



Pasillo de la Universidad Mayor de San Andrés. Fotografía: © Mónica Navia.

¿Quiénes son los menos aventajados?: desigualdad educativa en la educación superior

Who are the least advantaged? Educational inequality in higher education

Rubén Alberto Pinto López*

Resumen**

El artículo analiza la accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la educación superior en el Decreto Supremo 4260 de regulación de la atención educativa y su reglamentación durante la pandemia en Bolivia (marzo a julio de 2020), desde un enfoque cualitativo. Se observa que la política pública para la formación superior universitaria, dentro de las dimensiones del derecho a la educación debe priorizar la accesibilidad y evitar la reproducción de desigualdades sociales.

Palabras clave: Política pública; derecho a la educación; desigualdades sociales.

Abstract

The article analyzes the accessibility, acceptability and adaptability of Higher Education within the Supreme Decree 4260 of regulation of educational attention and its regulation during the Pandemic in Bolivia (March to July

* Sociólogo, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). La Paz, Bolivia.
Contacto: rubenalpin@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4632-5081>

** Este artículo no entraña ningún conflicto de interés con instituciones o personas.

2020) from a qualitative approach. It is observed that public policy for Higher University Education within the dimensions of the right to education should prioritize accessibility and avoid the reproduction of social inequalities.

Keywords: Public policy; education rights; social inequalities.

1. Introducción

Latinoamérica vive una crisis social por efecto de la covid-19 que provocó cambios en la educación superior: universidades cerradas, conferencias canceladas, estudiantes del extranjero sin ser evaluados, dificultades en el acceso a medios tecnológicos (computadoras, internet, etc.), entre otros.

En Bolivia, los dos primeros casos de la covid-19 fueron reportados el 11 de marzo del año 2020 (*El Deber*, 10-3-2020). Posteriormente, la Organización Mundial de la Salud informó que esta enfermedad era considerada una pandemia (Organización Mundial de la Salud, 2020). Como respuesta, el sistema universitario boliviano, a través del Comité Ejecutivo de la Universidad de Bolivia (CEUB), instruyó la pausa de actividades por la covid-19 (*Agencia de Noticias Fides*, 12-3-2020). También, el 12 de marzo, el Ministerio de Educación emitió el instructivo IT/DM N° 0014/2020 por el cual se suspenden las actividades educativas en todos los subsistemas (Bolivia. Ministerio de Educación, 12-3-2020), con sanciones a quienes no suspendan las clases en las universidades (*Revista Digital*, 13-3-2020). El Órgano Ejecutivo, a partir del Ministerio de Educación, promulgó el 6 de junio de 2020 el Decreto Supremo 4260, que tiene por objeto normar la complementariedad de las modalidades de atención presencial, a distancia, virtual y semipresencial en los Subsistemas de Educación Regular, Educación Alternativa y Especial, y Educación Superior de Formación Profesional del Sistema Educativo Plurinacional, junto a seis reglamentos específicos para normar las modalidades de atención educativa (Bolivia. Ministerio de Educación, 9 de julio de 2020). Para fines del artículo, interesa el reglamento específico de la educación superior universitaria (Bolivia. Ministerio de Educación, 10 de julio de 2020). Estas dos normas son consideradas como medidas legislativas y objeto de interés ya que se orientan a garantizar el derecho a la educación (Pérez Murcia, 2004).

En este escenario surgen las siguientes preguntas: ¿cuáles serán las consecuencias de la covid-19 en la educación superior a corto, mediano y largo plazo? ¿Cómo encara estos desafíos la política pública boliviana de educación superior? Pese a las recomendaciones establecidas por la Organización de las

Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) o el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) (IESALC, 2020), aún existen desafíos que enfrentar en términos del ejercicio del derecho a la educación.

Por consiguiente, el propósito del artículo es analizar desde el enfoque de desigualdad los criterios de accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la formación superior universitaria contenidos en el Decreto Supremo 4260 de regulación de las modalidades de atención educativa (presencial, a distancia, virtual y semipresencial) y su reglamento específico para la educación superior durante la pandemia en Bolivia (marzo a julio de 2020). El artículo hace visible una tendencia de la política pública educativa orientada a la virtualización en términos de uso de diferentes recursos virtuales. Las estadísticas sostienen que este cambio exige adaptabilidad de docentes y estudiantes, pero también muestra una alta deserción y desmotivación de parte de los estudiantes. Pese a estas cifras, lo que llama la atención es la manera bajo la cual la política pública en Bolivia orientada a la educación superior enfrenta esta problemática.

Para desarrollar este propósito, se ha organizado el artículo en diferentes puntos. En una primera parte se exponen los aspectos teóricos y metodológicos del campo de la política pública y la desigualdad educativa. Posteriormente se presentan los resultados o evidencias empíricas documentales procesadas mediante el Software de Análisis Cualitativo NVIVO, y que están divididos en dos partes: la primera presenta una exploración inicial de la normativa regulatoria a partir de una nube de palabras y un árbol de palabras que ofrecen un panorama del contenido que más se repite en las medidas legislativas; la segunda identifica la dinámica de las dimensiones de accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la educación superior en términos de citas asociadas a las dimensiones, modelo resultante de análisis de contenido y la desagregación explicativa de estas dimensiones. En la parte final se presentan las conclusiones en relación al propósito del estudio y las recomendaciones futuras.

2. Aproximación teórica

Las desigualdades educativas en el ámbito de la política pública han sido tratadas atendiendo los factores sociales que provocan la desigualdad (estudios de carácter desagregado) y, por otro lado, enfatizando la relación entre política pública y desigualdad educativa (estudios de carácter agregado).

En cuanto a la producción científica y académica desde el carácter desagregado, los aportes de desigualdad educativa son estudiados relacionando las brechas sociales con el acceso a la educación, además que se evalúa la calidad educativa en la educación superior desde su relevancia, pertinencia, equidad, eficacia y eficiencia en el nivel superior de educación (España y Sangüesa, 2014). Esta dinámica también lleva a incorporar el análisis sobre los efectos del entorno universitario en la educación superior, ya que existen problemas sociales vinculados con el rendimiento académico expresados en la falta de comprensión, las dificultades en la lectura y la exigencia de los modelos educativos de las universidades (Flores Serna, 2017; Quiroz, 2017; Mamani, 2017). Además, con mayor énfasis, se resaltan las brechas sociales y digitales de estudiantes universitarios en el uso de tecnologías (computadoras, centros y conexión a internet) que se proporciona al interior de la universidad desde variables como género, origen social, migración y edad, como determinantes del éxito y culminación de la educación superior (Terán, 2017; Echeverría García y Alanoca León, 2020; AGETIC, 2018 y 2019).

Los estudios de carácter agregado que evalúan la desigualdad educativa en la política pública ponen énfasis en analizar desde posturas epistemológicas o abstractas la política pública de educación superior. Esta producción es relativamente escasa en los últimos cuatro años (Larrea, 2018; Amusquívar Caballero, 2020). En tal sentido, el vacío que pretende llenar esta investigación es enriquecer el conocimiento teórico y empírico en torno a la relación de las políticas públicas de educación superior en el contexto de la pandemia. Este aspecto hace relevante el problema de estudio, por lo que se espera que el artículo contribuya a clarificar la orientación que deben seguir las políticas públicas frente al derecho a la educación en el nivel superior.

