía indígena.⁶⁵ Todas ellas fueron importantes por las conquistas que constituyen buena parte de la memoria de vida de los pueblos indígenas. En algunas de ellas se le arranca al Estado importantes concesiones territoriales, sobre la base de su identidad cultural. Con la VIII marcha en 2011, se desató una condena nacional e internacional por la violenta represión policial a los indígenas en la población de Chaparina. A partir de entonces se dio inicio a un periodo de distanciamiento de las organizaciones de los pueblos indígenas con respecto al gobierno del MAS, hecho que posiblemente pudo influir en los resultados del CNPV de 2012, en el que se da cuenta de una disminución de la proporción de población que se declara pertenecer a un pueblo indígena.

Estas marchas fueron tan importantes o más que los censos para el reconocimiento y visibilidad de los pueblos indígenas, por lo que sostenemos la hipótesis de que formaron parte de su valoración de los censos. Es posible pensar que se gestó con ellas un sentimiento crítico de los pueblos indígenas con respecto al próximo CNPV.

Si los censos representan la institucionalidad del Estado y las normas de la democracia, las marchas valoran a la acción y el movimiento como mecanismo de democracia directa, participativa. Esta dialéctica entre institucionalidad y movimientos sociales la vamos ver presente en los diferentes momentos de las últimas tres décadas. El balance a favor del movimiento en detrimento de la institucionalidad será una tendencia a partir del 2006 con el gobierno del MAS. La política de las calles, de las marchas y de los bloqueos y la desconfianza en el funcionamiento de la institucionalidad.

Así, podemos distinguir dos momentos de gestación de una institucionalidad mediante las reformas estructurales de los 90 que desemboca en el censo

⁶⁵ "Generó la alianza entre los pueblos de tierras bajas con los de tierras altas, además de ser conocidos y reconocidos en el territorio nacional e internacional. Se logró reconocer las primeras etnias y territorios, sobre todo el Isiboro Sécure, que desde 1995 era Parque Nacional, conformándose el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure, habitado por los pueblos Yuracaré, Mojeño y Chimán. Días después de haber culminado la marcha, se consiguió el Decreto Supremo N° 22610, del 24 de septiembre de 1990, el cual menciona en su Artículo Primero que "Se reconoce al Parque Nacional Isiboro-Sécure como territorio indígena de los pueblos Mojeño, Yuracaré y Chimán que ancestralmente lo habitan, constituyendo el espacio socioeconómico necesario para su desarrollo, denominándose a partir de la fecha Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure". <https://lapalabradelbeni.com.bo/trinidad/la-historica-marcha-por-el-territorio-y-la-dignidad/>

del 2001 y el impulso de las movilizaciones y de la informalidad del Gobierno a partir del 2006, en que el valor de las instituciones se relativiza ante las presiones. Sin embargo, aunque las 11 marchas de los pueblos indígenas atraviesan los dos sistemas de gobierno y los dos censos, sostenemos la hipótesis de que se puede mantener una inflexión entre ambos censos, lo que repercute sobre la valoración del próximo censo. Observemos esta inflexión en el escenario de las marchas indígenas.

Breve síntesis de las marchas por el territorio y los derechos de los pueblos indígenas.

I Marcha Indígena, 1990

La columna recorrió aproximadamente 700 kilómetros por más de un mes y logró que el Estado promulgara el DS 22610 que reconocía al Tipnis como territorio de los pueblos mojeño, yuracaré y chimán y dispuso evitar nuevos asentamientos de colonizadores en los Parques Nacionales, entre otros. Además, consiguió la promulgación del DS 22611 que reconoce el territorio indígena Chimán y restituyó a los indígenas las áreas entregadas a las empresas madereras. Por su parte, el DS 22609 reconoce el Territorio Indígena Sirionó.

II Marcha Indígena, 1996

La segunda Marcha Indígena partió de Samaipata, en Santa Cruz, en agosto de 1996, con la demanda principal de reconocimiento a las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). La movilización logró el reconocimiento de 33 TCO mediante la modificación de la Ley INRA.

III Marcha Indígena, 2000

La tercera Marcha Indígena partió de Montero, en Santa Cruz, en julio del 2000, con la consigna «Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales». Entre sus principales logros destaca la creación del Ministerio de Asuntos Campesinos y Pueblos Indígenas y Originarios MACPIO por DS 25956 y se creó el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Originarios VAIO por DS 25962, ambas instancias tenían el objetivo de velar por los intereses de los campesinos indígenas originarios.

IV Marcha Indígena, 2002

La cuarta Marcha Indígena partió de Santa Cruz en mayo de 2002 rumbo a La Paz, entonces la movilización de los indígenas demandó una Asamblea Constituyente y que se garantice el derecho a recursos naturales, tierra, territorio y titulación de las TCO.

V Marcha Indígena, 2006

La quinta Marcha Indígena partió de la población de San Xavier, en Santa Cruz, el 31 de octubre de 2006 y sumó apoyo de otras marchas de diferentes puntos del país. Demandaron la aprobación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y con un cerco al congreso lograron que se sancione una nueva Ley de tierras, que incorporó cambios a la Ley agraria 3545.

VI Marcha Indígena, 2007

La sexta Marcha Indígena partió a finales del mes de junio de 2007 de Santa Cruz rumbo a Sucre, donde se realizaba la Asamblea Constituyente. Los indígenas demandaron que el texto constitucional considere el reconocimiento de las naciones y pueblos indígenas originarios y su participación en todos los niveles de gobierno y autonomías indígenas, entre otros.

VII Marcha Indígena, 2010

La séptima Marcha Indígena partió de Trinidad el 21 de junio de 2010. Sus principales demandas fueron que se garantice la seguridad territorial, la dotación de tierras fiscales a comunidades con tierras insuficientes, que se flexibilice los requisitos para constituir las autonomías indígenas e instituir mediante norma la consulta a los pueblos indígenas, además de viabilizar el Fondo Indígena.

VIII Marcha Indígena, 2011

La octava Marcha Indígena partió el 15 de agosto de 2011 rumbo a La Paz por la defensa del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (Tipnis). La demanda entonces fue que se dé seguridad territorial a los territorios indígenas ante políticas públicas implementadas por el Gobierno de manera inconsulta y pidió frenar la construcción de la carretera por

medio del Tipnis. La movilización estuvo marcada por la violenta represión policial a los indígenas en la población de Chaparina, que desató una condena nacional e internacional. El logro más importante de la VIII marcha fue la promulgación de la Ley N° 180 de Protección del Tipnis, aunque años después el Gobierno retiró la intangibilidad al Área Protegida.

IX Marcha Indígena, 2012

La novena marcha Indígena partió de Trinidad el 29 de abril de 2012. Las principales demandas fueron el cumplimiento de la Ley 180 decretada por la Asamblea Legislativa Plurinacional en octubre del 2011, que prohibía la construcción de la carretera Villa Tunari–San Ignacio de Moxos por medio del Tipnis, además de la abrogación de la Ley 222.

X Marcha Indígena, 2019

La décima marcha Indígena partió el 16 de septiembre de 2019 en la localidad de San Ignacio de Velasco, en la Chiquitania cruceña. Entre sus demandas, la movilización exigió la abrogación de un decreto que autorizaba las quemas controladas en bosques de Santa Cruz y la región amazónica de Beni, y exhortó al gobierno a tomar medidas para que no «avasallen» sus tierras. La X Marcha Indígena también resolvió denunciar al entonces presidente Evo Morales ante el Tribunal Internacional de los Derechos de la Naturaleza (TIDN).

XI Marcha Indígena, 2021

La décimo primera Marcha Indígena partió desde Trinidad el 24 de agosto, lleva más de un mes de caminata. Hoy presentará su pliego de demandas entre las cuales se solicita el cumplimiento de las conquistas logradas en 1990 durante la primera marcha indígena, el cese a los avasallamientos, el acceso libre a la salud y educación, el respeto a su autodeterminación, y otros.

(EJU.TV <https://fmbolivia.com.bo/30/09/2021/demandas-y-conquistas-31-anos-de-historia-en-11-marchas-indigenas/>, Visitado en junio de 2023)

El 25 de septiembre de 2021, a 10 años de la VIII marcha del año 2011 por la defensa del Tipnis, (masacre de Chaparina) “un cabildo indígenal resolvió constituir el Parlamento Indígena⁶⁶ de los pueblos originarios de tierras bajas, como espacio para la deliberación y organización “para nuestra libre determinación, para consolidar las autonomías indígenas con gobierno propio, hacia la gestión sostenible de los territorios y la jurisdicción indígena” anunció Marcial Fabricano en la comunidad de Puente San Pablo, en la frontera entre los departamentos de Beni y Santa Cruz, junto a un grupo de líderes históricos marchistas del 90.

“Querido pueblo de Bolivia, de manera preliminar damos inicio a la constitución del Parlamento Indígena”, anunció Fabricano y detalló que el cabildo indígenal, que deliberó por más de seis horas, designó a las primeras autoridades indígenas que asumieron representación en esta instancia de deliberación y orientación de las acciones futuras de los pueblos indígenas “hoy amenazados por los avasallamientos y el tráfico de tierras, así como la depredación de nuestros territorios”. [...] “Vamos a constituir un espacio de representación propio porque hemos sido marginados de todos los espacios que conquistamos con nuestra lucha y no nos sentimos representados en la actual Asamblea Legislativa”, explicó Abdón Justiniano Cujuy, presidente de la Central de Pueblos Indígenas del Beni, (CPIB – Orgánica), en contacto con Cabildeo Digital.

Abdón Justiniano Cujuy | presidente de la Central de Pueblos Indígenas del Beni, dijo que la marcha que partió este 25 de agosto de la ciudad de Trinidad, se inspira en la agenda de la primera marcha indígena de 1990, la primera gesta por el territorio y la dignidad de los pueblos originarios de tierras bajas. Lamentó que sea en el Estado plurinacional que “nos vemos obligados a retomar la lucha por la reconquista de los derechos que conquistamos hace 31 años” y aseguró que en la última década “han ocurrido graves retrocesos que han vulnerado los derechos conquistados”. Dijo que el cabildo indígenal que resolvió la constitución del Parlamento Indígena “como un órgano encargado de deliberación para aprobar nuestras propias normas y definir nuestras acciones de lucha” proyectó

⁶⁶ El Parlamento Indígena es reconocido en acuerdos internacionales y el Convenio Internacional del Trabajo (OIT) referido a los pueblos indígenas, está conformado en su representación por sobrevivientes de la marcha por el territorio y la dignidad de 1990.

para el próximo 25 de septiembre la elección de todos los y las integrantes y su posesión formal en Asunción de Guarayos. “Está en nuestra memoria colectiva la represión de la que fuimos víctimas, fue un momento de afirmación y defensa de los derechos conquistados en 1990, como ahora, reclamamos por la vigencia de las mismas conquistas”, dijo Justiniano Cujuy. “Con Marcial Fabricano a la cabeza, la marcha que hoy se dirige a Santa Cruz adquiere la misma significación de la histórica marcha de 1990”, aseguró a Cabildeo Digital el expresidente Jaime Paz Zamora cuyo gobierno asumió la entrega de los territorios que reclamaban los pueblos indígenas de tierras bajas. Durante la marcha indígena se activarán los espacios de deliberación para dar forma a la normativa y reglamentos que regirán el Parlamento Indígena, anunció Abdón Justiniano Cujuy y dijo que la iniciativa será consolidada por los 34 pueblos indígenas originarios de tierras bajas. “Conforme avanza la marcha estamos integrando a todos los pueblos. Hemos partido de Trinidad los hermanos del TIPNIS junto a los marchistas del 90, tacanas, mobimas, mojeño trinitarios y se han ido integrando los hermanos mojeño ignaciano, yuracares, guarayos, ayoreos, guaraníes, tacanas, weenhayek”, detalló. Y sus demandas: “dejen de producir incendios para convertir los bosques en áreas de explotación de ganaderos y agroindustriales, no es honesto invertir el dinero del pueblo en combatir incendios que ustedes mismos provocan cuando sería más sencillo derogar las leyes incendiarias”. La marcha de los pueblos indígenas por el respeto a la madre tierra, responsabiliza al gobierno de alentar los incendios y, asimismo, exige que “dejen de financiar avasallamientos y de invadir nuestros territorios, no tenemos problema con ningún hermano que venga siempre y cuando respeten los bosques”. Publicado originalmente en Cabildeo Digital <https://desinformemonos.org/por-su-libre-determinacion-34-pueblos-originarios-de-bolivia-deciden-conformar-su-propio-parlamento/>⁶⁷

⁶⁷ Ver también: Marcha llega a Guarayos y crea Parlamento Indígena. El Diario 9/9/2021: <https://www.eldiario.net/porta/2021/09/09/marcha-llega-a-guarayos-y-crea-parlamento-indigena/>

3. Las reformas estructurales exigen un CNPV para su implementación: es el turno del Estado

A comienzos de la década de los 90 concurren, entrelazados entre sí, tres vectores que describen bien una nueva época y que resaltan la relevancia de los censos para fundamentar y hacer viable la nueva institucionalidad y que generó implicancias, muy precisas, del CNPV de 2001: los logros del movimiento por los territorios indígenas a los que nos hemos referido, las reformas del Estado territorializando la gestión pública y el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos en el contexto internacional y boliviano.

