Identidades

Aportes para la educación en el Siglo XXI

Carrera Ciencias de la Educación - UMSS
Volumen 1, Número 6.
Diciembre de 2025

Entre empoderamiento e instrumentalización. La discursividad de las políticas educativas en el Estado Plurinacional de Bolivia

Marcelo Arancibia Guzmán

Correo electronico: m.arancibia@umss.edu
ORCID: https://orcid.org/0009-0001-0886-1716.

Depósito legal: 2-3-78-2025 P.O.
ISSN: 3080-1230

Entre empoderamiento e instrumentalización. La discursividad de las políticas educativas en el Estado Plurinacional de Bolivia

Marcelo Arancibia Guzmán[1]

Resumen

El presente artículo tiene como propósito identificar las tensiones entre el empoderamiento del discurso indigenista y su instrumentalización política en la construcción del Estado Plurinacional de Bolivia (2006–2019), así como analizar la discursividad de las políticas públicas educativas durante este periodo. La pregunta que orientó la investigación es: ¿Cómo se manifiestan dichas tensiones y de qué manera se expresan en el discurso oficial de las políticas educativas del Estado Plurinacional?

Los resultados evidencian que, a pesar del discurso oficialista sobre la autodeterminación de los pueblos indígenas, campesinos, originarios y de las clases subalternizadas, las políticas educativas operan como instrumentos de reproducción de jerarquías sociales preexistentes. Dichas políticas limitan la agencia de los sujetos y restringen la posibilidad de una transformación estructural en la agenda educativa posneoliberal.

Palabras claves: Estado Plurinacional, posneoliberalismo, discursividad de las políticas educativas, empoderamiento e instrumentalización política, discurso oficialista y autodeterminación.

Introducción

El Gran Hermano te vigila

George Orwell (2013).

La frase tomada de la novela de George Orwell (1984) constituye un símbolo poderoso de control y vigilancia estatal que permite establecer un puente con las reflexiones clásicas de Thomas Hobbes ([1651] 2019) en El Leviatán. Ambos autores, desde distintos contextos históricos y tradiciones, plantean que el Estado se erige como garante del orden frente a la naturaleza conflictiva de los seres humanos, aunque con matices diferenciados: mientras Hobbes lo concibe como producto de un contrato social que otorga soberanía absoluta a un poder central, Orwell lo retrata como una distopía en la que dicho poder deviene opresión y vigilancia total. Esta relación entre control, legitimidad y contrato social constituye un punto de partida para analizar los procesos contemporáneos de configuración estatal.

> Con un solo movimiento, ella se despoja de sus ropas y las arroja despectivamente a un lado. Su cuerpo, blanco y suave, no despierta deseo en Winston, quien simplemente lo observa. Lo que realmente lo entusiasma es el gesto con el que la joven se ha liberado de sus

1 Licenciado en Ciencias de la Educación, docente titular de la Carrera de Ciencias de la Educación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Mayor de San Simón.
Correo electrónico: m.arancibia@umss.edu y ORCID: https://orcid.org/0009-0001-0886-1716.

> prendas. Con la gracia y el descuido de ese movimiento, parece estar aniquilando toda su cultura, todo un sistema de pensamiento, como si el Gran Hermano, el Partido y la Policía del Pensamiento pudieran ser barridos y enviados a la nada con un simple gesto. (Orwell, 2013, p. 27)

El acto de despojarse de la ropa como rechazo a la cultura y a la dominación del Gran Hermano se interpreta como metáfora de un acto constituyente, una ruptura con el orden establecido que abre paso a un nuevo sistema de valores. Desde la teoría social, Talcott Parsons (1968) entiende este tipo de transformación como un cambio en las normas que regulan la interacción y reestructuran las relaciones entre Estado y la sociedad. En este sentido, el tránsito hacia el Estado Plurinacional en Bolivia puede ser interpretado como un acto simbólico de despojo del neoliberalismo y de los principios que lo sustentaban, tales como la reducción del gasto público, la desregulación económica, la privatización de la educación y el predominio del mercado sobre el Estado.