En este artículo se evaluarán las medidas legislativas para la educación superior durante la pandemia, para lo cual se tomarán en cuenta ejes principales. Por un lado, la desigualdad es considerada como un producto histórico que se construyó en la historia boliviana y se expresa en el nivel material (nivel de ingresos, nivel educativo o falta de oportunidades) y en lo simbólico (los estilos de vida, los hábitos de consumo y la identidad) (PNUD, 2011). Por otro lado, se incorporarán los aportes teóricos que explican las desigualdades desde la realización de libertades, la igualdad equitativa de oportunidades y de los menos aventajados (Rawls, 2012); además, desde las variables educativas, ya que éstas tienen el potencial de reducir desigualdades y cambiar las aspiraciones, visiones y conductas de los subordinados (Ferranti *et al.*, 2017). Por último, se pondrá énfasis en la desigualdad educativa en el ámbito de la

política pública a partir de las dimensiones de accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación (Organización de las Naciones Unidas, ONU, 1999; Tomasevski, 2004; Pérez Murcia, 2004).

3. Metodología

El artículo fue elaborado desde el enfoque cualitativo de investigación, aplicando dos métodos: el método de análisis documental y de contenido, que realiza una impresión general sobre la política pública sin interrumpir su funcionamiento y construye un marco general de interpretación desde sus aspectos formales (objetivos, acciones políticas, distribución de responsabilidades) hasta la identificación de los alcances de la política pública (Sanz, 2013); y el método de comparación constante, que permitió una revisión continua y comparativa de los datos capturados para ir construyendo progresivamente propiedades, incidentes y puntos de saturación (Strauss y Corbin, 2002).

La población de estudio estuvo constituida por documentos oficiales del Ministerio de Educación que se publicaron de marzo a julio del año 2020; por tanto, se empleó una muestra intencional y no probabilística constituida por las dos normas base. Se emplearon fuentes primarias consistentes en normativas e instructivos emitidos por el Ministerio de Educación con énfasis en el *Decreto Supremo 4260 y su reglamento específico en su versión digitalizada* (Bolivia, 2020). También se emplearon fuentes secundarias como las páginas web de los periódicos nacionales, además de libros, artículos e investigaciones sobre el tema.

Los instrumentos para el registro y procesamiento de la información fueron el uso del Computer Assisted/Aided Qualitative Data Analysis (CAQDAS) a partir del software de análisis cualitativo de datos NVIVO10. Dentro del software NVIVO10, se aplicaron diferentes técnicas, entre ellas, la modelación conceptual inicial, cuadros de frecuencias de fundamentación por dimensión, nubes de palabras, árboles de palabras, modelación por dimensión y modelación resultante del análisis de contenido.

Un aspecto fundamental en el análisis de contenido es el proceso de codificación. De manera secuencial, el proceso fue el siguiente: elaboración de un esquema preliminar de códigos, identificación de códigos abiertos, identificación de patrones de análisis y exposición de datos.

4. Desigualdad educativa en las medidas legislativas bolivianas

Los resultados del artículo se circunscriben a la formación superior universitaria (Bolivia, Ley 070); al ser la investigación de corte cualitativo, no se cruzó información con estadísticas oficiales sobre accesibilidad, permanencia y calidad de la educación superior, debido a la escasa información disponible y pública.

4.1. Exploración inicial de la normativa regulatoria

Dentro del software NVIVO10, se construyó un modelo conceptual que orientó el hallazgo de nodos y sub-nodos (códigos abiertos-emergentes). El modelo identifica la categoría central, que es “desigualdad educativa”, y las dimensiones de “accesibilidad”, “aceptabilidad” y “aceptabilidad” (A’s) (fig. 1).

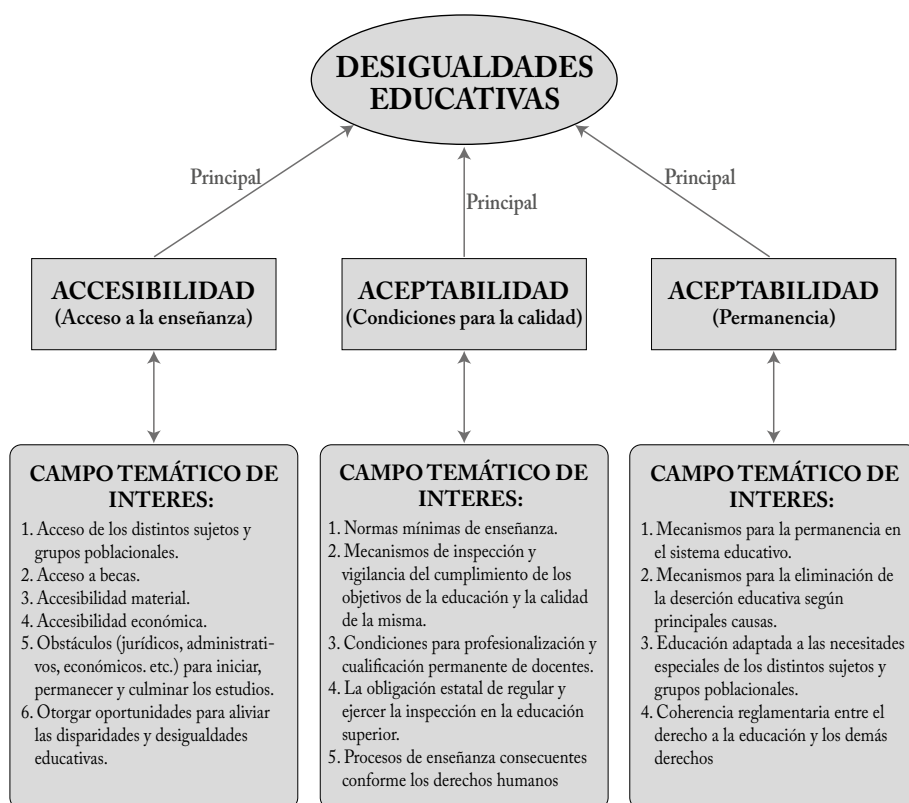


Fig. 1. Bolivia: Modelo conceptual inicial sobre desigualdad educativa y las A's.
Fuente: Elaboración propia a través del software NVIVO 10.

Siendo que el énfasis de las medidas legislativas se centra en lo virtual, se profundizó en explorar el contexto en el cual se desenvuelve la virtualidad de la educación (fig. 3).