Antecedentes: los pueblos indígenas y el acceso a las políticas sociales

Hasta aquí, los censos nacionales no fueron vitales para el acceso de la población indígena a la gestión de las políticas públicas. Los procesos de incorporación se hicieron principalmente a través de proyectos territoriales sobre todo en tierras bajas a través de la estructura de centralizada del Estado. A modo de ejemplo emergen proyectos como los que dieron lugar a los planes de desarrollo estratégico: Plan Machaca, Plan Zudáñez, Plan Mizque y Plan Cordillera. (Blanes, 1997).

Fueron iniciativas locales, acordadas entre organizaciones territoriales indígenas y organizaciones no gubernamentales, mediante acuerdos, especialmente en temas de educación y salud. Así se suplieron coyunturalmente los vacíos de institucionalidad local para la implementación de políticas a través de proyectos, con pretensiones de integralidad y de gestión autónoma. En salud, por ejemplo, las políticas nacionales se implementaban desde el nivel central mediante campañas nacionales y programas apoyados por la cooperación internacional. No existían estructuras de planificación ni ejecución a nivel local hasta bien avanzada la década de los años 90.

En un estudio sobre este tema (Blanes, 1997) se destacan ejemplos, en particular el caso del Plan Cordillera en el departamento de Santa Cruz, coincidiendo con los tiempos de reconstrucción de las capitánías a 100 años de la expropiación y diáspora de los pueblos guaraníes en la batalla de Curuyuqui. ONG como CIPCA, de larga trayectoria en desarrollo territorial integral en varios lugares del país, instituciones de la Iglesia, especialmente el

Vicariato de Cuevo, UNICEF y la Asamblea del Pueblo Guaraní, entre las más importantes, conformaron proyectos territoriales en la elaboración e implementación de Plan Cordillera. (Blanes, 1997) En estos acuerdos se logró consolidar algunas estrategias puntuales de construcción de institucionalidad local para el tema de salud y de educación. En ambos temas se recogieron muchas ideas para etapas posteriores de gestión pública. Por ejemplo, es el caso de educación en lenguas originarias, la descentralización y la Ley de Participación Popular. Un aspecto a destacar fue la recuperación de conocimientos para la etapa siguiente de construcción de los municipios rurales con la Ley de participación popular y la descentralización, en lo que contribuyó mucho la experiencia del Plan Mizque. (Molina, 1979), Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal 1999), (CEBEM, 2009).

Hasta aquí los censos no eran funcionales para la aplicación de políticas locales y tampoco para las aspiraciones de la identificación de las poblaciones indígenas con sus territorios y su pertenencia a culturas. Estos objetivos se consiguieron a través de otros medios como las movilizaciones de los pueblos indígenas y estos proyectos y programas integrales apoyados por políticas del nivel central y la cooperación internacional. En esas condiciones se trabajaba con datos globales de características generales de la población.

Las reformas estructurales y la gestión de los territorios: un paso adelante sin retorno

Definitivamente se ha reconocido ampliamente que las reformas estructurales recibieron muchos impulsos desde la presión movilizadora de los pueblos indígenas, la cooperación internacional e instituciones de la sociedad civil. Aunque estas reformas no fueron propuestas explícitas de los movimientos indígenas, sí formaron parte importante en el trenzado de relaciones entre la sociedad y el Estado, especialmente después del periodo crítico del retorno a la democracia y la experiencia de la UDP. Desaparecida la base de sustento de la COB con el cierre de la minería estatal, los movimientos sociales se multiplicaron, al tiempo que se debilitaba y prácticamente desaparecía la poderosa COB. Emergió en ese contexto una cascada de actores, dispersos y huérfanos de referentes articuladores importantes, como lo eran anteriormente la COB y su espina dorsal, la Federación Sindical de Trabajadores

Mineros de Bolivia. El momento, en especial durante el periodo de la UDP, se caracterizó por la diversificación de actores, entre los que fueron adquiriendo visibilidad los movimientos indígenas, género, ambientales, entre otros muchos que proliferaron las décadas posteriores.

Las medidas privatizadoras del Estado Post Consenso de Washington se convirtieron en un frente y una plataforma de lucha para los movimientos de oposición antineoliberales, constituidos en una multitud muy diversa y para nada concurrente de fuerzas políticas y sociales emergentes, entonces llamadas outsiders. No había un eje articulador como se ha mencionado y las reformas estructurales abrieron las compuertas de participación en el sistema político en un contexto de gran debilidad en el sistema boliviano de partidos políticos. La diversidad y multiplicidad alcanzaron límites importantes para la gobernabilidad. (Blanes, 2014, Mayorga 1996, Blanes 2007).

En este contexto cobraron mucha visibilidad y sentido de oportunidad, por un lado, las movilizaciones indígenas, que se fueron constituyendo en un actor social de primera línea en el país, y por el otro, las oportunas reformas estructurales del Estado.

Las presiones sociales de los movimientos indígenas descritas fueron políticamente eficaces y representaron una fuerte legitimidad para las reformas estructurales de los años 90, entrelazase así, positivamente las iniciativas del Estado en su decisión de modernización del Estado con las presiones de la sociedad civil, las ONG y otras que trabajaban en el nivel local, pero en especial el nuevo actor social constituido por los pueblos indígenas.

Las reformas estructurales ya habían sido visualizadas como necesidad en el proyecto EMSO Regional, que estudió la factibilidad de una descentralización de políticas sociales y de caminos, aunque no se perfilaba la propuesta hasta media década después. (EMSO, 1989), Galindo, 1990).

Con las reformas estructurales, el CNPV 2001 se constituyó en el tema central necesario durante esa primera década del siglo XXI, ya que el censo de población de 1992 no sirvió de sustento a las mismas. El Censo de 2001 permitió que las demandas de los pueblos indígenas por sus territorios se entrelazaran con las iniciativas estatales para incorporarlos en gestión pública basados en sus territorios. Se generó, así, una nueva institucionalidad que resonó en todo el país y fuera de las fronteras recibiendo el apoyo de la

cooperación internacional y llenó, en parte, el desorden de la mencionada proliferación de actores sociales y sus movilizaciones. El Estado se constituyó en un actor central y con ventajas muy grandes con su iniciativa en la que desembarcaron muchas de las iniciativas y demandas de las organizaciones indígenas.

Un hito importante fue la "marcha por la vida"; la población se movilizó desde diferentes rincones, de la Amazonía hasta La Paz, portando una demanda que se había gestado durante largos años. Los pueblos y naciones de tierras bajas, enfrentaron en las últimas décadas un proceso importantísimo de relacionamiento entre autoridades y representantes de sus diferentes territorios, que desembocó en la creación de la CIDOB (Confederación Indígena del Oriente de Bolivia). En este marco, el año 1990 fue el momento de plantear el tema del territorio para su inclusión en la Constitución Política del Estado; donde, al contrario de la temática de tierra como factor productivo, el territorio se definía como derecho para su vida y sobrevivencia como pueblos o naciones. Aquello terminó con el reconocimiento de parte del Estado de seis territorios indígenas, lo que servirá de antecedente para otros sucesos de años posteriores. Además, allí estaba el origen de la demanda de una Asamblea Constituyente.

Posteriormente, siguieron otros eventos resaltantes, como la promulgación de la Ley de Participación Popular que otorgó a las comunidades originarias una personería, de la que carecían, en relación con la ciudadanía nacional y la gestión del Estado. La Ley de Descentralización, pese a estar muy restringida al tema de la administración de forma delegada por el gobierno a los prefectos como representantes del poder ejecutivo, generó una serie de dinámicas internas en torno a la gestión territorial por la vía del otorgamiento de recursos y la elaboración de programas de desarrollo y gestión de servicios. Con la Ley de Participación Popular, se establecen municipios y distritos indígenas con varias ambigüedades sobre sus roles y el manejo autónomo de los recursos.

Ya en 1997, se crean los distritos electorales y se puede elegir a la mitad de los diputados como representantes de las circunscripciones electorales, sin necesidad de que estén incluidos en las listas de candidatos de las plantillas de presidente y vicepresidente. Los candidatos no necesariamente tienen que pertenecer a un partido político. Este hecho

tuvo una importancia muy grande y generó un tema importante, cómo apropiarse de esta reforma, a fin de fortalecer el acercamiento entre territorio indígena y política. En algunos casos se logró el objetivo, pero en la mayoría no; no obstante, el hecho estaba ya planteado en los territorios: la gestión territorial de la vida política. Lo que los partidos kataristas intentaron durante mucho tiempo se abrió como posibilidad, mediante alianzas territoriales y políticas en el marco del sistema. Ello daría como resultado la aparición del MAS y del MIP con una importancia definitiva en la vida nacional. El territorio encuentra aquí una nueva forma de presencia, no solo en la estructura del estado, sino también en los imaginarios colectivos. Forma parte, ya, del mapa de interpretación del país.

Este aspecto se fortalece aún más cuando en 2004, en la nueva Constitución Política del Estado, se define la posibilidad de que las asociaciones ciudadanas y los pueblos indígenas puedan competir con los partidos políticos en la conformación de las estructuras de representatividad política del Estado. Más de 250 mecanismos representativos se presentaron en las elecciones municipales, frente a 18 partidos políticos. Aunque estos últimos siguieron presentes como los canales de mayor peso en la democracia representativa, la dispersión de canales alternativos obligó a los propios partidos a reforzar sus vínculos con los diferentes territorios. El territorio constituía también en el plano político un escenario de definiciones, de conflictos, y de gestación y acumulación de poder político.

La Ley de tierras, Ley INRA, en el proceso de reconocimiento y regularización de la propiedad, entre otros importantes aspectos, ha recibido solicitudes de titulación a favor de pueblos originarios por un monto aproximado a 1/3 de todo el territorio nacional. Muchos de estos territorios ya están titulados y asignados a pueblos concretos y la mayor parte está en curso. Se trata de experiencias inéditas de manejo de territorios y de un desafío sin precedentes para habilitar.⁶⁸

⁶⁸ El año 1996 se promulgó la “Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria”, que regulaba el régimen de distribución de la tierra y el saneamiento de la propiedad agraria, incorporando Las Tierras Comunitarias de Origen.