La transición hacia un modelo posneoliberal se expresó en la adopción de políticas sociales, normativas y educativas que privilegiaron la redistribución, la regulación estatal y la búsqueda de equidad. En el caso boliviano, este cambio estuvo marcado por un acto constituyente de gran complejidad, impulsado por la convergencia del partido de gobierno y diversos actores sociales; principalmente, las organizaciones indígenas, campesinas y originarias y sectores históricamente subalternizados, articulados en el denominado Pacto de Unidad. Esta alianza, que emergió de las luchas sociales de los años ochenta y noventa, cobró fuerza en la primera década del siglo XXI y resultó decisiva para el ascenso del Movimiento al Socialismo al poder en 2006.

El Pacto de Unidad –conformado por organizaciones como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa" y la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB)– desempeñó un rol protagónico en la definición de la agenda política del primer gobierno posneoliberal. Su participación no solo incidió en el plano discursivo, sino también en la configuración de políticas públicas que buscaron desmontar las estructuras neoliberales y refundar el Estado sobre nuevas bases.

Este proceso de transición no estuvo exento de tensiones. El proceso constituyente (2006-2009), concebido como ruptura con el modelo neoliberal, abrió un espacio de disputa en torno al significado y alcance del Estado Plurinacional que, con la nueva constitución, adquirió forma institucional. Mientras algunos actores lo entendieron como una oportunidad de empoderamiento y autodeterminación de los pueblos indígenas, campesinos y originarios; otros, como ocurre en los relatos orwellianos, con el ejercicio del poder mostraron sus ambigüedades y advirtieron su progresiva instrumentalización por parte del aparato estatal y del partido gobernante.Estas tensiones desde un inicio se caracterizaron por sus dinámicas de vigilancia, control y centralización. Un ejemplo es lo ocurrido con el conflicto del TIPNIS en 2011, mientras que la nueva constitución reconoce la autodeterminación territorial y cultural de las poblaciones indígenas. El actuar del gobierno mostró una discontinuidad discursiva con lo sucedido en la octava marcha indígena al cooptar la lucha en defensa de los territorios indígenas y del Parque

Nacional Isiboro Sécure, que es un reflejo de la progresiva instrumentalización del discurso plurinacional.

La narrativa del párrafo anterior es fundamental, como ejemplo, para comprender la discursividad de las políticas públicas educativas, así como el campo educativo es un espacio que permite analizar las tensiones entre empoderamiento e instrumentalización y la persistencia de lógicas heredadas del Estado-Nación.

El artículo se organiza en cinco apartados principales. En primer lugar, se describe la metodología de investigación. En segundo lugar, se aborda la relación entre Estado, posneoliberalismo y Estado Plurinacional, con el fin de situar teóricamente la transformación del modelo estatal boliviano. En tercer lugar, se examina el origen del Estado Plurinacional, analizando la tensión entre el empoderamiento de las organizaciones indígenas, campesinas y originarias y su eventual instrumentalización política. El cuarto apartado se centra en la discursividad de las políticas públicas educativas en el contexto del Estado Plurinacional, explorando cómo el discurso oficial se articula con las prácticas concretas de gobierno. Finalmente, el quinto apartado presenta las conclusiones, que sintetizan los hallazgos y señalan los desafíos pendientes para una consolidación efectiva del modelo plurinacional.

1. Artesanía metodológica: huellas y voces de los actores sociales del Estado Plurinacional

La investigación se desarrolló desde un enfoque sociohistórico y cualitativo que articula distintos niveles de análisis para comprender la configuración del Estado Plurinacional de Bolivia y la discursividad de las políticas públicas educativas durante el período 2006–2019. Este enfoque permitió situar las políticas educativas en el marco de procesos históricos más amplios, vinculados con la transición de un modelo neoliberal hacia un modelo posneoliberal, asociado con la consolidación del Estado Plurinacional.

En primer lugar, se implementó un análisis documental orientado a revisar normas, marcos discursivos y discursos oficiales emitidos por instancias estatales. En segundo lugar, la investigación incorporó entrevistas cualitativas a actores clave vinculados con el proceso constituyente y la configuración del Estado Plurinacional. En tercer lugar, se aplicó el análisis crítico del discurso (ACD) como herramienta central para contrastar la narrativa oficial con su praxis concreta.

Esta combinación metodológica permitió, por un lado, reconstruir la evolución histórica de las políticas educativas en Bolivia y, por otro, analizar las narrativas oficiales y las voces de los actores sociales involucrados en el proceso. De este modo, se ofrece una mirada crítica y contextualizada sobre la relación entre Estado, política y educación en el periodo posneoliberal. En particular, se evidencian las tensiones entre el empoderamiento del sujeto indígena y su instrumentalización política en el marco de la construcción del Estado Plurinacional, poniendo de relieve las contradicciones que atraviesan las políticas educativas implementadas entre 2006 y 2019.