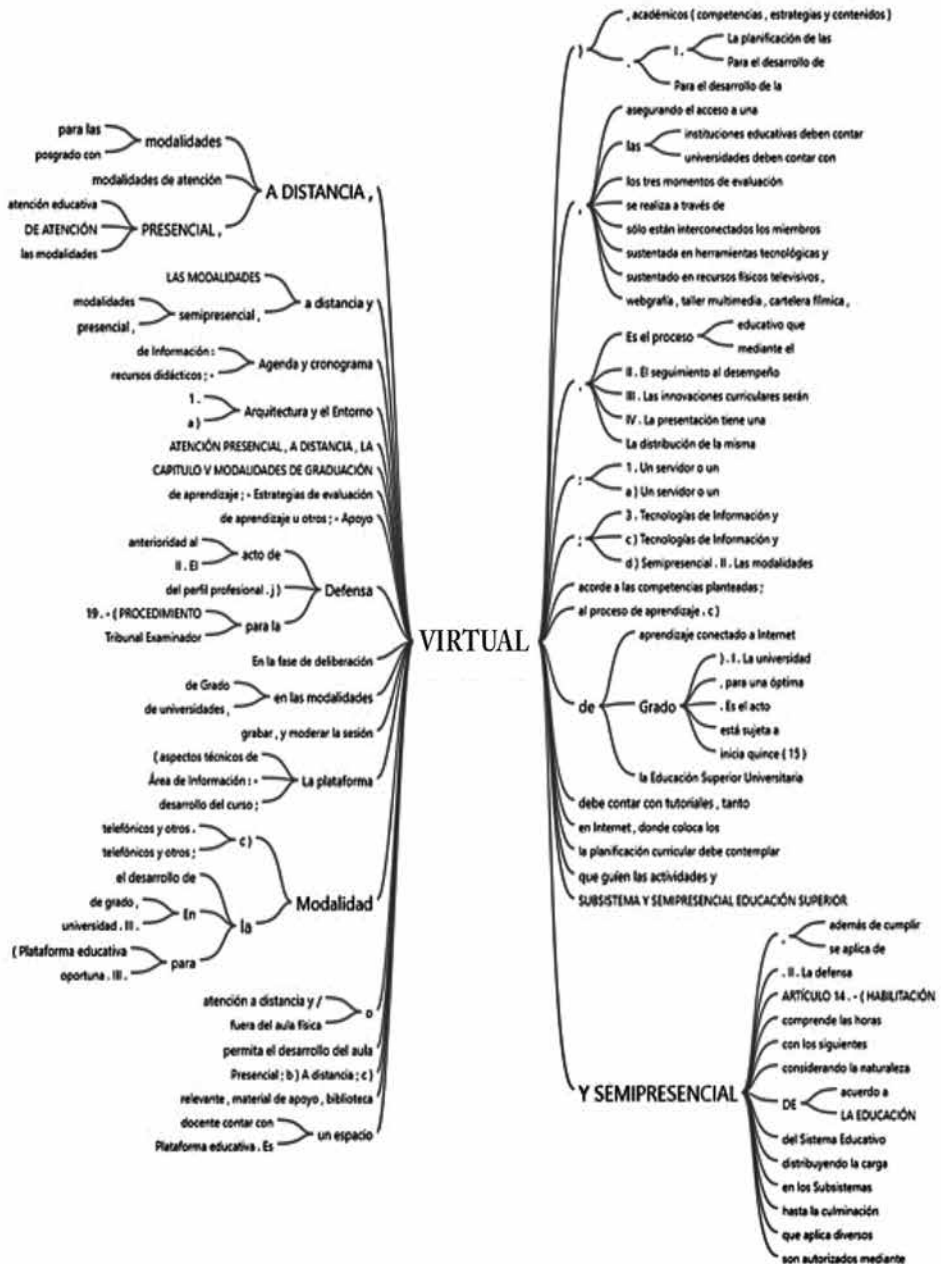


Fig. 3. Árbol de palabras del Decreto Supremo 4260 y su reglamento para la formación superior universitaria. Fuente: Elaboración propia a través del software NVIVO 10.

A partir del árbol de palabras se observa que la palabra “virtual” tiene una connotación positiva y se encuentra en diferentes contextos, como ser: parte de la modalidad a distancia de la educación, es una opción dentro de la modalidad de graduación, es parte de las plataformas, es un espacio donde interactúan el docente y el estudiante. Además, lo virtual interviene en los procesos de planificación educativa y para su desarrollo se debe cumplir determinados estándares y condiciones.

De esta primera aproximación se rescata que el Decreto Supremo 4260 y su reglamento ponen énfasis en lo virtual. La virtualización de las aulas en la educación superior en Bolivia comparte la tendencia de países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador y México, los cuales optaron por trasladar la educación universitaria presencial a la educación virtual bajo diferentes particularidades. En afirmación de Didriksson *et al.* (2020), este cambio reveló algunas problemáticas: a) la reproducción de desigualdades sociales a partir de brechas tecnológicas limita no solamente las posibilidades de acceso a conexión sino además a recursos tecnológicos; b) las discusiones en torno a la calidad, políticas y procesos de evaluación se tensionan con la modalidad a distancia, con el aumento de la brecha tecnológica y otras desigualdades socioeconómicas que impactan en el proceso de enseñanza y aprendizaje (Didriksson *et al.*, 2020).

4.2. Citas asociadas a las dimensiones de estudio

Se obtuvo un modelo, con sus diferentes dimensiones, que identifica medidas dentro del Decreto Supremo 4260 y su reglamento específico en la formación superior universitaria (fig. 4).

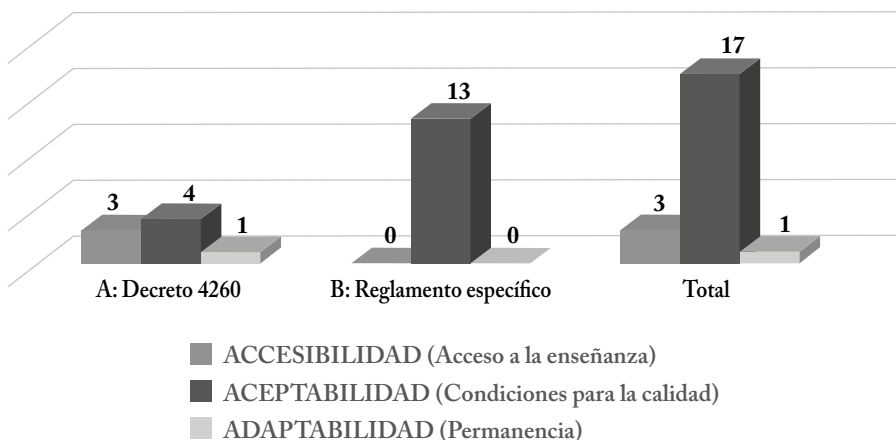


Fig. 4. Bolivia: citas asociadas a las dimensiones de estudio dentro del Decreto Supremo 4260 y su reglamento para la formación superior universitaria. Fuente: Elaboración propia en base a matriz de software NVIVO 10.

Hay una acentuación diferente dentro de las dimensiones de accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Como un dato de carácter general, dentro de ambas normas, 17 citas se asocian a la dimensión de aceptabilidad o están orientadas a mejorar las condiciones de calidad educativa. Se encontró tres citas asociadas a la dimensión de accesibilidad y una cita asociada a adaptabilidad. Es decir, se identifica que existen pocas o nulas medidas que tiendan a garantizar el acceso a la enseñanza y a generar condiciones para una permanencia en la educación superior.