La Ley de Participación Popular, la Ley de Descentralización, la Ley del Diálogo Nacional, la Ley de Hidrocarburos, y el HIPIC trajeron recursos que deben ser administrados territorialmente. En muchos casos de territorios indígenas, los recursos son muy importantes y se requieren mecanismos y estrategias adecuados. Esto nos evidencia la importancia de esta nueva actualidad del territorio y su administración, sea a nivel de Tierras Comunitarias de Origen, sea a nivel de municipios indígenas.

Finalmente, en el marco de la Asamblea Constituyente y de la discusión nacional sobre las autonomías, el Gobierno nacional propone entre otros aspectos la creación de autonomías étnico culturales, entes sobre los cuales ni los propios pueblos originarios tienen idea exacta de su significado. Aparte de que la propuesta no ha sido elaborada a partir de una propuesta de ellos. En este contexto, se están elaborando documentos sobre descentralización, autonomías indígenas, municipios indígenas, entre otros, para su consideración por parte de la Asamblea Constituyente. Entre ellos, uno de los proyectos de municipio indígena ha sido propuesto por actores sociales y autoridades de nuestra zona de intervención. (Molina B. 2007, p.17–20).⁶⁹

4. La necesidad de un nuevo Censo Nacional de Población y Vivienda

La Ley N° 1551 de Participación Popular, promulgada el 20 de abril de 1994, permitió la participación política de los pueblos y comunidades indígenas en el ámbito local, pues reconocía como sujetos de la participación popular a las organizaciones territoriales de base, expresadas en las comunidades campesinas y pueblos indígenas. Con esta Ley se creaban cuentas fiscales y se distribuían recursos de coparticipación tributaria en función del tamaño de la población. Esta circunstancia junto a otras, definía como urgente un recuento de la población. Como se ha mencionado el censo de 1992 no era adecuado para estas reformas.

⁶⁹ Ver también CEBEM, 2007, Galindo 2008, Blanes 1990b, Blanes, Serrano 1999. La literatura sobre el tema es extraordinariamente abundante tanto dentro como fuera del país.

Estas reformas generaron un momento de inflexión en las organizaciones de las comunidades indígenas tradicionales, con especial impacto en el Altiplano y los Valles, aymaras y quechuas. El eje de las instituciones, se fue desplazando hacia las reformas estructurales, especialmente hacia los municipios rurales e indígenas. Este tema se investigó con especial atención en el estudio de CEBEM, Malkus y Alcaldes, donde se muestra este desplazamiento de los liderazgos de la organización indígena hacia las nuevas instituciones, en especial hacia el municipio. (Blanes y Serrano 1999).

En la Asamblea Constituyente, instalada en 2006 las organizaciones indígenas y campesinas propusieron, entre varias de sus demandas, el reconocimiento de la autonomía indígena. Con su promulgación en 2009 y en cumplimiento de la normativa internacional y de la lucha histórica, se reconoce el derecho a la libre determinación, en el marco de la unidad territorial. Se incorporan con rango constitucional, los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, además del reconocimiento de la jurisdicción indígena y de las AIOC junto al derecho de representación política de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.

Toda esta temática municipal fue tratada por Galindo, 2008; AYO, 1999; Blanes, 1990, con motivo del municipio indígena que se constituyó a comienzos del nuevo siglo.

La importancia del tema del municipio indígena está en que es una modalidad de gestión territorial que debe ser rescatada y puesta en primera línea del debate, puesto que se trata de quizás la mejor opción de ordenamiento territorial, con relación a la gestión territorial indígena. La temática del Municipio Indígena ha cobrado gran actualidad a partir de la inserción de las "Autonomías Indígena originario campesinas" en el texto del proyecto de Constitución Política del Estado aprobado en Oruro el 15 de diciembre pasado. Es necesario recordar que el artículo 5° de la Ley del Diálogo legaliza la existencia de Municipios Indígenas, en el marco de la Ley de Participación Popular de 20 de abril de 1994. La Ley INRA dispone la constitución de Tierras Comunitarias de Origen (TCO's), para que los Pueblos Indígenas se enmarquen en aquellas tierras (no territorios), las que históricamente fueron de su uso y su hábitat. Para ello, el Estudio de Necesidades Espaciales (ENE), era el instrumento que determinaba

este radio, debiendo establecer cuál era el tamaño de la tierra que una etnia o pueblo indígena había ocupado históricamente y cuál el que necesitaba para su hábitat y preservación de sus usos y costumbres y sobrevivencia como pueblo indígena. La Ley INRA, en su aplicación, había delimitado alrededor de 36 TCO's, y tenía 182 solicitudes en proceso, al 31 de diciembre de 2007. Cabe preguntarse si no es la TCO la base de esta autonomía indígena originario campesina. De ser así, la Tierra Comunitaria de Origen sería la base de un territorio indígena denominado Autonomía Indígena Originario Campesina. Esto es muy posible en tierras bajas, es decir, en la Amazonia y en el Chaco, donde las TCO's se han concedido en mayor número y extensión. En tierras altas, es decir, en el altiplano y valles, se tiene dos pueblos indígenas mayoritarios: el aymara y el quechua (de hecho, ellos mismo prefieren denominarse originarios y no pueblos indígenas). En este caso, la experiencia de los cantones, primero, donde la designación del agente cantonal usualmente fue concertada o al menos conocida por la comunidad originaria, es una representación político-territorial que cohabita con la autoridad originaria (Mallku, Jilakata, Jilanko, Segunda Mayor, Mama Tajlla, e incluso, en casos aislados, Amauta).

Con la instauración de la Participación Popular, se dio lugar a la creación del Municipio Indígena, considerando que el territorio municipal tiene una extensión que permite albergar a más de una comunidad indígena o pueblo indígena en muchos casos. Si bien hay estas dos identidades (aymara y quechua) que abarcan más de un Municipio y departamento, también es cierto que al interior de los aymaras y quechuas hay parcialidades e identidades diferentes. En el caso aymara: los pacajes, las carangas, los omasuyus, los larecajas; por mencionar los más conocidos; en el caso quechua: los qaqachaqas, los laimes, laime puraca, los chullpas, los tayaquiras, los tacopayas, los tapacaris, etc.; y en otras etnias relacionadas, derivadas o "parientes" de aymaras y quechuas, como ser, los urus, los chipayas, los uru muratos, también por mencionar los más reconocidos. Esto lleva a que, muchas veces, la constitución de un municipio Indígena no pasara solamente por la existencia de un 80 o 60% de población indígena. (Galindo, M. 2008).

Las políticas contra la pobreza y el municipio indígena

El CNPV era absolutamente necesario y relevante en el contexto de modernización descentralizadora y municipalista exigían otra transformación, esta vez en las estadísticas censales. Las políticas exigían mejorar la base estadística de la población en los municipios y en particular para la creación de los municipios indígenas.

El Banco Mundial condonó la deuda de Bolivia en varias ocasiones. Bolivia se benefició del Programa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries), iniciativa del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial para reducir la carga de la deuda de los países más pobres del mundo y en 2001 recibió una reducción significativa de su deuda externa. En ese marco el Banco Mundial trabajó con Bolivia en políticas contra la pobreza y financió varios programas para reducir la pobreza en el país. Para el uso de estos recursos se exigía caracterizar las poblaciones por niveles de pobreza. En este sentido el CNPV debía proporcionar bases para discriminar la entrega de recursos a los municipios según criterios de pobreza. En 2006, el Banco Mundial condonó la deuda de Bolivia por un monto de \$1.300 millones.

“La creación de municipios indígenas, entendidos como autonomías indígenas, puede contribuir a que se redibuje el mapa de municipios, en base a territorialidades más claras en relación al tema indígena, a que se esclarezcan los ámbitos de lo indígena en la territorialidad del Estado boliviano, y a que se apliquen los usos y costumbres en el concepto de diversidad normativa, en estos territorios, de manera que no sea ofensivo ni atentatorio para quienes no sean parte del pueblo indígena predominante en ese municipio indígena”.

En base a estos antecedentes, se puede concebir que el Municipio Indígena resurja como la fuente territorial y administrativa de las propias autonomías indígenas. Éstas han sido consideradas como “migajas” de los colonialistas, desde posiciones indianistas, más que indigenistas. Sin embargo, en el texto constitucional aprobado en Oruro el pasado diciembre de 2007, recoge en su Tercera Parte, Capítulo Séptimo, bajo el nombre de Autonomía Indígena Originario Campesina en los artículos 290 al 297 lo esencial del planteamiento del Pacto de Unidad Indígena

Originario Campesino y de Colonizadores de Bolivia, que se podría decir que era la reunión de bancada de constituyentes indígenas campesinos originarios de la reciente Asamblea Constituyente. (Galindo, M. 2008).

Ya había una preocupación, la gente más pobre necesita más recursos. Los programas HIPIC de condonación de la deuda externa deberían tomarse en cuenta para establecer discriminaciones positivas, ya que se consideró que los más pobres estaban entre la población rural, entre ellos las mujeres y niños y entre estos las poblaciones indígenas. Por consiguiente, la población indígena debía estar contemplada en la forma de organización de las estructuras municipales. Es bien probable que esta circunstancia valorizara la condición de indígena en las cifras arrojadas por el Censo de 2001.

Sobre el profundo significado de las reformas, en particular de la creación de municipios y su relación con las OTB, para las organizaciones indígenas, hay una literatura abundante, en la que se muestra que efectivamente se trató de un cambio hacia políticas de Estado que marcaron un antes y un después en la institucionalización del país. Ello mismo ocurrió con el Censo de 2001 para los pueblos indígenas y las reformas en momentos que, como se mencionó, las tendencias sociales y políticas eran de desinstitucionalización, dispersión y fragmentación. Además, la crisis económica castigó duramente, por casi una década al país, y en especial, a la administración del Estado.

A partir de este momento se diversifica la base de liderazgo de la autoridad local: la autoridad indígena, ahora, más allá de su comunidad, puede ser alcalde, concejal, uninominal, comité de vigilancia, etc. (Blanes, 1990 y Blanes–Serrano, 1999).

Finalmente, la nueva Constitución Política del Estado⁷⁰, abrió las puertas a la creación de autonomías indígenas sobre la base de municipios y otras territorialidades. Muchos de los problemas que conformaron la agenda de los pueblos indígenas, sobre de la década de los 90 hacia adelante, fueron encontrando cauces a través de las reformas descentralizadoras de los 90 y primeros años del siglo XXI. La Asamblea recogió gran parte de esos temas.

⁷⁰ Una recopilación de la legislación boliviana e internacional referente al reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos como un derecho humano; describiendo la experiencia boliviana en el proceso de conformación de "los gobiernos autónomo indígena originario campesinos" y la elección de autoridades del Gobierno autónomo Guarani Charagua Iyambae, la Autonomía Indígena Originario Campesina de la Nación Uru Chipaya y la Autonomía del Pueblo Indígena de Raqaypampa; a partir de la aplicación de normas y procedimientos propios establecidos en sus estatutos, reglamentos y demás leyes en el marco de la Democracia Comunitaria. (Mamani, 2019).

Los pueblos indígenas y la tutoría centralista de las autonomías

A pesar del discurso pro indígena del Estado **Vargas**, 2016, la Ley Marco de Autonomías estableció las condiciones para que los pueblos indígenas se organicen y ejerzan sus formas de autonomía. Para ello se crean instituciones en el gobierno central, estableciéndose un sistema de tutoría centralista, no solo sobre los pueblos indígenas sino también sobre muchas organizaciones de la sociedad civil. **Rousseau** Stephanie y Hernán Manrique 2019.

¿Pérdida de relevancia de lo indígena? Con la Ley Marco de autonomías, entre otras circunstancias, se puede pensar en el inicio de cambios en la valoración de la condición de indígena, la misma que comienza a reflejarse en el próximo censo de 2012.