2. Entre la crisis del neoliberalismo y la emergencia de una nueva forma de Estado

La configuración de las políticas educativas posneoliberales en Bolivia surge de las contradicciones políticas, económicas y sociales heredadas de los gobiernos liberales y neoliberales. Laura Rovelli (2018) señala que, tras las reformas neoliberales de las décadas de 1980 y 1990, centradas en la liberalización de los mercados y en el debilitamiento del sector público, comenzó un nuevo ciclo en el que el Estado recuperó un papel más activo. En Bolivia, este tránsito se evidencia a partir de la Nueva Política Económica (NPE), impulsada por Víctor Paz Estenssoro en 1985 y se consolidada en la década de 1990 con los gobiernos de Paz Zamora, Sánchez de Lozada y Banzer. La NPE, basada en el Decreto Supremo 21060, buscó estabilizar la economía mediante privatizaciones y ajustes estructurales bajo los lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Si bien logró controlar la inflación, profundizó la pobreza, el desempleo y la desigualdad social (Morales, 1992).

La crisis del modelo neoliberal abrió paso a movilizaciones sociales que marcaron un punto de inflexión; entre ellas, la Guerra del Agua (2000), la Guerra del Gas (2003) y las marchas indígenas de las décadas de 1990 y 2000. Luis Tapia (2007) identifica cuatro crisis convergentes: fiscal, de representación, de legitimidad y de correspondencia entre Estado y sociedad. Estas fracturas profundizaron el distanciamiento respecto de sectores históricamente excluidos, como los pueblos indígenas, campesinos y originarios, quienes cuestionaron tanto al modelo neoliberal como a la democracia representativa.

En palabras de José de la Fuente, quien participó en el proceso constituyente como asesor y miembro del equipo técnico del Pacto de Unidad, que se reconoce como uno de los *maquipuras* (término quechua que remite a un trabajo eventual vinculado a prácticas de colaboración colectiva y ayuda mutua), y formó parte del grupo encargado de la redacción de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, al referirse a estos actores emergentes, sostiene:

> Ellos llegaron —los indígenas— y no se van a ir, su voto siempre será indígena… (J. de la Fuente, comunicación personal, 13 de diciembre de 2024)

Este escenario derivó en la refundación del Estado. García Linera (2015a, 2015b) interpreta al Estado como un campo de tensiones entre institucionalidades heredadas y proyectos comunitarios emergentes. Desde un enfoque gramsciano, sostiene que el Estado no es únicamente un instrumento de dominación, sino también un espacio de disputa en el que convergen fuerzas sociales en pugna. Así, el Estado Plurinacional se concibe como un proceso histórico, dinámico y conflictivo, nutrido tanto por la lucha social como por las estructuras de poder.

El Estado puede entenderse, además, como el mecanismo mediante el cual la estructura dominante inscribe su lógica de dominación. En esta línea, Guillermo O'Donnell (1977) lo define como una estructura de poder político compuesta por tres elementos: el gobierno, la sociedad civil y el mercado. Estos configuran marcos simbólicos y discursivos que orientan la acción de los individuos en la sociedad. Desde ambas perspectivas se subraya la necesidad de analizar el Estado no únicamente como una entidad normativa y

administrativa, sino también como un campo de disputa social, cultural y simbólica en el que se expresan tensiones históricas y se configuran posibilidades de transformación en contextos plurinacionales.

En este marco, se destaca el aporte de Fernando Garcés durante el proceso constituyente, quién se desempeñó como asesor de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia *Bartolina Sisa* —organización campesina e indígena integrada al Pacto de Unidad— y como investigador del Centro de Comunicación y Desarrollo Andino (CENDA) en Cochabamba. Al referirse a esta dinámica, Garcés señala que:

> La declaración del Estado boliviano como plurinacional abre las puertas a otras formas comprensivas de ejercicio de ciudadanía colectiva de estructura estatal menos aparente. (F. Garcés, comunicación personal, 30 de octubre de 2024)

La transición hacia el Estado Plurinacional implicó el rechazo de los principios neoliberales de privatización, ajuste fiscal y subordinación al mercado. Se configuró un nuevo paradigma orientado a la justicia social, la redistribución de recursos y el reconocimiento de la diversidad cultural. Raúl Prada (2008, 2012) subraya que este tránsito no fue solo normativo, sino también simbólico y político: un "acto de despojo" de la herencia neoliberal que abrió paso a nuevas legitimidades.