Es necesario precisar que la Organización de Naciones Unidas recomendó, a partir de la Observación General N° 13 sobre el derecho a la educación, que la enseñanza superior debe comprender elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, que son comunes a la enseñanza en todos los niveles, es decir, que los Estados parte deben implementar políticas y programas para el fomento de este derecho (ONU, 1999).

4.3. Dinámica de accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad en la normativa de estudio

Se elaboró un modelo resultante de todo el proceso de codificación-categorización en relación a las dimensiones de estudio, que se presenta en la fig. 5.

Como se observa, hay un comportamiento no uniforme en las dimensiones de estudio, ya que la adaptabilidad y la accesibilidad no cuentan con citas o medidas. Es decir, como una primera aproximación, se halló una mayor cantidad de citas o medidas en la dimensión de aceptabilidad de la Educación Superior y no así en la dimensión de accesibilidad y adaptabilidad.

Para entender mejor este comportamiento, se desagrega explicativamente estas dimensiones relacionando el dato con los mandatos institucionales y algunos hechos significativos registrados en la prensa nacional.

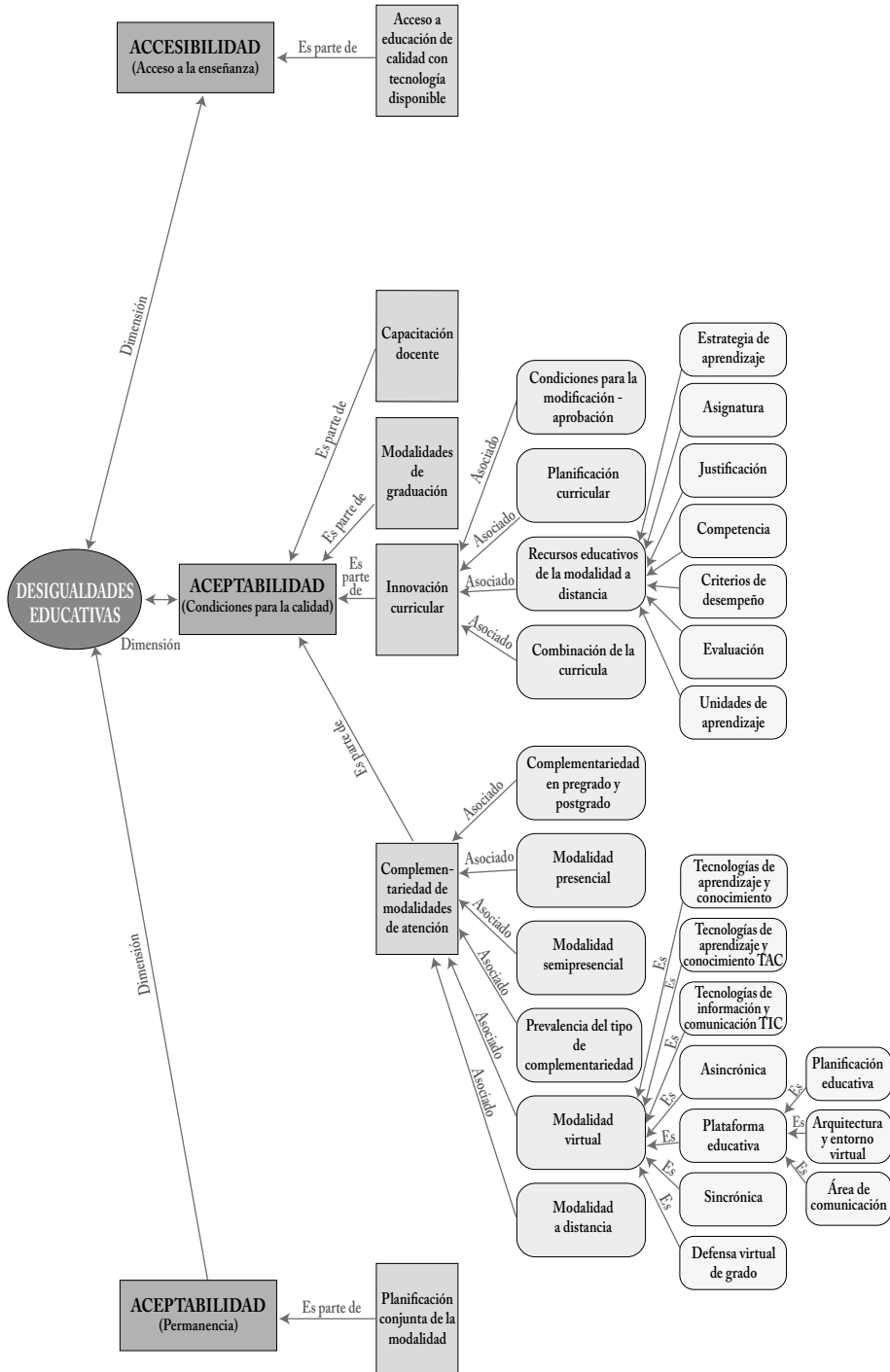


Fig. 5. Bolivia: modelo resultante del análisis de contenido del Decreto Supremo 4260 y su reglamento para la formación superior universitaria. Fuente: Elaboración propia a través del software NVIVO 10.

4.4. Accesibilidad a la educación superior

Es preciso recordar que la accesibilidad a la educación consta de tres aspectos: accesibilidad material, que hace referencia a que la educación ha de ser accesible por medio de tecnología; accesibilidad económica, que hace énfasis en que nadie puede quedar fuera del alcance de la educación por el hecho de que acceder a ésta implique un costo económico que no esté dispuesto a pagar; y por último, el principio de no discriminación, por el cual se aspira a que no se limite o prohíba la educación a nadie. Con esa consideración, se presenta en la fig. 6 el nodo hallado.

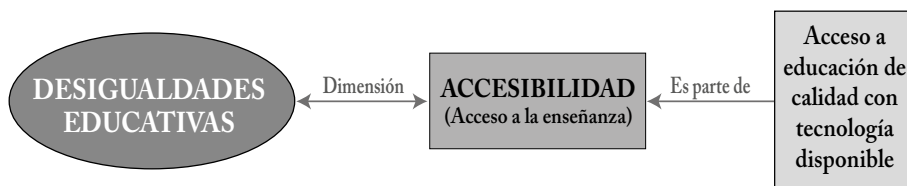


Fig. 6. Accesibilidad dentro del análisis de contenido del Decreto Supremo 4260 y su reglamento para la formación superior universitaria. Fuente: Elaboración propia a través del software NVIVO 10.