Las instituciones de la mayor parte de los pueblos indígenas cumplieron su rol en la formulación y ejecución de políticas públicas locales. El municipio y las autonomías más los programas presidenciales de inversión alimentaron la base de la tutoría del Estado sobre las diferentes formas de gestión autónoma. Solo quedan fuera las organizaciones de los pueblos indígenas con algunos márgenes de movilización como se manifestó en las marchas indígenas. Se crea así una suerte de diferenciación tímida y relativamente limitada entre los pueblos indígenas y el Estado.

Los dineros públicos se canalizaron a través de leyes, pero también aparecieron proyectos impulsados del sector político presidencial. A partir de 2006, el Estado, a través del propio presidente, en el marco de la construcción del gobierno indígena y la figura del liderazgo del primer presidente indígena, irrumpió en la escena con la distribución de recursos de forma paralela a los recursos fiscales establecidos por Ley. Los proyectos y programas financiados por el presidente superaron con frecuencia los ingresos fiscales que se recibieron por la coparticipación tributaria. En su totalidad estuvieron destinados a obras municipales, pero estrechamente relacionados con la persona del Presidente que los recibía como donaciones de gobiernos amigos. Indudablemente el liderazgo político se vio fortalecido, así como el carácter progresivamente creciente del partido de gobierno. Gobierno indígena y partido político empezaron a crear un entramado en que ambos estaban entrelazados. Se fue desdibujando la línea divisoria entre Estado y sociedad, Estado y pueblos indígenas.

Hubo programas especiales, el Fondo Indígena especialmente, debilitaron enormemente el proceso iniciado con la institucionalización de las reformas del Estado. Se llegó a convertir en una importante fuente de clientelismo y corrupción de dirigentes municipales y sindicales.

Aun así, tomando en cuenta este último tema el paralelismo en la inversión pública, y su enorme impacto debido al gran volumen de los recursos, seguirá en adelante el municipio como eje principal en la construcción de poder a nivel local, fuertemente tutelado por el gobierno central, relativizando así su carácter autónomo.

Los pueblos indígenas pierden en este aspecto y relevantes para la construcción política del partido de gobierno. ¿Puede ser que este cambio explique en gran medida la diferencia intercensal entre 2001 y 2012? Los grandes “pueblos” indígenas acusaron rápidamente este traslado del eje en la construcción de poder.

Los ámbitos de tutelaje se fueron ampliando a lo largo del gobierno del MAS:

“El 6 de diciembre del año 2009 se celebró el referéndum por la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC). En aquella fecha, los pueblos indígenas y campesinos de doce municipios —de un total de 339 en el país— no solo tuvieron que decidir si optar o no por la AIOC, sino que también participaron con el resto del país en la elección de sus representantes ante el parlamento y la presidencia de la República. TOCKMAN, J., 2017 En cuanto a las elecciones nacionales, sin duda, los principales vencedores fueron Evo Morales y su partido de gobierno, el MAS, pues con un total de 64,22% de los votos obtuvieron la presidencia de la República, 88 escaños para diputados y 26 para senadores. En cuanto al referéndum por la autonomía indígena, al responder a la pregunta «¿Está usted de acuerdo en que su municipio adopte la condición de Autonomía Indígena Originario Campesina, de acuerdo con los alcances y preceptos establecidos en la Constitución Política del Estado?», once de los doce municipios optaron por el «Sí».”

“aproximadamente treinta y cinco territorios/municipios bolivianos en alguna etapa del tránsito hacia la autonomía indígena, muestra que, pese a las múltiples críticas, la ruta constitucional-legalista del Estado

Plurinacional de Bolivia sigue alentando a varios pueblos indígenas. Coincidimos con observadores como Plata y Cameron (2017) en enfatizar la naturaleza indudablemente dialéctica de los fenómenos de control estatal y autonomía indígena que se encuentran aquí y que revelan la complejidad contemporánea de la política indígena en América Latina.

Nuestro análisis ha señalado el carácter fuertemente tutelado de los procesos autonómicos, en el que el marco normativo y burocrático establece las bases de la construcción institucional indígena. Sin embargo, la agencia y la diversidad de trayectorias locales generan una multiplicidad de resultados, diversos y contrastantes, en los que los pueblos indígenas imprimen sus aspiraciones en contextos generalmente adversos. Rousseau, (2019, p, 49)

Los censos muestran este cambio, más aún cuando la población se fue urbanizando, los ámbitos rurales fueron perdiendo importancia y el valor de lo indígena se fue manteniendo, cada vez más, como una pantalla a nivel nacional e internacional, a cambio de un frenazo de su importancia a nivel local. La ignorancia de lo indígena comenzó a ser una realidad y en varias ocasiones se reprimió con dureza, como nunca antes, los movimientos de reivindicación frente a políticas anti indígenas, en defensa de sus territorios. El momento de inflexión lo marca la represión de Chaparina.

5. Los censos de 2001 y 2012, claves para las políticas

Ser reconocido como población indígena tiene una serie de ventajas, sobre todo porque desata un proceso positivo al ser reconocido como indígena en el marco de las reformas estructurales. A ello se habían destinado muchas batallas, marchas y pronunciamientos. Obviamente diferentes en las tierras bajas o en los valles y el altiplano. En buena medida, aun sin los censos, este objetivo de reconocimiento ya se había alcanzado en todo el proceso de movilizaciones y en los ajetreos de implementación de las reformas estratégicas de los últimos 5 años de los 90. En este sentido se había cambiado la imagen de Bolivia, tanto a nivel nacional como internacional. Ya, a mediados de los 90, hubo un ejercicio propio de parte de los pueblos indígenas, que nos relata el Tata Marcial Fabricano. Pero se requería el censo

de 2001 para confirmar muchas de los objetivos de política e imaginarios despertados desde mediados de los 90.⁷¹

“Concretamente en 1994, acordamos a realizar un (censo) acá en tierras bajas. Lo realizamos, Gracias al Dios se nos entendió, porque nosotros queríamos datos de nuestras comunidades, nuestra población, así en general. En ese tiempo había una secretaría de asuntos étnicos y con ello convenimos a que se nos ayude desde el gobierno con algo de logística, pero nosotros nuestra voluntad. Nos dedicamos a realizar el censo ¿Por qué tanto fue que nos movió? Estamos hablando del 94, porque un censo realizado en mil novecientos noventa y dos, caramba, nos puso pues invisibles, no existían indígenas y ya habíamos realizado la marcha en mil novecientos noventa. Si quiera que nos hubieran tomado (en cuenta) o que se hubiera contado, por lo menos quienes marchamos. Pero resultó que no. Entonces, estos aspectos son los que a nosotros nos movió fuertemente para demandar la realización de ese censo propio en 1994. Que siquiera, imagínese, acá en tierras bajas, siquiera, digo yo porque tampoco tuvimos la logística necesaria para llegar a nuestras últimas comunidades. Aparecimos solamente con 156.000 indígenas. Estamos hablando en tierras bajas, no pudiendo llegar a una buena población. Pero estos aspectos son los que nos motivan y debería de seguir, como digo, este censo (2024) siendo importante para los gobiernos de turno”. CONADE 2022.

A 11 años de distancia, las diferencias en los resultados de los dos censos de 2001 y 2012 respecto de la proporción de población indígena, desataron muchas discusiones buscando explicaciones. Decepciones en quienes esperaban que se pudiera sostener la imagen de país indígena y su gobierno indígena, presidido por el primer presidente de estas características. Era altamente relevante, tanto para el Estado como para los diferentes pueblos indígenas. Obviamente las diferencias fueron mayores entre los pueblos con mayor población y casi insignificante entre aquellos con menos componentes. En muchos casos recién aparecieron en el censo de 2012. A continuación, y

⁷¹ Lista de los censos de población y vivienda realizados en Bolivia: 1950, 1976, 1992, 2001, 2012. El censo realizado en 1992 añadió otras lenguas habladas en Bolivia con la visión de encontrar otros grupos étnicos no identificados. El censo realizado en 2012 incluyó preguntas sobre si las personas se consideraban parte de algún grupo indígena o afro boliviano. Año y habitantes censados en los censos anteriores 1831, 1 088 768; 1835, 1 060 777; 1845, 1 378 896; 1854, 2 326 126; 1882, 1 172 156; 1900, 1 766 451; 1950, 2 704 165 (Fuente INE)

para los propósitos de este artículo el cuadro comparativo resumido, tomando en cuenta sólo a los 5 pueblos más numerosos.⁷² Interesa sólo destacar el concepto.

Las disminuciones relativas se explican por varias razones, unas relacionadas con las definiciones de la boleta censal⁷³ y otras tienen que ver con el contexto social de cambios demográficos y de valoración o no de lo indígena en el marco de los cambios políticos en curso durante esos 11 años en el país. Esta parte nos interesa para analizar la relación de los pueblos indígenas con el próximo censo de 2024. Parfraseando a Mario Haibara, 2015 veamos algunas variables.

Datos comparativos de la población indígena. Censos de población, 2001 y 2012 (resumen)

Población indígena	2001	2012	Diferencia	en %
Quechua	1.555.641	1.281.116	-274.525	-17,65
Aymara	1.277.881	1.191.352	-86.529	-6,77
Guaraní	81.197	58.990	-22.207	-27,35
Chiquitano	112.218	87.885	-24.333	-21,68
Mojeño	46.336	31.078	-15.258	-32,93
Totales comparativos				
Año	Sí se identifica	No se identifica	Total	
2001	3.142.637	1.922.355	5.064.992	
2012	2.806.592	4.032.014	6.838.606	

Fuente, Construido a partir de CEDIB, Centro de Documentación e Información. Visitado el 25/6/2023.

Censo 2001: La Pertenencia es 62% y la Lengua Hablada es 50%. La diferencia se puede deber las migraciones campo-ciudad. Fueron perdiendo su lengua materna (escuelas) pero no perdieron su identidad expresadas en su forma de organización, vestimentas, danzas músicas, que son actos permanentes en las ciudades de Bolivia, e inclusive son visualizados en los

⁷² El cuadro completo, elaborado por el CEDIB, se encuentra en <https://www.cedib.org/wp-content/uploads/2013/08/Tabla-Poblacion-Indigena1.pdf>

⁷³ Pertenecer a algún pueblo originario o indígena: 2001// Población censada 8.274.325. Pertenencia 4.133.138 62. Pertenecer a alguna Nación o pueblo indígena originario campesino o afro boliviano 2012// Población censada 10.059.856 Pertenencia 4.199.977

centros urbanos del exterior, de Buenos Aires, San Pablo, Rio de Janeiro (Brasil). (Caso afro boliviano). Se crea un Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, para atender temas exclusivos, formas de organización, saneamientos de sus tierras y peticiones diversas. Esta variable crea la oportunidad de identificarse o mostrar la existencia de otras culturas no identificadas

Censo 2012: *La Pertenencia es 41,7%. ¿por qué disminuye? Se observa mayor exacerbación en los pueblos mayoritarios Quechuas y Aymaras los cuales representan aproximadamente el 86%, y la disminución se atribuye a diferentes supuestos: -Empoderamiento del poder, significa que ya no era importante identificarse, muchos dirigentes pasaron a ser: Diputados, Senadores y parte de la administración de gobierno. -Aplicación de Políticas Sociales, por primera vez llegaba el Estado con Bonos; Juancito Pinto, Juana Azurduy de Padilla y lactancia Materna Universo -Reconocimiento en la CPE de sus espacios territoriales ancestrales; el país se divide en Departamentos, Provincias, Municipios y Territorios Indígenas Originarios Campesinos. Actualmente las TIOC titulados representa más del 20% del territorio nacional. (Haibara, , M. 2015).*

La diferencia observada entre los dos censos no se puede reducir a un simple cambio cuantitativo en un continuo. Entre ambos censos podemos pensar en la hipótesis de un cambio de tiempo social y político. El propio gobierno insistió, a partir del 2006 que se trataba de "proceso de cambio", del sistema político y del tipo de gobierno.