El pluralismo estatal introdujo la idea de un pluralismo de naciones, avanzando hacia formas de democracia comunitaria. A partir de la experiencia del proceso constituyente, Garcés (2013) sostiene que, frente a la histórica configuración del sistema de dominación estatal, los pueblos indígenas originarios impulsaron la formulación de un Estado Plurinacional como alternativa al modelo hegemónico del Estado-nación tradicional. Esta propuesta cuestionó el monopolio del poder ejercido por la clase capitalista criolla y la oligarquía; sectores que, desde su posición privilegiada, se han asumido históricamente como los constructores de la nación. Como señala Garcés:

> Lo que viene pasando, después, el pensar un otro tipo de Estado, siempre está relacionado, obviamente, con las demandas fuertes de tierra, territorio, con la demanda de educación, que son las dos más fuertes, digamos, en un primer ciclo de movilizaciones de las organizaciones, en toda la etapa neoliberal (F. Garcés, comunicación personal, 30 de octubre de 2024).

Una de las posibilidades de reconfigurar el Estado boliviano, en respuesta a la falta de correspondencia con la diversidad y la multiculturalidad, fue la formulación del Estado Plurinacional. Además de reconocer la heterogeneidad sociocultural, introduce un pluralismo estatal que, según Prada (2008), conlleva también un pluralismo de naciones, constituyendo así un avance significativo hacia formas de pluralismo democrático. Este proceso se sustenta en el reconocimiento y la valorización de las identidades colectivas, así como en una orientación hacia el comunitarismo político. En términos generales, se plantea que esta propuesta representa una transición desde el modelo unitario y social del Estado-nación hacia una configuración plurinacional y comunitaria.

La configuración del Estado boliviano puede entenderse como una construcción histórica contingente que se remonta a la independencia en 1825, lo cual enriquece los análisis contemporáneos sobre sus transformaciones. La Revolución de 1952 constituye

un ejemplo significativo de esta contingencia, al evidenciar las tensiones persistentes entre el ideal de Estado moderno y las divisiones sociales, lo que dio lugar a reformas orientadas a reconfigurar el modelo estatal.

Estos antecedentes históricos proporcionan el trasfondo sobre el cual se desarrollan las reinterpretaciones actuales del Estado, particularmente en lo que respecta al tránsito hacia una forma plurinacional. Patricia Chávez & Dunia Mokrani (2006) sostienen que el desarrollo del Estado Plurinacional responde a una trayectoria prolongada de movilizaciones sociales, mediante la cual se consolidó la participación política de los pueblos indígenas, campesinos y otros sectores históricamente excluidos. Los movimientos sociales desempeñaron un rol decisivo en la construcción de esta nueva estructura estatal, al lograr la incorporación de sus demandas en el proceso constituyente.

Desde esta perspectiva, Bolivia no se comprende como un país homogéneo identificado con una única nación, sino como un Estado en el que coexisten y cogobiernan diversos pueblos y naciones, cada uno con capacidad de autogobierno y con sistemas propios de vida, producción y gestión territorial. En esta línea de interpretación:

> El Estado Plurinacional es un complejo equilibrio entre formas de gobierno, entre distintos autogobiernos, gobiernos y formas de cogobierno. Es decir, un Estado Plurinacional no se limita al reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística, como ya lo hizo la Constitución de 1994, sino que implica el reconocimiento de colectividades políticas con poder de decisión. Este modelo requiere un equilibrio tenso entre diversas formas de autogobierno, que abarcan definiciones étnicas, pueblos, naciones, así como estructuras propias de la democracia occidental, como municipios y prefecturas. Son distintos autogobiernos, pero articulados en formas de cogobierno. (F. Garcés, comunicación personal, 30 de octubre de 2024)

Kenia Barroso, Nilson Martínez & Rafael Lárez (2018) señalan que el Estado Plurinacional se sustenta en una concepción de democracia vinculada a la acción de los movimientos sociales, orientada hacia un Estado inclusivo, con participación plural y la construcción de universalismos concretos, en constante tensión con los límites de la democracia liberal. El proyecto de la plurinacionalidad surge como una alternativa al concepto universalista de «nación», al cuestionar la idea de que un territorio debe ser representado por una única nación que unifique valores, creencias, símbolos, discursos y expresiones culturales. En su lugar, se propone un enfoque que reconozca la diversidad cultural y el carácter pluralista de las formas de convivencia comunitaria, valorando las diferencias y asimetrías como componentes esenciales de las identidades colectivas y de las relaciones de alteridad.