En cuanto a la dimensión de accesibilidad, se halló que solo en el Decreto Supremo 4260 se identifican criterios para el acceso a la educación con tecnología disponible. Es así que en su artículo 7 se señalan las condiciones para la elección y decisión de la complementariedad educativa: la complementariedad de las modalidades de atención debe promover el acceso a la educación de calidad y en igualdad de oportunidades. Asimismo, en función a los medios tecnológicos disponibles y la prevalencia de cada modalidad se definirá, conforme al área de conocimiento, las condiciones de conectividad y el nivel de riesgo (Base de datos NVIVO, 2020).

La disponibilidad de institucionalidad es una condición necesaria para asegurar que todos puedan ejercer el derecho a la educación en el nivel superior, en este caso, a partir de la tecnología; pero no de manera suficiente. Por ello no se evidenció que en el Decreto Supremo 4260 y su reglamento se establezcan medidas positivas para que la población vulnerable acceda a la educación superior durante el tiempo de estudio y la pandemia.

Si bien en la normativa no está establecido explícitamente el criterio de accesibilidad económica, las universidades privadas aplicaron descuentos de becas a estudiantes con covid-19. Según información de *El Deber*, las 37 universidades decidieron otorgar becas de hasta el 50% para los que donen plasma

hiperinmune o para jóvenes que hubieran perdido su fuente laboral (Vaca J., 5-7-2020), y la universidad estatal discutió el ingreso libre a la universidad a personas donadoras de plasma hiperinmune (Cortez Becerra, 26-6-2020). En ese ámbito, una medida cuestionada fue el ingreso libre a la universidad a personas que donen plasma (*Los Tiempos*, 12 de junio de 2020). Hasta la fecha de cierre del presente artículo, la medida aún estaba vigente.

Realizando una comparación con la normativa, se halló que la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en su artículo 7, establece que la educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, por lo cual éste tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla en instituciones fiscales, privadas y de convenio. En el artículo 82, establece que el Estado garantizará el acceso a la educación de todas las personas en condiciones de plena igualdad, además que deberá apoyar con prioridad a los estudiantes con menos posibilidades económicas para que accedan a los diferentes niveles del sistema educativo.

Estos principios son recogidos en la Ley de educación 070, “Avelino Siñani-Elizardo Pérez”, que define en su artículo 5 que la educación garantizará el acceso a la educación de ciudadanas y ciudadanos en condiciones de plena igualdad y equiparación de condiciones (Bolivia. Ley 070: Art. 5). La misma ley, en los objetivos de la educación superior de formación profesional, señala que se garantizará el acceso democrático al conocimiento con sentido crítico y reflexivo.

Pese a estos aspectos formales y normativos, las condiciones de pobreza y exclusión en general son un tema que obliga al Estado boliviano a desarrollar políticas de apoyo que fomenten no solo una accesibilidad material a partir de la tecnología, sino una promoción de la accesibilidad económica. Por otro lado, fomentar la accesibilidad económica supone como prerrequisito la existencia de un presupuesto suficientemente y amplio como para facilitar el mantenimiento de programas de apoyo a las y los estudiantes.

El problema se hace mucho más complicado cuando se observa que las universidades públicas, en este contexto de la covid-19, se declararon en emergencia por la reducción drástica de recursos económicos provenientes del Tesoro General de la Nación (TGN), Coparticipación Tributaria e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) (Cuiza, 18-5-2020). También la misma preocupación la comparten las universidades privadas, quienes informaron a través de la Asociación Nacional de Universidades Privadas (ANUP) que se encuentran con niveles bajos de liquidez por la deserción e imposibilidad de pago por parte de estudiantes (Chuquimia, 3-7-2020).

4.5. Aceptabilidad o calidad de la educación superior

La aceptabilidad es parte de los atributos de una propuesta educativa, es decir, hace referencia a que la oferta educativa en la formación superior universitaria sea de calidad, por ejemplo, en aspectos relativos a la modificación curricular, la capacitación profesional o la misión del Estado en el establecimiento de algunos criterios de calidad educativa. Con esa consideración, para entender mejor los criterios de aceptabilidad identificados en las medidas legislativas (Decreto Supremo 4260 y reglamento para la educación superior), en la fig. 7, se presentan los nodos y subnodos hallados.

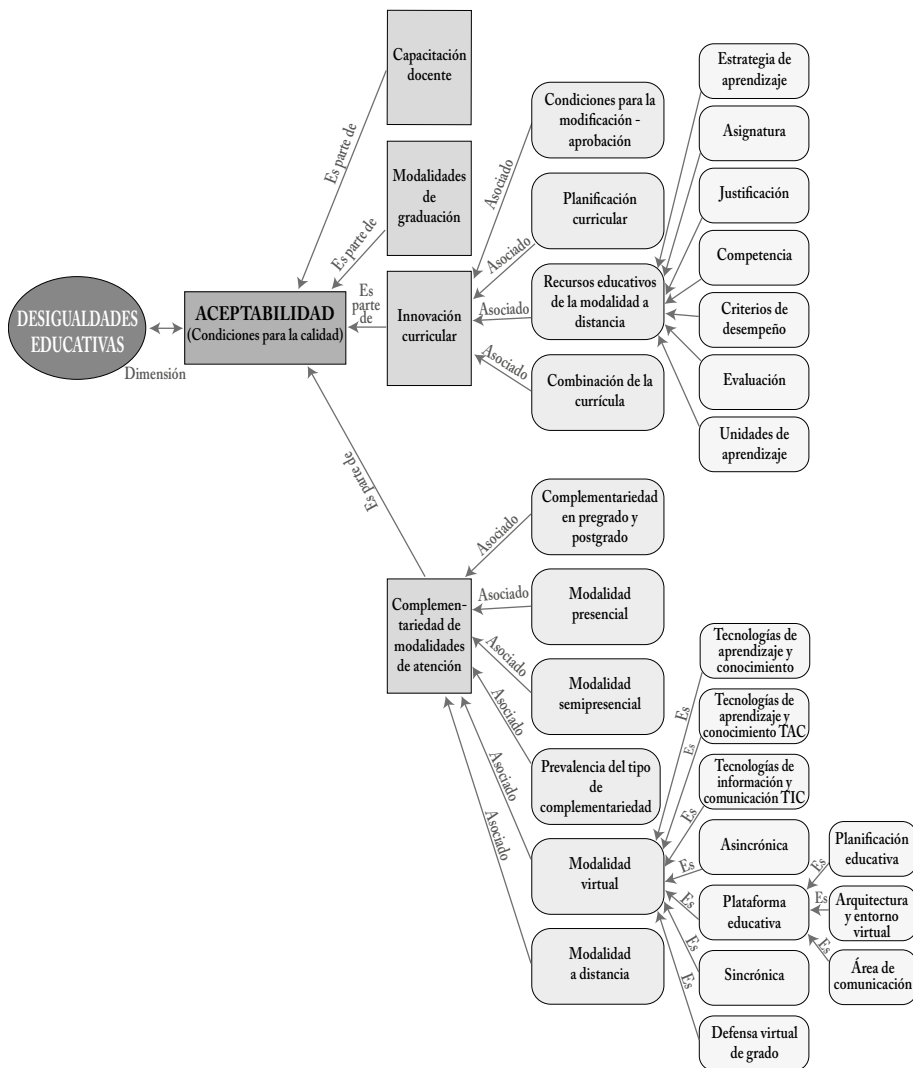


Fig. 7. Aceptabilidad o calidad en el análisis de contenido del Decreto Supremo 4260 y su reglamento para la formación superior universitaria. Fuente: Elaboración propia a través del software NVIVO 10.