El contexto de 2001 fue de un proceso de cambios en la estructura de la administración estatal, acosada por la crisis económica para su implementación. Un contexto de ajustes en la participación de la población en general y de los pueblos indígenas en el Estado, que desató una avalancha o cascada de participacionismo que superó la capacidad política del Estado, sumergido en una crisis profunda de su sistema de partidos. No fue de poca monta la crisis económica que caracterizó los años que precedieron al 2001, la que afectó incluso el financiamiento del presupuesto de funcionamiento, del gasto corriente, del todavía disminuido aparato público. Un contexto de crisis económica y de desigualdades sociales y económicas. Una cascada de movilizaciones sociales que puso en aprietos las reformas estructurales que

no podían satisfacer las ofertas de bienestar que dieron a entender. ¿Ser indígena o reconocerse como tal era una ventaja? ¿Cómo se articulaba este proceso con el desarrollo de migración campo ciudad?

El censo del 2012 arroja datos que dan cuenta de que ha ocurrido un cambio de que estamos en otra época y de otro tipo de gobierno. El gobierno del MAS, después de sus primeros seis años, comenzó a concentrarse en la construcción de un relato del gobierno de los indígenas con un presidente indígena y estructuras en la administración del gobierno que paulatinamente comenzaron a llenarse de nuevos funcionarios, que no necesariamente calificaban como indígenas. Era el “gobierno indígena” pero no así lo era su administración. El aumento de ingresos para el Estado aumentó las expectativas y la imagen del indígena pobre comenzó a cambiar hacia el migrante urbano.

Si el 2001 fue precedido de tiempo de formalización institucional inconcluso, el 2012, era el tiempo de la informalidad, el tiempo de los movimientos versus el tiempo de las instituciones. Incluso una nueva CPE se aprobó mediante una gran cantidad de ilegalidades.

La variable etnicidad fue muy importante para la aplicación diferenciada de las políticas en tiempo de las reformas estructurales, reflejando igualmente el cambio de época. Ser indígena no era sinónimo de pobre y los procesos de ascenso y de diferenciación social también se hicieron presentes impulsados por el cambio de gobierno. Dos censos de población en dos tiempos muy diferentes. El primer tiempo caracterizado por cambios institucionales y el segundo por afirmación de la informalidad y el movimiento social. Era el tiempo del “igual yo le meto” (Blanes, 2014).

Este cambio es importante para valorar la importancia del censo de 2024 para los pueblos indígenas.

El sistema de poder de lo indígena se fue debilitando a cambio de su traslado a lo político municipal de color partidario. El MAS, casi siempre, fue ganando en la gran mayoría de los municipios rurales del país. La tutoría de parte del gobierno central se fortaleció. Las sospechas de corrupción de dirigentes indígenas fueron creciendo a medida que la informalidad se fue expandiendo en casi todos los niveles de la sociedad y de la administración.

¿Residen aquí algunas de las razones por las que el CNPV de 2012 dejaba de ser tan importante para los pueblos indígenas como en 2001? Los porcentajes de autopercepción de la población indígena respecto de la población nacional fue descendiendo entre 2001 y 2012, pero el gobierno podía seguir manteniéndose como el país indígena de América Latina. Las organizaciones indígenas fueron encontrando otras vías de visibilidad y de organización frente a la gestión pública para lograr mejores niveles de bienestar.

La situación empeoró para la autonomía de las organizaciones indígenas cuando sus formas de participación dentro de las estructuras municipales fueron eludidas por el gobierno y se fue transitando hacia una situación personalista, asistencialista dependiendo más de la persona del presidente del Estado y del partido de gobierno que de la gestión regulada por Ley desde el municipio. Sistemas de reparto paralelos o por encima de los presupuestos municipales continuaron mientras hubo abundancia de recursos públicos, las obras del partido que eludían controles, entre otros, fueron debilitando los municipios que habían servido para canalizar las demandas poblacionales. La creación de programas monumentales, como es el caso del Fondo Indígena, entre los principales, se constituyó en una vía de ventaja de lo informal en la relación de los indígenas con la sociedad y la estructura del Estado. Obviamente, la línea entre la legalidad y la corrupción se fue diluyendo, adquiriendo ésta última niveles alarmantes de legitimidad.

Finalmente el paralelismo creado mediante la invención de los interculturales facilitó la informalidad y a ratos la ilegalidad en la gestión de los territorios originarios indígenas en tierras bajas

6. El Censo de 2024: percepciones y actitudes de líderes indígenas

A pesar de que existe una legislación que establece que el Censo se lleve a cabo cada diez años y a pesar de que el Gobierno había estado dando información del avance en la preparación del mismo, sorpresivamente se anuncia su postergación. Una vez más tiene que recurrirse a los movimientos de presión en ausencia de la vigencia de la institucionalidad. Esta característica se ha venido acentuando a partir del 2006.

“los movimientos no son necesariamente interpretados como estado de excepción de la acción política, sino como forma normal de expresar identidades, defender intereses y establecer relaciones conflictivas con fuerzas opositoras, hasta, en los casos de mayor éxito, la conquista del poder del Estado, penetrando y forjando sus instituciones y estableciendo con la sociedad relaciones particularistas, patrimoniales y de división entre amigos y enemigos del movimiento en el poder”. (Alberti, 2014).

Las expectativas de la ciudadanía entran en conflicto con los resguardos del gobierno y difícilmente podrán responderse mediante la institucionalidad existente. Ya es una característica de esta fase del Gobierno del MAS que frente a las normas y las leyes prevalecen los movimientos sociales.

Hace un par de décadas era difícil imaginar que, durante 36 días, una movilización de las instituciones de Santa Cruz, principalmente su zona metropolitana, sostendría un enfrentamiento con el Estado por las condiciones de la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda que debía realizarse en el 2022 y según el Gobierno Central, hasta pocos días antes aseguraba que estaba preparado casi en un 80%.

Este enfrentamiento⁷⁴, como se puede deducir por los documentos y pronunciamientos que tuvieron lugar en esa movilización, mostraron una serie de realidades subyacentes. No era por un capricho que se instaló de la noche a la mañana. Algunas de las principales razones que fueron saliendo a flote, una más explícitas que otras; en el trasfondo está el enfrentamiento político y económico del gobierno del MAS contra el departamento y sus principales sectores económicos (recorte de los cupos de exportación) durante casi los 14 últimos años del gobierno del MAS. A pesar de las denuncias de fraude electoral de los últimos años, el MAS tuvo enormes dificultades para ganar de forma sostenible esa plaza política.

¿Qué estaba en peligro si el gobierno seguía adelante con CNPV que estuviera bajo exclusivo control del gobierno central?

⁷⁴ El conflicto ha sido estudiado por la Lic. Karem Mendoza Gutiérrez, “2023 vs. 2024. Los compromisos del Gobierno, discursos engañosos y la violencia”, en marco del proyecto “La Ruta del Censo”, 21 de mayo de 2023.

Entre los principales temas fueron saliendo a flote: la redistribución de recursos de la coparticipación, que por ley dependen del tamaño de la población, la redistribución de los mecanismos de representación política en el departamento.

Transcurridas varias semanas del conflicto de los 36 días y ante el inocultable desgaste y cansancio de la lucha, se fue cuestionando que ésta fuera una lucha cruceña, principalmente sobre las espaldas de comité institucional y en especial su Comité Cívico, siendo que el tema o los temas de la reivindicación eran de nivel nacional. A todos los departamentos y al país en su conjunto le afecta el hecho de un CNPV, mal hecho y sobre todo manipulado: algunos perdían y otros ganaban con el recuento poblacional.

El conflicto logró presionar al Gobierno Central para ajustar una fecha que permitiera incorporar los resultados en las elecciones generales establecidas para el 2025. Deberían los resultados censales tomar en cuenta los cambios a nivel de la representación en el Parlamento nacional. Adicionalmente, quizá lo más crítico para el gobierno y más importante para la ciudadanía, los resultados del CNPV permitirían revisar el padrón electoral que supuestamente estaría sobredimensionado, de acuerdo a las denuncias que vienen corriendo los dos últimos años.

Entre los liderazgos que se destacaron en las luchas de los 36 días no estaban los pueblos indígenas. Se llevaron a cabo discusiones y foros internos sobre la temática del CNPV, pero con otros temas diferentes a los del movimiento de los 36 días. ¿El movimiento no se desarrolló de forma inclusiva? ¿Los temas no eran relevantes para los pueblos indígenas? ¿Los pueblos indígenas ya no eran actores relevantes para el gobierno central ni para el movimiento cívico? ¿Los temas originarios de las luchas indígenas de décadas pasadas habían encontrado ya cauces de solución?

A estas alturas no tenemos claras las preguntas y menos aún respuestas a esta aparente ausencia, al menos parcial, de estos pueblos indígenas de tierras bajas.

¿Es de extrañar que a los pueblos indígenas les preocupe menos el tema censal? ¿Cómo es que no sintieron como propia la lucha cívica por la realización del censo de 2022? ¿Allí no se jugaba nada para ellos?

Algo podría cambiar en la medida en que el INE y la administración del estado retomen el tema étnico cultural, gracias a los nuevos recursos técnicos de georreferenciación de los pueblos indígenas en los diferentes municipios del país. Los mecanismos del REDATAM permiten su identificación, sobre todo en los municipios grandes y facilitar la elaboración de políticas en la línea de la Resolución 169.

Durante 36 días los movimientos cívicos articularon protestas por un correcto cumplimiento de los pasos requeridos por una buena ejecución del CNPV que debería llevarse a cabo en 2022.

Sin embargo, aún no existe un alto en la lucha de los pueblos indígenas por sus derechos, sobre la autodefinición. después de las expectativas creadas durante un periodo de movilizaciones y de valorización de los mismos. El problema es identificar adecuadamente cómo es que el Censo podría servir para la valorización de las culturas de los pueblos indígenas, más allá de su identificación mediante el mecanismo de autodefinición.

Los pueblos indígenas y el censo 2024: incertidumbre y desconfianza

Parfraseando a importantes dirigentes indígenas encontramos algunas líneas que permiten imaginar posiciones y expectativas frente al Censo, que ha sido objeto de una movilización sin precedentes en el país. Un conversatorio con tres dirigentes: Marcial Fabricano, del Parlamento Indígenal de Bolivia; Toribia Lero, diputada nacional y Ruth Alipaz (Contiocup). (20/5/23)

Lizeth Beramendi (CONADE) Cochabamba,

Estamos a cinco meses de la realización del censo nacional 2022 y hasta la fecha no hay actualización de las cartografías, hasta la fecha no hay una boleta censal aprobada. Hasta la fecha no hay socialización de los objetivos con claridad y de la metodología que se va a utilizar para el censo. Hay bastantes rechazos desde la población boliviana, desde los distintos lugares y sobre todo hay cuestionamientos. Entonces, hoy en este conversatorio empezamos con esa visión desde lo que ustedes representan, los pueblos indígenas originarios, ¿cuán útil resulta ser el censo para cada uno de sus comunidades cómo ha resultado de cara a las políticas públicas? ¿Ha tenido algún efecto? ¿cuál es la perspectiva que se tiene de cara a este censo? ¿Está siendo socializado con ustedes?

¿Cuál es su posición como representantes de las comunidades, pueblos indígenas originarios a los cuales ustedes representan?

El Tata Marcial, “si es importante, pero debe ser de buena fe”

“A ver. Cómo nosotros sentimos que ha significado o para qué ha servido. Nosotros hemos llegado, por ejemplo, a recordar los tiempos en que se han desarrollado censo. Diríamos que un último censo que se realizó todavía en un gobierno llamado neoliberal, ¿para qué le sirvió en su manejo político en su manejo económico, en su manejo social, cultural? Porque esos aspectos para nosotros como resultados aún todavía nunca nos llegaban. Total, se realizaban los censos y parar de contar.