El Estado Plurinacional, en su dinámica y estructura, así como en la participación activa de los sectores populares e indígenas en su configuración y funcionamiento, trasciende una visión folclórica o un reconocimiento meramente formal de la diversidad cultural, como ocurrió en la reforma constitucional de 1994. Esta forma estatal representa una ruptura con aquel modelo limitado, al no reproducir las estructuras de exclusión y subordinación que caracterizaron al antiguo Estado-nación.

Si bien el Estado puede entenderse como un proceso dinámico atravesado por disputas constantes entre fuerzas sociales —clases dominantes y subordinadas, sectores populares y privilegiados, ciudad y campo, blanco–mestizo y campesino—, su conformación no se limita exclusivamente a estas relaciones de poder. Se trata de un constructo en permanente transformación, moldeado tanto por quienes detentan el poder como por la capacidad de los sectores subalternizados de disputar y reconfigurar sus estructuras.

En esta línea, el Estado Plurinacional requiere un equilibrio estructural entre distintas formas de gobierno que lo constituyen, superando el reconocimiento declarativo de la diversidad cultural y lingüística. Supone la coexistencia articulada entre gobiernos y autogobiernos, en un sistema donde la administración de lo público no corresponde a una única lógica institucional, sino a un régimen de cogobierno entre los actores indígenas, campesinos y originarios junto con las estructuras democráticas de matriz occidental.

La forma Estado Plurinacional implica, por tanto, una reconfiguración estructural del poder político en Bolivia, al incorporar múltiples formas de soberanía y de toma de decisiones, en contraposición a la visión del Estado como un único espacio de disputa. Esta arquitectura de poder plural otorga a los pueblos indígenas un lugar en la esfera política. Sin embargo, a pesar de haber sido actores clave en la consolidación del modelo, su participación ha sido, en muchos casos, instrumentalizada por el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS).

Durante el primer período del gobierno posneoliberal, los pueblos indígenas, originarios y campesinos no fueron actores periféricos, sino protagonistas en la configuración del Estado Plurinacional. No obstante, dicha centralidad no se mantuvo de forma sostenida en los períodos posteriores, lo que sugiere que, aunque se produjo una transformación en las relaciones de poder y en la representación política del país, ésta no logró consolidarse de manera estructural y prolongada en el tiempo.

3. Tensiones entre el empoderamiento y la instrumentalización del sujeto indígena

La configuración del Estado Plurinacional responde a una demanda histórica, su formulación puede rastrearse a las propuestas políticas de organizaciones indígenas y campesinas, como se expresa en la tesis política de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), donde se afirma que:

> Los actuales dirigentes estamos convencidos de que no acepta ni aceptaremos cualquier reduccionismo clasista convirtiéndonos solo en «campesinos». Tampoco aceptamos ni aceptaremos cualquier reduccionismo etnicista que convierta nuestra lucha en un confrontamiento de «indios» contra blancos. Somos herederos de grandes civilizaciones. También somos herederos de una permanente lucha contra cualquier forma de explotación y opresión. Queremos ser libres en una sociedad sin explotación ni opresión organizada en un Estado Plurinacional que desarrolla nuestra cultura y auténtica forma de gobierno propio (Comité Ejecutivo de la CSUTCB, Ch`upiyap marka (La Paz), octubre de 1983).

Con esta tesis se rechazaron tanto las reducciones clasistas como etnicistas en la organización del Estado, y se planteó la construcción de una sociedad libre de explotación

y opresión organizada en un Estado Plurinacional, que tiene raíces en las luchas y debates de las organizaciones indígenas desde al menos la década de 1980.