En la dimensión de aceptabilidad o calidad de la educación superior, se evidencia que se concentra gran parte de las medidas para el nivel superior; el 81% de contenidos se presentan en este nivel. Como muestra la fig. 7, en la codificación se encontraron cuatro grandes nodos: complementariedad de las modalidades de atención, innovación curricular, modalidades de graduación y capacitación docente.

El primer nodo –de complementariedad de las modalidades de atención– es donde se encuentra la mayor cantidad de citas significativas; en tal sentido, la normativa define que la complementariedad de las modalidades de atención educativa es la combinación entre las modalidades presencial, a distancia, virtual y semipresencial que aplica diversos recursos de comunicación, tecnologías y metodologías autogestionadas, con base en teorías didáctico-pedagógicas (Base de datos NVIVO, 2020).

El nodo de complementariedad de las modalidades de atención se sostiene sobre la modalidad a distancia, entendida como el proceso educativo caracterizado por la no presencia física de los estudiantes en las universidades y mediado por recursos físicos; la modalidad semipresencial es entendida como el proceso educativo caracterizado por combinar, de manera sistemática, la modalidad presencial con las modalidades de atención a distancia y/o virtual; la modalidad presencial es definida como el proceso educativo caracterizado por la presencia física en la universidad y la interacción entre docente y estudiantes; y la modalidad virtual se define como la educación que utiliza plataformas conectadas a Internet, ya sea en su modalidad fuera de línea (no simultaneidad entre docente y estudiantes) o modalidad en línea (simultaneidad entre docente y estudiantes) (Base de datos NVIVO, 2020).

En el nodo complementariedad de las modalidades de atención, como se muestra en la fig. 7, la modalidad virtual es un elemento que se presenta con mayor énfasis en las medidas legislativas. Es por ello que se ha establecido que esta modalidad debe emplear tecnologías de aprendizaje y conocimiento (TAC) y tecnologías de información y comunicación (TIC), así como una educación sincrónica y asincrónica. En cuanto a la modalidad virtual, se establece que todas las instituciones del sector deben contar con una plataforma educativa, una arquitectura y entorno virtual y un área de comunicación. Por otro lado, se opta por la defensa virtual de grado por diferentes medios y herramientas de internet (Base de datos NVIVO, 2020).

Un segundo nodo sobre el cual descansa la propuesta de aceptabilidad o calidad de la educación superior es la innovación curricular. Dentro se encuen-

tran los sub-nodos de planificación curricular, combinación de la currícula y condiciones para la modificación-aprobación de la currícula, y se presentan los recursos educativos de la modalidad a distancia (Base de datos NVIVO, 2020).

Este nodo evidencia que en la normativa hay normas mínimas para desarrollar la enseñanza en el contexto de la pandemia, como una muestra formal de la regulación de la educación superior.

Un tercer nodo es el de las modalidades de graduación, que, dentro de la normativa, especifica un conjunto de requerimientos y condiciones para llevar adelante una defensa de grado virtual en las universidades (Bolivia, Ley 070). Un cuarto nodo importante es la capacitación docente; en su interior, los sub-nodos hallados muestran que el personal docente deberá formarse, capacitarse y actualizarse de forma continua en el diseño y desarrollo de las diferentes modalidades de atención (Base de datos NVIVO, 2020). Los nodos y subnodos encontrados dentro de la normativa establecen estándares mínimos para ofrecer una educación de calidad, además que identifica canales de supervisión.

Si bien no es un documento oficial, el Ministerio de Educación presentó un plan de contingencia para la educación superior (*Agencia Boliviana de Información, ABI, 2020*). Por otro lado, de manera oficial, presentó el plan de contingencia educativa, que brinda directrices generales para los procesos de enseñanza, capacitación docente y evaluación, dentro de las modalidades de atención (Bolivia. Ministerio de Educación, 2020b).

La Constitución Política del Estado, en su artículo 78, reconoce que la educación es unitaria, pública, universal democrática, participativa, comunitaria, descolonizadora y de calidad. Este mandato constitucional es recogido en la Ley 070. Dentro de las bases de la educación; en su artículo 3 establece que la educación es única, diversa y plural, única en cuanto a calidad; el currículo base debe ser pertinente a cada contexto, así como en relación a las modalidades de implementación en los subsistemas educativos (Bolivia, Ley 070).

Como objetivo de la educación, la Ley 070, en su artículo 5, establece que la educación debe garantizar la calidad educativa en todo el sistema educativo plurinacional, implementando estrategias de seguimiento, medición, evaluación y acreditación con participación social, además de plantear indicadores de evaluación y acreditación de la calidad educativa.

Con esta última precisión de orden normativo, se puede afirmar que existe un cumplimiento a los mandatos institucionales enmarcados en la norma.

4.6. Adaptabilidad o permanencia en la educación superior

La adaptabilidad de la educación tiene como fundamento que las universidades desarrollen procesos curriculares y administrativos flexibles, permitiendo adaptarse a las necesidades de las y los estudiantes para su permanencia, mediante procesos participativos y democráticos al interior de las instituciones educativas. Con esa consideración, para entender mejor las medidas de adaptabilidad o permanencia se presenta en la fig. 8 el nodo hallado.

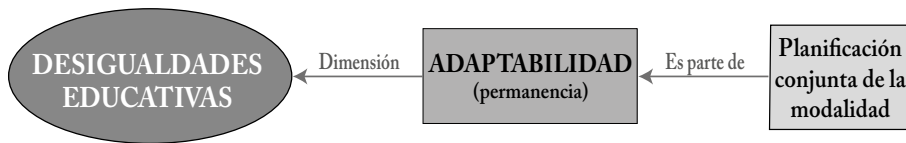


Fig. 8. Bolivia: adaptabilidad o permanencia en el análisis de contenido del Decreto Supremo 4260 y su reglamento para la formación superior universitaria.
Fuente: Elaboración propia a través del software NVIVO 10.

En cuanto a la dimensión de adaptabilidad, se halló que el Decreto Supremo 4260 solo establece criterios como la planificación conjunta de la modalidad; así, en su artículo 7, identifica que la elección de la complementariedad de modalidades de atención, ya sea virtual o semipresencial, se realizará a nivel de cada institución educativa en el marco de las decisiones acordadas con las autoridades educativas y autoridades locales (Base de datos NVIVO, 2020). Es decir que la decisión de una modalidad educativa está contemplando procesos participativos al interior de las instituciones junto a las autoridades.

Por los resultados, no se observaron otras medidas que fomenten el desarrollo de mecanismos para la permanencia en la educación superior o para enfrentar la deserción educativa.