¿Ahora de qué? ¿Es verdad que los censos son necesarios para saber cuántos vivimos en el país quiénes somos, dónde vivimos, cómo vivimos y ello pues por supuesto que debe de permitir definir políticas de estado? Para eso deberían de servir si se lo hace de buena fe. Con buenas políticas con buenas intenciones para buena gestión de un determinado gobierno. Así nosotros consideramos ahora que está establecido que en cada diez años tiene que realizarse censo. Pero como cada gobierno hace lo suyo, como le conviene, entonces cada vez lo quieren prolongar un año más para que tengan más tiempo de hacer lo que tengan que hacer y para lo que tenga que servir el censo.

Con esta experiencia en el censo del dos mil uno, por ejemplo, cuándo nos dieron oportunidad de formular algunas preguntas en el censo. Claro que fuimos invitados y pusimos lo que en verdad a nosotros consideramos que nos debería de ser aparecer. Y por lo menos ese censo a nosotros nos arrojó algún dato, así de manera muy global, salimos como aproximadamente, en el ámbito nacional como tres millones de indígenas. En el país estamos hablando. Pero eso sirvió algo, lo que nosotros empezamos a formular, como a que pueblo indígena pertenecíamos ¿No es cierto? Si sabíamos hablar nuestro idioma que para nosotros es importante porque eso nos define quienes somos nosotros ¿Qué lugar de nacimiento, qué idioma hablamos, con qué pueblo indígena nos identificamos? Entonces de alguna manera nos sirvió esos aportes”.

“Pero ya en los otros, ya pues ahí nos sacaron nuevamente de la cancha. ... por ejemplo, en el último censo ya con este régimen, ahí nos perdimos

nuevamente y nuestra preocupación es hoy, cuando se tiene que realizar, usted muy bien al comienzo decía que no hay los datos, no se conoce realmente cuál es la fórmula con la que se va realizar este censo. ¿Qué se pretende con todo ello? ¿Liquidar a los indígenas? porque es totalmente raro. Debería de conocerse ya el formato de la papeleta debería estar difundándose. Deberíamos en caso nosotros los de las comunidades estar llegando a nuestras poblaciones con esos datos, pero si no hay, raro el asunto ¿A dónde está encaminándose esas intencionalidades? Porque todavía se sigue manejando como en el anterior censo y al presente, por ejemplo, como que no pusieron los datos para que nosotros viéramos. ¿No es cierto? Porque supuestamente el gobierno era indígena por tanto no había necesidad de si decir si yo soy indígena o no porque simplemente había un gobierno indígena y ahora ¿cómo nos vamos a anotar? ¿Sigue el gobierno indígena? Cuando todo está contra las razones y los derechos de los pueblos indígenas, estamos hablando del régimen. Estos elementos son los que fundamentalmente tendrían que tomarse en cuenta, corregir. Si por lo menos de manera racional podríamos decir esos errores, se tiene la voluntad entonces demuéstrese, háganos partícipe de cómo podemos nosotros formular preguntas, que para nosotros vayan en beneficio a nosotros con nuestra propia identidad con todo ¿Ya?

“Nosotros, el Parlamento, escúchese esto y con esto voy a terminar, nosotros como parlamento de las naciones y pueblos indígenas vamos a promover, a realizar nuestro censo, nosotros nos estamos preparando para ello, más allá de las decisiones políticas administrativas de Estado. En este caso, la instancia o el órgano que corresponde a realizar el censo que venga, si es que lo van a hacer, ¿No es cierto? Nosotros vamos a procurar coordinar con la instancia que corresponda, si definitivamente no dan señales nosotros igual vamos a realizar nuestro censo necesitamos en el orden, por ejemplo, de esta nueva estructura, de este nuevo órgano propio, instrumento propio. Necesitamos saber cuántos somos, tenemos problemas de internet, lo vamos a realizar a través de nuestro propio, nosotros no somos de ninguna manera sí, nosotros no vamos a hacer cosas contrarias a los sagrados intereses de la nación o el pueblo boliviano. Somos parte de ello. Por eso lo que hagamos tiene que ser conocido por todos y cada uno de los bolivianos y las estructuras de Estado. Pero más allá, si lo toman en cuenta o no, si lo reconocen o no,

eso es punto aparte. Para nosotros, son nuestros sagrados intereses que van a aflorar en la realización de nuestro censo". "Y diríamos que nosotros las naciones de pueblos indígenas, en estos treinta y dos años, no estamos trabajando única y exclusiva para indígenas estamos preocupados por los sagrados intereses y el bienestar común de todos los bolivianos. Vamos a seguir generando debates que estén orientados precisamente para corregir lo que consideramos que está o que no está encaminado bien. Que no van a ir única y exclusivamente para intereses de las cosas políticas partidarias. Nosotros, nuestra única política que vamos y lo estamos desarrollando es los intereses de los demás, de todos los bolivianos. El bienestar común. Eso.

"Consideramos que es muy importante nuestro territorio, nuestros recursos naturales, nuestro ambiente sano. No de único y exclusivo beneficio de nosotros los indígenas, pero eso sí, tenemos que todos los bolivianos estar comprometidos en velar, en cuidar el medio ambiente, nuestros recursos naturales y ahí seremos una vez más exigentes y vigilantes de que los órganos de estado trabajen en esa línea. No que nos sigan metiendo aspectos y normas que vienen a destruir nuestro territorio. Por eso, ese rol que nosotros asumimos con mucho compromiso, con mucha responsabilidad con Bolivia, con los todos los hermanos bolivianos y para que no siga habiendo deserción de bolivianos que van y prestan servicio a otros países y son los mejores, a lo mejor, profesionales".

Toribia Lero. "en estos últimos días nos hemos estado reuniendo mujeres, también líderes indígenas para profundizar este proceso censal"

"Entonces de acuerdo a los datos, con la Información que hemos podido abordar, en estos últimos días nos hemos estado reuniendo mujeres, también líderes indígenas para profundizar este proceso censal. No podemos decir que se haga el censo, como será, no me interesa, no es así, sino que debemos continuar con esos procesos históricos y debemos ser consecuentes en la transformación de nuestros países, de nuestros estados porque solo así también vamos a alcanzar país digno que queremos" ... "un país digno tiene que ser con inclusión, con ese reconocimiento, aunque no nos guste en Bolivia existimos, persistimos, distintas nacionalidades, pueblos indígenas" ... "uno de esos instrumentos para medir esas características de cuánta población existe, en qué

situación se encuentran en parte demográfica, cuánta población hay en ciertos lugares, ya en ciudades, municipios o provincias, justamente es el censo”.

“a la época de tata Marcial Fabricano, de acuerdo a los informes, el censo de dos mil uno se ha trabajado durante casi seis años desde mil novecientos noventa y cinco. Se ha comenzado a organizar la realización del censo ya tomando en cuenta estos cambios estructurales que estuvieron realizándose, porque ya hubo la primera marcha nacional ya hubo es el cambio a la CPE que reconoce a las etnias y también Bolivia adopta el convenio 169 donde señala el derecho a la autoidentificación. Bolivia no tenía en el 2001 simplemente que contar cuánta población boliviana existe, sino que también tenía que cambiar su boleta censal para incluir una pregunta sobre la pertenencia cultural o el derecho a la autoidentificación de acuerdo a las demandas, a las propuestas, a las proyecciones políticas de los pueblos indígenas, las diversas nacionalidades que existían en la Chaco, Oriente, Amazonia y también en la Región Andina. Pero sí, para la boleta de dos mil uno, por lo menos el INE se abrió a invitar a importantes sociólogos, indígenas líderes indígenas que entendían estos procesos para que puedan incluir esta pregunta”, “después estos datos censales no se han difundido, se han quedado ahí y se han quedado simplemente como datos y nada más”. “Para el dos mil doce por ejemplo la Constitución Política del Estado ya reconoce pues de otras unidades territoriales”. “el censo de dos mil doce no hace para diseñar políticas de estado diferenciados no ha servido para trabajar políticas desde los territorios indígenas. Como señala la CPE que las nuevas unidades territoriales, esos son los territorios indígenas de las naciones y pueblos indígenas entonces ¿Por qué no entra en la cartografía el dos mil doce? Es como que hubieran reducido los 36 pueblos indígenas más que todo los aimaras. Han reducido esa cantidad porque ahora lo indígena se lo relaciona con la pobreza, el indio es pobre, el indígena es pobre como en Perú. Ahora como ya tiene trabajo, ya tiene acceso a salud, a educación, ya no es pobre, conoce celular, conoce computadora, ya no es pobre, entonces ya no quiere ser quechua ni aimara”. “¿Cuáles serán los caminos de recuperación de lo indígena en la construcción nacional”

Rut Alipaz “En esta etapa del pre censo lo que debería estar ocurriendo es que sea un proceso participativo de consulta con los pueblos indígenas”

“creo que han contextualizado muy bien hermana Toribia y el Tata Marcial los antecedentes históricos de los censos, que han tomado en cuenta los pueblos indígenas, pero ¿realmente los han tomado en cuenta? Según una experta en estadísticas como es la doctora Teresa Polo, el hecho de que incluso hayamos sido incluidos de algún modo en los dos primeros censos, sobre el que estamos hoy día hablando, no fue por voluntad política ni como una política de Estado de los gobiernos de turno, fue más bien una exigencia que venía desde afuera de los organismos internacionales particularmente. El del 2001, como ya mencionaba el Tata Marcial, ya con un convenio 169⁷⁵, ratificado por el por el Estado boliviano en 1991, después de la marcha del noventa, pues era como que ha ratificado el Convenio, pero no estás incluyendo en tu población a la población indígena a quienes bueno hace mención a este convenio. Entonces, fíjense que la voluntad política siempre está ausente cuando se trata de tomar en cuenta los pueblos indígenas.

“¿Para qué sirven? para para dar visibilidad a la población indígena, ya lo decía el tata Marcial, son importantes ¿Para qué? Para justamente conocer la población, la situación, las características, las necesidades de esa población que somos los pueblos indígenas ¿Y para qué? Para desarrollar políticas públicas que garanticen el ejercicio de nuestros derechos” “Es decir, si hablamos de los últimos censos, ¿cuántas normas efectivamente se han generado para garantizar esos derechos los pueblos indígenas? Por ejemplo, el del 2012 donde ya se toma en cuenta algunos artículos, cuando se enlista los nombres de las lenguas, se confunde obviamente con, la existencia de pueblos indígenas, es decir, como que fueran solamente los que están en esa lista, los pueblos indígenas que existen en Bolivia y no es cierto entonces, ejemplo en nuestro caso, los uchupiamonas no estamos en esa lista por unas condiciones que limitaron el derecho, a ser a ser reconocidos. Entonces yo creo que eso no se pueden seguir proyectando en un próximo. En esta etapa del pre censo lo que debería estar ocurriendo es que sea un proceso participativo de

⁷⁵ El año 1991 Bolivia ratificó el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo mediante Ley de la República N° 1257 Ratificación Convenio 169.1 incorporación a la Ley derechos de los pueblos indígenas.

consulta con los pueblos indígenas. Es decir, deberíamos ser nosotros aquellos que vayamos formulando, es decir, construyendo las preguntas que son al mismo tiempo las variables que van a arrojar esa caracterización, esa información. Decía, creo que la hermana Toribia, que ya deberíamos estar con una boleta censal aprobada pero antes de ser aprobada, debería ser consultada, construida y con su consensuada y aprobada ese proceso es inexistente en este momento ¿No? Es decir, hay una un total hermetismo, no sé debe esconder información o, de llevar de manera transparente este proceso, la transparencia es un factor fundamental. Para realizar el censo se debería tener otro proceso en el cual deberíamos estar siendo capacitados, es decir, con miembros de nuestros propios territorios para llevar a cabo esas preguntas censales. Pero ni siquiera nos están informando y menos nos van a estar capacitando en este momento ¿No cierto?"