> Existen registros de congresos ampliados de la CSUTCB en los que, entre 1980 y 1984, se planteó explícitamente la idea de un Estado Plurinacional a través de resoluciones y actas. En ese contexto, algunas organizaciones indígenas comenzaron a proponer la designación de sus propios jueces y el ejercicio de gobiernos sobre sus territorios, lo que representa un germen inicial del concepto de Estado Plurinacional. Esta propuesta emergió de la necesidad de reconocer el poder de decisión de los pueblos y naciones indígenas como sujetos políticos con capacidad para tomar decisiones dentro de sus estructuras de autogobierno (F. Garcés, comunicación personal, 30 de octubre de 2024).

Asimismo, el testimonio de J. de la Fuente (2024) respalda la noción de que la propuesta de Estado Plurinacional:

> No es una invención del Movimiento Al Socialismo (MAS), sino que tiene una trayectoria mucho más larga dentro del movimiento indígena. La primera referencia formal al Estado Plurinacional aparece en la tesis de la CSUTCB de 1983, consolidándose aún más en 1992, en el contexto de la conmemoración de los 500 años de resistencia indígena (J. de la Fuente, comunicación personal, 13 de diciembre de 2024).

Diversos acontecimientos ocurridos entre los años 1990 y 2000 contribuyeron al impulso del proceso de construcción del Estado Plurinacional, entre los cuales destaca la Marcha Indígena "Por el Territorio y la Dignidad". Esta movilización, organizada por la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB) e iniciada el 15 de agosto de 1990, constituyó un hito sin precedentes en la historia política del país. La marcha partió desde la ciudad de la Santísima Trinidad con destino a La Paz, y logró articular a distintos pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia, entre ellos los Mojeño Trinitario, Sirionó, Yurakaré, Movima, Tsimane y otras comunidades del norte y oriente del país.

En el homenaje a los 34 años de la marcha indígena «Por el Territorio y la Dignidad», se recogió el testimonio de Antonio Coseruna – expresidente de la Subcentral de Moxos, miembro de la comunidad de la Santísima Trinidad – a través de una entrevista difundida por Plurinacional TV, en la que señala:

> La decisión de realizar la marcha se tomó durante un encuentro de corregidores en San Lorenzo de Moxos, donde las comunidades indígenas decidieron que, ante la falta de respuesta del gobierno a sus peticiones, era necesario hacer oír sus demandas mediante una movilización. En este encuentro se declaró que, si el gobierno no cumplía con las demandas de los pueblos indígenas, el 15 de agosto iniciarían una marcha a La Paz como último recurso, sacrificando sus pies en una caminata larga y ardua para hacerse escuchar (A. Coseruna, entrevista en Plurinacional TV, 16 de agosto de 2024).

Los testimonios evidenciaron un conflicto estructural en la conformación del Estado en Bolivia: la disputa por el reconocimiento y la garantía de los derechos territoriales y culturales de los pueblos indígenas frente a los intereses de sectores ganaderos. Este tipo de tensiones puede interpretarse como un enfrentamiento entre el modelo del Estado tradicional, fundado en la centralidad de la propiedad privada y en los intereses económicos

de las élites, y la propuesta de un Estado Plurinacional, orientado a incorporar las demandas históricas de los pueblos indígenas, campesinos, originarios.

La Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990 puso en evidencia el proceso mediante el cual las comunidades indígenas comenzaron a posicionarse no únicamente como demandantes de derechos fundamentales, sino como actores políticos que reclamaban su participación en la definición y reconfiguración de la forma del Estado Plurinacional.

> La Constitución Política del Estado tiene una impronta indígena, especialmente en su núcleo normativo sobre derechos. En este sentido, el Artículo 30 establece los derechos de los pueblos indígenas, la participación de indígenas, campesinos, originarios y diversos sectores sociales en el proceso constituyente estuvo orientada principalmente hacia la consolidación y garantía de sus derechos dentro del nuevo marco constitucional (J. de la Fuente, comunicación personal, 13 de diciembre de 2024).

Este modelo plantea que la soberanía no se concentra exclusivamente en una unidad homogénea de la nación, sino que se distribuye y se redefine con el objetivo de incorporar demandas de autonomía territorial y autodeterminación de los pueblos indígenas. A partir de los planteamientos desarrollados por García Linera (2015a), Garcés (2013), Prada (2008) y Tapia (2007), se infiere que la configuración del Estado ha experimentado una transformación profunda: ha dejado de concebirse como una entidad monolítica y centralizada para dar paso al reconocimiento de múltiples formas de organización social y jurídica. Esta transformación responde a la necesidad de atender la pluralidad cultural y de consolidar la justicia social como pilares fundamentales de un Estado inclusivo y plural.