En lo referente a la educación, la Constitución Política del Estado, en su artículo 82, establece que el Estado garantizará la permanencia de todas las personas en condiciones de plena igualdad. Este principio es desarrollado en el artículo de la Ley 070, que define que la educación garantizará la permanencia de las ciudadanas y los ciudadanos en condiciones de plena igualdad y equiparación de condiciones (Bolivia. Ley 070).

Se evidencia que muchos principios recogidos en la normativa señalada no son explicitados en el Decreto Supremo 4260 y su reglamento para la formación superior universitaria.

Pese a una escasa información estadística que centralice las dimensiones de interés, la Asociación Nacional de Universidades Privadas (ANUP) expresó que las dificultades en el acceso a Internet son las principales causas de deserción. El 57% de las deserciones se deben a la imposibilidad de los estudiantes de pagar el Internet para las clases virtuales, mientras que el 8% tiene un acceso deficiente. Otro 8% de los estudiantes no creen en las clases virtuales. Por otro lado, un 15% abandonó la universidad porque volvió a su lugar de origen y un 12% por otras causas (Chuquimia, 3-7-2020).

5. Conclusiones y recomendaciones

La lectura del conjunto de normas abordadas dentro de este estudio permite esbozar algunas reflexiones finales. Se hizo visible, en un momento específico, que los distintos textos normativos son parte de un debate educativo. Estos textos trascienden el ámbito legislativo en que se gestan, ya que dan cuenta, en un contexto de desigualdad educativa, del grado de apropiación de la noción de derecho a la educación como un derecho fundamental por parte de los distintos actores de la sociedad y, sobre todo, del Estado.

Conviene retomar la proposición de que las leyes vinculadas con la educación, más que institucionalizar dinámicas existentes en la sociedad, operan como un instrumento que transforma la realidad. En el caso específico de las dimensiones de accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la educación, los documentos normativos de estudio dentro del nivel superior ofrecieron la posibilidad de evaluar estas dimensiones.

El análisis de la política pública expresada en el Decreto Supremo 4260 y su reglamento para la educación superior ha demostrado –desde el punto de vista de la desigualdad y las dimensiones del derecho a la educación basadas en los criterios priorizados por Tomasevski (2004)– que ésta todavía no se cumple por completo.

A la educación superior le falta ser más accesible durante la covid-19, ya que no se establecen medidas claras para su accesibilidad en términos de medidas positivas para llegar a la población en situación de vulnerabilidad. Por otro lado, debido a que existen estructuras de desigualdad históricamente construidas, se dificulta otorgar mecanismos de inclusión en términos de acceso a la universidad durante la pandemia, ya que no se establecen criterios para facilitar el acceso a Internet, materiales o equipos de comunicación.

Un elemento a destacar es que la educación superior (en el período de estudio) tiende a ser aceptable y de calidad, ya que los contenidos de la normativa son de relevancia, se cuenta con mecanismos formales de seguimiento y se establecen normas mínimas de enseñanza y criterios para la cualificación del personal docente. Sin embargo, se deberá brindar lineamientos desde las autoridades que son cabeza de sector en Bolivia, para fortalecer los estándares de calidad educativa, así como un sistema de evaluación que entre en correspondencia con la actual situación. Al rescatar los lineamientos para medir el rendimiento, será importante abarcar evaluaciones cualitativas desde una perspectiva de derechos humanos que tengan como sustento el desarrollo de indicadores de desigualdad educativa. También es oportuno que otros artículos profundicen estudios sobre la currícula y los planes de estudio, considerando si éstos son de relevancia y si están contextualizados o diversificados.

La educación superior en el tiempo de estudio no es suficientemente *adaptable*. Pese a que existe una clara definición de las modalidades de atención a partir de la coordinación y consulta de autoridades, no se evidencian lineamientos para atender las necesidades de diferentes grupos sociales que logren garantizar una participación educativa. Por ejemplo, hay un porcentaje alto de estudiantes universitarios que durante el tiempo de estudio no pueden combinar sus actividades económicas o sus actividades de tipo doméstico con una asistencia regular a la universidad.

Aun cuando el estudio identificó que las medidas legislativas analizadas orientan sus acciones a alcanzar la dimensión de aceptabilidad, se muestra que el Estado boliviano tiene obligaciones centrales en materia educativa, así por ejemplo los criterios de accesibilidad y permanencia están enunciados en la Constitución Política del Estado como la Ley 070; sin embargo, no se hacen efectivas dentro de las políticas o declaraciones objetivas para la Formación Superior Universitaria.

Es prematuro hablar de una crisis de la educación durante la pandemia; sin embargo, los problemas que son evidenciados a partir de este artículo son compartidos por varios Estados en la región, puesto que existen dificultades en la asignación presupuestaria a la educación, dificultades en la permanencia en la educación superior muy marcada en las mujeres y una tendencia a la mercantilización de la educación.

Particularmente la política pública de educación superior en Bolivia tendrá que enfrentar la histórica desigualdad educativa que se ha afianzado en la emergencia sanitaria. Esto implica que los actores del sistema universitario,

entre ellos los estudiantes, tengan una igualdad equitativa de oportunidades en el acceso y permanencia dentro la educación superior.

Esto manifiesta la importancia de que se realicen esfuerzos para que en la política pública se lleven a cabo acciones para evitar reproducir escenarios de desigualdad educativa y la necesidad de avanzar en construir un lenguaje común y uniforme en torno a los objetivos dentro de la educación superior.

Recibido: marzo de 2021

Aceptado: abril de 2021

Referencias

1. Agencia Boliviana de Información, ABI (27 de mayo de 2020). “Presentan plan de contingencia para educación superior que autoriza defensas de grado virtuales”. *Agencia Boliviana de Información*. Recuperado de https://www1.abi.bo/abi_/?i=450496
2. Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de Información y Comunicación (AGETIC) (2018). *Las redes sociales. Estado TIC: estado de las tecnologías de información y comunicación en el Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: AGETIC.
3. ----- (2019). *Estudio sobre las TIC en adolescentes y jóvenes de Bolivia*. La Paz: AGETIC-UNFPA.
4. *Agencia de Noticias Fides* (12 de marzo de 2020). “CEUB instruye pausa de actividades por Covid-19 y 6 universidades ya cerraron sus puertas”. *Agencia de Noticias Fides* [Sociedad]. Recuperado de <https://www.noticiasfides.com/nacional/sociedad/ceub-instruye-pausa-de-actividades-por-covid-19-y-6-universidades-ya-cerraron-sus-puertas-403863%2013%20marzo,%202020>
5. Amusquívar Caballero, Wilma (2020). “Análisis textual de los documentos base para la aplicación de la Ley N° 070 Avelino Siñani”. *Educación Superior*, 7(1), 30-43.
6. Base de datos NVIVO (2020). *Proyecto: Informe codificación artículo por nodo*. La Paz: S/E.
7. Bolivia. Decreto Supremo 4260 (2020). *Decreto Supremo 4260 y su reglamento específico*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
8. Bolivia. Ley 070 (2010). *Ley de Educación “Avelino Siñani-Elizardo Pérez” N° 070*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
9. Bolivia. Ministerio de Educación (31 de julio de 2020). *Resolución Ministerial N° 0050/2020-Clausura de la gestión educativa y escolar 2020*. La Paz: Ministerio de Educación.
10. ----- (12 de marzo de 2020). *Instructivo IT/DM N° 0014/2020 de suspensión de actividades educativas Covid-19*. La Paz: Ministerio de Educación.
11. ----- (28 de mayo de 2020). “Ministerio de Educación presenta Plan de Contingencia Educativa”. *Ministerio de Educación*. Recuperado de https://www.minedu.gob.bo/index.php?option=com_k2&view=item&id=965:ministerio-de-educacion-presenta-plan-de-contingencia-educativa
12. ----- (10 de julio de 2020). “Reglamento específico de complementariedad de las modalidades de atención presencial a distancia, virtual y semipresencial de la educación superior universitaria del Subsistema de Educación Superior de Formación Profesional”. Recuperado de <https://www.minedu.gob.bo/files/documentos-normativos/reglamentos/2020/edu-superior.pdf>
13. ----- (9 de julio de 2020). “Ministerio presenta los reglamentos de complementariedad”. *Ministerio de Educación*. Recuperado de https://www.minedu.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=4577:ministerio-presenta-los-reglamentos-de-complementariedad&catid=182&Itemid=854
14. Cortez Becerra, Esmir (26 de junio de 2020). “La universidad estatal reprograma la gestión y terminará el año educativo en marzo de 2021”. *El Deber* [Santa Cruz]. Recuperado de https://eldeber.com.bo/santa-cruz/la-universidad-estatal-reprograma-la-gestion-y-terminara-el-ano-educativo-en-marzo-de-2021_187515