"En la etapa precensal, un factor elemental fundamental es la construcción de la cartografía ¿No es cierto? Es decir, la actualización de la cartografía y eso debería ser con plena participación de los pueblos indígenas, es decir, cada quien conoce su territorio, su comunidad, su TCO, entonces debería ser con plena participación, entonces solo y entonces vamos a realmente reflejar datos que sean reales, fidedignos, con menos error posible. "y la otra es que debería incluirse por ejemplo mínimamente la pertenencia cultural es decir la identidad cultural y por ahí también podría ser cuantas TCO están consolidadas o no están consolidadas, cuantas TCOs todavía están en proceso, por ejemplo, es información que queremos saber. Es decir, hay muchos pueblos, aquellos sobre los que no hay información, por ejemplo, en el caso de los hermanos no contactados. Cómo vamos a definir esos pueblos indígenas no contactados o en contacto inicial. Es decir, son muchos los temas que a nosotros nos preocupan y deberíamos aprovechar de este censo.

"Y ya, como conclusión, voy a decir por ejemplo ¿Para qué sirvió los censos? Pues sirvió en definitiva probablemente como ya lo dijo el tata Marcial sirvió para que sigamos en la lucha. De que debemos de seguir demandando aquellos derechos que no se nos han cumplido que al Estado parece no importarle".

“Y aquí hay algo fundamental también, la falta de confianza que hay en el sistema, en el Estado de poder llevar a cabo este proceso de manera transparente, verdaderamente real. Tenemos experiencias con el gobierno de los últimos dieciséis años de que todo es manipulable, de que todos los datos o la información que se genera, no es real. Entonces, básicamente ahí radica también un factor para nosotros los pueblos indígenas de que no confiamos que este proceso se va a llevar a cabo con buena intención, de buena fe, que refleje realmente lo que lo que esperamos obtener de información”. “Parece que este censo va a seguir dejando esos vacíos y esos huecos o esas deficiencias y no va a reflejar la realidad de un país, no va a reflejar la realidad de nuestros pueblos indígenas entonces creo que ahí va la desconfianza y si es un censo que realmente no da confianza tal vez lo que debería ocurrir es que es que tengamos que, no sé, suspender, posponer este censo dos mil veintidós y de tal forma que verdaderamente incluya y refleje esa necesidad de los pueblos indígenas.

7. Algunos temas en los cuales el CNPV deberá actualizar información

Desde una mirada al contexto sociopolítico del censo y más allá de los temas relacionados con la gestión del censo 2024, especialmente vinculados con la boleta y los problemas de cartografía, que efectivamente deberían ser objeto de consulta con comunidades indígenas, nos referimos a una serie de temas en los que se involucra la relación entre la población y el Estado. El censo 2024 debería aportar información estructural que sirva de base para encuestas sectoriales y estudios de campo puntuales.

La población y las migraciones: Tema que afecta a los indígenas urbanos, en especial en las ciudades intermedias. Esta últimas, que en algunos casos se trata de espacios de tránsito antes del destino final. Es posible pensar que estos espacios hayan cambiado y que sean otros diferentes.

Movimientos poblacionales y avasallamientos de tierra: Es un tema muy sensible y que se viene acentuando los últimos años conforme cambia el precio de las tierras, aumentan las actividades mineras y otras extractiva. Estos rubros están afectando a las poblaciones y territorios indígenas.⁷⁶

⁷⁶ <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20220221/cuatro-causas-estructurales-ocasionan-avasallamientos>

Se debe actualizar y estudiar la relación entre las migraciones permanentes y temporales con los avasallamientos de tierras, así como los traslados de poblaciones para fines electorales.

El investigador del Centro de Información y Documentación Bolivia (Cedib), Óscar Campanini, asegura que en los últimos 15 años la economía de Bolivia se ha basado, fundamentalmente, en tres actividades “no sostenibles” como son la hidrocarburífera, la actividad minera y la agricultura y ganadería para la exportación.

El economista y exdirector ejecutivo de la Fundación Tierra, Gonzalo Colque, señaló que la principal causa de avasallamiento es la agricultura mecanizada y la ganadería cruceña y beniana. “Sin embargo, en el último tiempo, la minería legal e ilegal también está provocando avasallamientos en territorios indígenas o Territorios Comunitarios de Origen (TCO) y en áreas protegidas como el (parque) Madidi”.

Asegura que la minería se convierte en un factor problemático debido a que actualmente es el segundo sector económico de mayor exportación. “La subida de precio internacional y el contrabando del oro ilegal provocan nuevos avasallamientos en el norte de La Paz, cuenca del río Madre de Dios y otros”.

El líder indígena de la comunidad de San José de Uchupiamonas, Álex Villca, también vocero de la Coordinadora Nacional de Defensa de Territorios Indígenas Originarios Campesinos y Áreas Protegidas (Contiocap), afirmó que las cooperativas mineras en realidad son una “fachada” para el ingreso de grandes capitales trasnacionales.

“En el norte del departamento de La Paz, sobre todo, en la cuenca de río Kaka es notoria la presencia de capitales chinos y colombianos, lo que no excluye que empresas de otras nacionalidades también estén asentadas en esta región, prácticamente, saqueando nuestra riqueza natural y destruyendo los territorios indígenas, las áreas protegidas y ese es un tema muy delicado. La minería en nuestro país, si bien ha sido reconocida como una actividad económica importante, hoy está generando una destrucción mucho más grande de nuestro patrimonio natural y cultural”, dijo.

Los interculturales y los territorios indígenas: El problema tierra / territorio. Se supone que los cambios entre los dos censos anteriores continúan creciendo. La boleta debería introducir preguntas que ayuden a identificar esta categoría de reciente creación, sobre todo por razones sociopolíticas. Esto nos dará pistas para el tema de avasallamientos de tierra.

Los municipios y la población de fronteras: Es un problema de aparente reciente evolución pero que se puede haber incrementado como se observa por la comparación entre los dos censos de 2001 y 2012. En Bolivia se ha incrementado la actividad relacionada con el comercio con los 5 países vecinos. Por las características de los territorios fronterizos, es muy probable que afecte a poblaciones y territorios indígenas. En Bolivia existen 72 municipios que contienen zonas fronterizas importantes. En estos la población ha crecido a una tasa superior al resto del país, pasando de 713.661 en 2001 a 909.899. En este incremento de 186.238 personas entre los dos últimos censos, es de suponer que afecta a la población indígena de estos territorios. También se puede suponer que este crecimiento continuo se da en la medida en que se ha incrementado la actividad fronteriza. Estos 72 municipios fronterizos atraviesan condiciones especiales que, relacionadas con condiciones de vida, informalidad, violencia, equipamiento en educación y salud, así como servicios de seguridad. Se puede suponer que gran cantidad de esta población es indígena. Un ejemplo de ello es el municipio de Chipaya que comparte una continuidad residencial espacial entre ambos países, Bolivia y Chile. (Blanes, J. 2017, pag, 43).

La población indígena y las comunicaciones, es otro rubro que requiere de actualización de información básica. El acceso a las comunicaciones telefónicas se supone que se ha incrementado por el acceso a los celulares. Han aumentado las necesidades de comunicaciones por internet, debido a los cambios en los servicios de educación y salud. Así mismo, el tema de comunicaciones terrestres y otras, sobre todo por el incremento de actividad comercial en todo el país.

Bibliografía y referencias

- **Alberti, Giorgio, 2014.** Movimientos e instituciones y la calidad de la democracia. Análisis de casos en América Latina y la Unión Europea. Editorial Octaedro. <https://octaedro.com/producto/movimientos-e-instituciones-y-la-calidad-de-la-democracia/>
- **Albó, X. 2008.** Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú. La Paz, Cipca.
- **Albó, X. 2011.** "Hacia el poder indígena en Ecuador, Perú y Bolivia" En Betancur MOVIMIENTOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA Resistencia y nuevos modelos de integración Ana Cecilia Betancur J. Iwgia.org. Copenhague. Dinamarca. Pág. 133–168.
- **Arias Durán, Ivan 1996.** "Cotidianeidad e interacción: El proceso social de la Participación Popular" En Ministerio de Desarrollo Humano Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP). 1996, 145–163
- **AYO, Diego, (1999).** La Participación Popular. Avances y retrocesos democráticos en Bolivia, CEBEM, cuadernos de investigación. La Paz, Bolivia
- **Barié Cletus, Gregor (2022).** "Representation of indigenous peoples in times of progressive governments: lessons learned from Bolivia". En Latin American and Caribbean. Ethnic Studies, <https://doi.org/10.1080/17442222.2020.1839225>.
- **Betancur, Ana Cecilia J. 2011.** MOVIMIENTOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA Resistencia y nuevos modelos de integración. Iwgia.org. Copenhague. Dinamarca. Pág. 133–168.
- **Blanes, José 1990 b.** Descentralización y participación popular en las comunidades aymaras de Bolivia Reflexiones sobre el futuro de la modernización del Estado CEBEM (no publicado) https://www.pieb.org/pieb_investigacion.php
- **Blanes, José. 1997.** implementación de Políticas Sociales Integrales en el Ámbito Local (No publicado) <https://cebem.org/?p=12801>, visitado 2n Junio se 2023.

- **Blanes J., José y SERRANO, 1999.** Malkus y Alcaldes. El Impacto de la Aplicación de la Ley de Participación Popular en las Comunidades Aymaras del Altiplano Paceño. CEBEM, 1999.
- **Blanes J. José y Edgar A. Pabón B. Editores 2003.** La Descentralización en América Latina. Logros y Desafíos. El Papel de la Cooperación Europea. (Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, Colegio Departamental de Arquitectos de La Paz, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Latinoamericanos, España) CEBEM. 2003. 251 pags.
- **Blanes, José, 2003.** En Blanes J. José y Edgar A. Pabón B. Editores 2003 Descentralización. Un área de posibilidades y de conflictos. Lecciones del caso boliviano. Pag 42– 62
- **Blanes, José, 2014.** “La calidad de la democracia en Bolivia: los movimientos sociales y el desmontaje de la democracia”. En Giorgio Alberti, José Luis Villena Higuera. 2014,
- **Blanes, José 2017.** El Subsistema fronterizo en la globalización de los mercados ilegales, IDRC, FLACSO, CEBEM, La Paz, 2017,
- **BURGUETE CAL Y MAYOR, ARACELI. 2001.** “Movimiento indígena en México, El péndulo de la resistencia: ciclos de protesta y sedimentación”. En Betancur. 2011. MOVIMIENTOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA Resistencia y nuevos modelos de integración. Copenhague. Dinamarca. Pag. 12–39.
- **CEBEM, IEE y CBC 2007.** Pueblos Indígenas. Referencias andinas para el debate. CEBEM La Paz, IEE Ecuador, CBC Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas Perú, Cusco 2007, 324 pags
- **CEBEM / SUR, 1999.** UN LUGAR PARA LA INNOVACIÓN Y APRENDIZAJE, La descentralización, las políticas sociales y el municipio. Los casos de Chile y Bolivia. (No publicado) <https://cebem.org/?p=12807>. Visitado en Junio de 2023.
- **CEPAL,. 2014.** Los pueblos indígenas en América Latina Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- **CONADE, 2022.** Conversatorio Censo Pueblos indígenas. 23 de mayo de 2022. CENSO PUEBLOS INDÍGENAS. https://www.youtube.com/watch?v=2H4MNfm0_aE&t=7090s2/142
- **Dongil Martín, Marta 2019.** “De la esperanza a la desesperanza en Bolivia. El gobierno de Evo Morales y Álvaro García linerá frente a las comunidades indígenas”. En RELIGACIÓN. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, vol. 4, núm. 16, 2019, pp. 98–103 Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades Quito, Ecuador. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=643770320009>
- **Eju.tv** “Demandas y conquistas: 31 años de historia en 11 marchas indígenas”, Demandas y conquistas: 31 años de historia en 11 marchas indígenas – eju.tv, visitado en junio de 2023.
- **EMSO (1989).** “Programa de Fortalecimiento de la gestión del Sector Público (EMSO) Componente Regional – Descentralización “ – “Conclusiones generales del diagnóstico” Documento Final. La Paz.
- **GALINDO Soza., Mario, (1990).** Propuesta de Descentralización Administrativa. Aspectos Fiscal Financieros Globales. Proyecto EMSO–Banco Mundial, Documento inédito, La Paz
- **Galindo Soza., Mario y Fernando Medina, 1996.** “Ley de Participación Popular: 79 Aspectos económico-financieros” En Ministerio de Desarrollo Humano Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP). 1996, pág. 79 –105
- **Galindo Soza. , Mario 2003.** “El Proceso de la Descentralización en Bolivia y la cooperación Internacional” En Blanes J. José y Edgar A. Pabón B. Editores 2003. Pág 14 – 42
- **Galindo Soza., Mario. 2008.** MUNICIPIO INDÍGENA: ANÁLISIS DEL PROCESO Y PERSPECTIVAS VIABLES, CEBEM, La Paz. 126 pags.
- **Haibara Aguilera, Mario Antonio 2015.** “ Etnicidad en los Censos De Bolivia” <https://docplayer.es/17317970-Etnicidad-en-los-censos-de-bolivia.html>