15. Cuiza, Paulo (18 de mayo de 2020). "Universidades públicas reportan iliquidez y temen no acabar la gestión académica 2020". *La Razón* [Sociedad]. Recuperado de <https://www.la-razon.com/sociedad/2020/05/18/universidades-publicas-reportan-iliquidez-y-ven-inviable-acabar-la-gestion-academica-2020/>
16. Chuquimia, Leny (3 de julio de 2020). "Universidades en crisis: crece la deserción por costo de internet". *Página Siete* [Sociedad]. Recuperado de <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2020/7/3/universidades-en-crisis-crece-la-desercion-por-costo-de-internet-260204.html>
17. Didriksson T., Axel; Freddy Álvarez; Carmen Caamaño; Célia Caregnato; Bernardo Sfredo Miorando; Damián del Valle y Daniela Perrota (8 de junio de 2020). "Educación superior y pandemia: ¿innovamos, dilatamos el riesgo o perecemos? Reflexiones desde América Latina". *El Universal* [Opinión]. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/axel-didriksson-t-freddy-alvarez-carmen-caamano-celia-caregnato-bernardo-sfredo-miorando>
18. Echeverría García, Sulma y María del Carmen Alanoca León (2020). "Mediaciones de las TIC: la familia, el dinero, y la desigualdad de género. Relatos de estudiantes universitarios de familias migrantes". *Educación Superior*, 7(1), 64-77.
19. *El Deber* (10 de marzo de 2020). "Confirman dos casos de coronavirus en Bolivia". *El Deber* [País]. Recuperado de https://eldeber.com.bo/pais/confirman-dos-casos-de-coronavirus-en-bolivia_169041.
20. España, Raúl e Irma Sangüesa (2014). *Calidad educativa de la educación desde un enfoque de derechos humanos*. La Paz: UMSA.
21. Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco Ferreira y Michael Walton (2004). *Desigualdad en América Latina: ¿rompiendo con la historia?* Washington: Banco Mundial.
22. Flores Serna, Antonio Félix (2017). "Valoración cognitiva y procedimental del internado rotatorio de la carrera de Medicina-UMSA". *Educación Superior*, 3(1), 11-25.
23. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) (2 de abril de 2020). "El coronavirus Covid-19 y la educación superior: impacto y recomendaciones". *Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.iesalc.unesco.org/2020/04/02/el-coronavirus-covid-19-y-la-educacion-superior-impacto-y-recomendaciones/>
24. Larrea, Rosario Martha (2018). "Epistemología de las políticas públicas de educación superior en Bolivia". *Educación Superior*, 5(2), 12-21.
25. *Los Tiempos* (12 de junio de 2020). "Personas que donen plasma tendrán acceso libre a las universidades UGRAM y UAJMS". *Los Tiempos* [País]. Recuperado de <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20200612/personas-que-donen-plasma-tendran-acceso-libre-universidades-ugram-uajms>
26. Mamani, Teófilo Hermógenes (2017). "Caracterización de la adaptabilidad mediante análisis multivariado y su valor predictor del rendimiento académico". *Educación Superior*, 3(1), 65-73.
27. Organización de las Naciones Unidas, ONU (1999). "Observación General N° 13: El derecho de la educación (artículo 13)". *Red-DESC*. Recuperado de https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13#_edn2
28. Organización Mundial de la Salud, OMS (1 de marzo de 2020). "Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020". *Organización Mundial de la Salud* [página web]. Recuperado de

<https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

29. Pérez Murcia, Luis Eduardo (2004). *Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública educativa a la luz del derecho a la educación*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
30. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ((PNUD) (2011). *Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano en Bolivia*. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
31. Quiroz, Alfredo Ángel (2017). “Niveles funcionales de comprensión lectora de estudiantes de la carrera de Fisioterapia y Kinesiología-UNICEN”. *Educación Superior*, 3(1), 27-35.
32. Rawls, John (2012). *La justicia como equidad: una reformulación*. Madrid: Paidós.
33. Revista Digital (13 de marzo de 2020). “Educación sancionará a quienes no suspendan clases en colegios, universidades e institutos”. *Revista Digital* [Sociedad]. Recuperado de <https://ahoradigital.net/2020/03/13/urenda-dice-solo-5-y-que-no-dira-donde-estan-y-este-dice-son-40/>
34. Sanz, Jordi (2013). *La metodología cualitativa en la evaluación de políticas públicas*. Barcelona: Ivalua.
35. Strauss, Anselm y Juliet Corbin (2002). *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Antioquia: Contus, Editorial Universidad de Antioquia, Facultad de Enfermería de la Universidad de Antioquia.
36. Terán Modregón, Oswaldo (2017). “Diagnóstico del acceso, uso de las TICs y medición de la brecha digital en la carrera de Ingeniería Industrial”. *Revista Científica de Publicación del Centro Psicopedagógico y de Investigación en Educación Superior*, 3(1), 49-64.
37. Tomasevski, Katarina (2004). “Indicadores del derecho a la educación”. *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 40, 341-388. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-instituto-interamericano-dh/article/view/8220/7368>
38. Vaca J. Berthy (5 de julio de 2020). “Universidades privadas aplican descuentos y dan becas a estudiantes por el Covid-19”. *El Deber* [Santa Cruz]. Recuperado de https://eldeber.com.bo/santa-cruz/universidades-privadas-aplican-descuentos-y-dan-becas-a-estudiantes-por-el-covid-19_188806