- **Mamani Romero, Idelfonso, 2019.** “Conformación de gobiernos indígenas mediante normas y procedimientos propios en Bolivia a partir del reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos”. Revista Jurídica Derecho, Volumen 8. Nro. 10 enero – junio, 2019. Pág. 132–15. Visitada en junio de 2023. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_serial&pid=2413-2810&lng=es&nrm=iso
- **Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP), 1996,** APRE(HE)NDIENDO LA PARTICIPACIÓN POPULAR Análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización. Editorial Offset Boliviana Ltda. "EDOBOL" La Paz – Bolivia, 1996, 223 pág.
- **Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 1999.** Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, (1999) Participación Popular. Una evaluación aprendizaje de la Ley, 1994 – 1997, La Paz
- **Molina Saucedo, Carlos Hugo, 1996,** “Decisiones para el futuro”, En Ministerio de Desarrollo Humano Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP). 1996, pág. 7–18
- **MOLINA Monasterios, Fernando, (1997).** Historia de la Participación Popular. Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular. La Paz, Bolivia
- **Molina Barrios Ramiro, 2005.** “Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001· en CEPAL– BID, Los pueblos indígenas y la población afrodescendiente en los censos., programa ejecutado por el CELADE – División de Población de la CEPAL, con la colaboración del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Bolivia. *Microsoft Word - ~3004420.doc (cepal.org). visitado en junio de 2023.
- **MOLINA Barrios, Ramiro. 2007.** “Conflictos interculturales: Una propuesta democrática y participativa regional desde Bolivia, Ecuador y Perú”. En CEBEM, IEE y CBC. 2007. pág. 17–44.
- **PLATA, W. & CAMERON, J., 2017.** ¿Quiénes dicen no a las autonomías indígenas y por qué?: pragmatismo, hibridez y modernidades alternativas en la base. Cuestión Agraria , 3: 19–60.

- **Rousseau Stéphanie y Hernán Manrique**, «La autonomía indígena «tutelada» en Bolivia», Bulletin de l'Institut français d'études andines [En línea], 48 (1) | 2019, Publicado el 08 abril 2019, consultado el 25 junio 2023. URL: <http://journals.openedition.org/bifea/10314>; DOI: <https://doi.org/10.4000/bifea.10314>
- **Ströbele–Gregor, Juliana 1999**. “Ley de Participación Popular y movimiento popular en Bolivia” Congreso de la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina – ADLAF, Octubre 1997 Fundación Friedrich–Ebert. En Hengstenberg, Peter/Kohut, Karl/ Maihold, Günther (eds.): Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad. Nueva Sociedad, Caracas, 1999, p. 133–146
- **TOCKMAN, J., 2017**. La hegemonía de la representación: democracia y autogobierno indígena en Bolivia. Revista de Política en América Latina , 9 (2): 121–138. DOI: 10.1177/1866802X1700900205
- **Toranzo Roca, Carlos, 1999**. Mas Estado, mas sociedad: Las paradojas de la participación. ILDIS – Oxfam – Diakonía La Paz .
- **Vargas Rivas, Gonzalo, 2016**. Territorialidad y Autogobierno. Las autonomías Indígena Originario Campesinas en el Estado Plurinacional Boliviano. Ministerio de Autonomías. La Paz

Sobre los Autores

MSc. Melvy Aidee Vargas Bonilla

- Magíster en Demografía por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) —Comisión Económica para América Latina (CEPAL)—. Santiago de Chile. Licenciada en Economía por la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno. Curso en Análisis Demográfico Básico (CELADE–CEPAL), Santiago de Chile.
- Especialista en investigación en población, aspectos sociales y demográficos: dinámica poblacional, migración y condiciones sociales.

Dr. Fernando Prado Salmón

- Doctor en Arquitectura por la Universidad de Roma, Italia. Obtuvo la Especialización en Planeamiento Urbano y Regional, con Mención Especial, otorgado por el Bowcentrum Internacional Courses, Rotterdam, Holanda,
- Fue Director del **Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Metropolitano 2020 y 2022**, ambos elaborados para los Foros Urbanos de CEDURE y **Gerente General de la Corporación de Desarrollo**, Organismo Regional Descentralizado que tenía a su cargo el desarrollo del Departamento.
- Director de CEDURE, institución cruceña especializada en planificación urbana y regional (desde marzo 2008 a la fecha).
- Autor de libros como: *Guía para iniciar un nuevo proceso de planificación del desarrollo urbano (1993)*; *Los desafíos de la globalización y la competitividad en el área metropolitana de Santa Cruz (2003)* coautores Susana Seleme Antelo y Evans Gandarillas; *Poder y élites en Santa Cruz. Tres visiones sobre un mismo tema. Coautoras: Susana Seleme y Claudia Peña*; *Reflexiones sobre Santa Cruz y su relación con el país*

(2010); *El derecho de los jóvenes a la ciudad (2010)* coautores: Fernando Rivero e Isabella Prado Zanini); *50 años de planificación urbana de Santa Cruz (2017)*; *Ganadores y perdedores (2018)*; *Renta del suelo, acumulación y segregación espacial. Desigualdades en la Región Metropolitana Cruceña (2019)*.

MSc. Boris Crespo Toranzo

- Máster Scientiarum en Gestión del Talento Humano con Visión Intercultural, por la
- Universidad Mayor de San Andrés, Facultad de Ciencias Económicas y Financieras, Carrera de Administración de Empresas, Instituto de Investigación y Capacitación en Ciencias Administrativas (IICCA).
- Culminó el Plan de Estudios de la Maestría Educación para el Desarrollo, en la Universidad Americana, actualmente fusionada con la Universidad Boliviana de Informática.
- Licenciado en Ciencias de la Comunicación Social por la Universidad Católica Boliviana.
- Responsable del Proyecto de Creación de la Universidad para el Cambio
- Tomás Katari (2020–2023); Director de Desarrollo Institucional y Académico, Universidad Cumbre (2017–2019), Santa Cruz de la Sierra; Consultor en Comunicación Estratégica y Desarrollo Institucional (2016–2017); Rector de la Universidad Privada San Francisco de Asís (2002–2016); Presidente de la Asociación Nacional de Universidades Privadas de Bolivia ANUP (2006–2007).

MSc. Erick Jurado Aramayo

- Sociólogo, especializado en educación. Master en Investigación en Ciencias Sociales para el Desarrollo, Universidad para la Investigación Estratégica en Bolivia UPIEB. Magister en Política Educativa, Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.
- Director Ejecutivo de la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE).

Ph. D. Beatriz Muriel Hernández

- Doctora y Master en Economía por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro. En el año 2005 ganó el premio Haralambos Simeonidis por la mejor Tesis de Doctorado; otorgado por la Asociación Nacional de Centros de Postgrado en Economía de Brasil. Licenciada en Economía por la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” (UCB).
- Ha trabajado en cargos gubernamentales y académicos en Bolivia y Brasil, así como en diversos proyectos de investigación y consultoría. Actualmente es Vicepresidente de la Academia Boliviana de Ciencias Económicas y Directora Ejecutiva de INESAD.
- Las áreas de interés de Beatriz son Economía Laboral, Economía Internacional, Economía del Sector Público y Macroeconomía.
- Ha publicado más de 50 investigaciones entre libros, capítulos de libros, revistas arbitradas y documentos de trabajo.

MSc. José Blanes Jiménez

- Master en Ciencias Sociales Especialidad Sociología con Mención en Población, Pontificia Universidad Católica del Perú PUC del Perú 1978.
- Fundador y Ex Director del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.
- Fue director de la Carrera de Sociología Universidad Mayor de San Andrés, 1979–1980
- Fundador y director del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, CERES, de Bolivia, 1978–1989.
- Docente en programas de postgrado en la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, Universidad Mayor de San Simón; la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Ecuador, Universidad Pablo Olavide de Sevilla.
- **Investigador** en Población y desarrollo, Desarrollo rural y políticas de alimentos, Políticas públicas descentralizadas, Pueblos indígenas y desarrollo local, Turismo comunitario, Sistemas fronterizos y globalización de los mercados ilegales.

- Miembro de la Red Iberoamericana de Investigación sobre Impactos Territoriales de la Globalización
- Secretario General de la Red Iberoamericana de Postgrados sobre Políticas y Estudios Territoriales (RIIPET) desde 1996. Coordinador de la Red de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, REDESMA desde 1998
- Coordinador de la Revista virtual de REDESMA (2007–2014). <http://revistavirtual.redesma.org/vol14/index.php>
- *La Descentralización en América Latina, El papel de la cooperación europea (2005); Los Proyectos y el Desarrollo Local: Guía para la formulación, gestión y sistematización, (2005); Áreas Metropolitanas en clave de desarrollo y autonomía (2005); Desarrollo Local y Comunitario: múltiples rutas para las comunidades de aprendizaje (2008); Municipio Indígena Originario Aymara de Jesús de Machaca (2009), El Subsistema fronterizo boliviano en la globalización de los mercados ilegales (2017); Chipaya: Entre tradición y tecnología, hacia un municipio resiliente (2018); Sin Hilacata no hay comunidad. Comunidades de prácticas en Chipaya, experiencias de resiliencia (2019); The Bolivian Border Subsystem in the Globalization of Illegal Markets. Routledge. Taylor& Francis Goup (2023).*

Melvy Vargas es de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, miembro de la Red Ruta del Censo; Fernando Prado es director de CEDURE, miembro de la Red Ruta del Censo; Boris Crespo forma parte del IPTK, miembro de la Red Ruta del Censo; Erick Jurado es ejecutivo de AIPE, miembro de la Red Ruta del Censo; Beatriz Muriel es directora de INESAD, miembro de la Red Ruta del Censo; José Blanes es parte del equipo de CEBEM, miembro de la Red Ruta del Censo.



Dirección:

Calle Macario Pinilla No. 2588 Esq. Av. Arce
Edif. Arcadia, Mezzanine Of. 101
Telf/Fax.: +591 (2) 2431818 — Cel.: 70619009
La Paz – Bolivia

 www.cebem.org

 [LaRutadelCenso2022](https://www.facebook.com/LaRutadelCenso2022)

 [larutadelcenso](https://twitter.com/larutadelcenso)

 [larutadelcenso](https://www.instagram.com/larutadelcenso)