Según lo expresado por Oscar Olivera – exdirigente fabril y uno de los principales referentes de las movilizaciones durante la Guerra del Agua en Cochabamba, quien encabezó la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida, una articulación que reunió a diversos sectores sociales en defensa del agua como derecho fundamental – en una entrevista televisiva señala:

> Son 24 años, casi un cuarto de siglo de aquella gesta histórica, para mí muy importante del pueblo cochabambino, donde gente de todas las clases sociales y niveles económicos se unió para defender un derecho humano; más que un derecho humano, un bien común de todos los seres vivos. [...] Nos unimos frente a la entrega por parte del alcalde municipal, que en ese tiempo también era alcalde – gerente – de SEMAPA, y se entregó el territorio a una corporación muy poderosa a nivel internacional. Esto ocasionó que la gente se organizara, se moviera, se movilizara y estableciera un horizonte como un colectivo que era: «el agua no es una mercancía, es un derecho» (O. Olivera, entrevista en ATB, 26 de mayo de 2024).

Se destaca que este movimiento ha sido considerado por F. Garcés como uno de los acontecimientos trascendentales para la emergencia del Estado Plurinacional. En este sentido, se explica que:

> Durante la Guerra del Agua, el dirigente Olivera planteó que era el momento de que las comunidades tomaran las decisiones sobre sus propios recursos. Olivera sugirió la creación de una asamblea en la que ellos mismos pudieran definir sus formas de gobierno, permitiendo que cada localidad gestionara sus recursos, una idea que cuestionaba el sistema unitario nacional. A partir de este conflicto, comenzó a discutirse la posibilidad de una

> Asamblea Constituyente. En las movilizaciones de Sucre en 2002, cada organización empezó a considerar propuestas para esta Asamblea, y fue la CSUTCB, bajo la dirección de El Mallku (Felipe Quispe), la primera en plantear explícitamente que la Asamblea debía fundar un Estado Plurinacional, una propuesta que no surgió del gobierno de Evo Morales (F. Garcés, comunicación personal, 30 de octubre de 2024).

Un tercer acontecimiento relevante fue la "Marcha Indígena por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales", realizada en 2002 y liderada por el CONAMAQ. Esta movilización se organizó en defensa del derecho a la tierra y los recursos naturales, con el objetivo de frenar la concentración de tierras en manos de grandes terratenientes y oponerse a políticas que favorecían los intereses de empresas madereras, ganaderas y petroleras. Entre las demandas principales se encontraban la convocatoria de una Asamblea Constituyente con participación amplia de todos los sectores, la eliminación de la Ley de Desarrollo Sostenible y de la Reforma a la Ley Forestal, así como el compromiso del gobierno de no aprobar el "Paquete Agrario". Este conjunto de reformas legales y políticas, impulsado a inicios de los años 2000 en el contexto del período neoliberal, buscaba modificar la legislación vinculada a la propiedad de la tierra, el uso de recursos naturales y los derechos de propiedad.

> Tras la Guerra del Agua, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) decidió organizar una marcha entre marzo y abril de 2002 con el objetivo de presionar por la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Esta movilización fue un evento clave, ya que a partir de ella surgió el Pacto de Unidad, una alianza de organizaciones indígenas y campesinas que posteriormente jugaría un papel central en la redefinición del Estado (J. de la Fuente, comunicación personal, 13 de diciembre de 2024).

La denominada Guerra del Gas en Bolivia corresponde a un conflicto social ocurrido en octubre de 2003, constituye otro hito fundamental en el proceso que sentó las bases para que los movimientos sociales y de los sectores históricamente considerados como menos privilegiados apoyaran la configuración del Estado Plurinacional. Este conflicto tuvo su origen en la decisión gubernamental de exportar gas natural a Estados Unidos a través de puertos chilenos, lo que generó un amplio rechazo popular. En una entrevista concedida al programa Sin Filtro en 2016, se recoge el testimonio de Cristina Mamani, pobladora de Warisata, quién expresa el rechazo colectivo de la comunidad frente a dicho proyecto:

> Nosotros no queríamos que este viejo (en referencia al presidente Gonzalo Sánchez de Lozada) sacara el gas a otro país, a Chile... Por eso bloqueamos, pusimos piedras en los caminos. Los militares llegaron con gases lacrimógenos y ahí nos enfrentamos con piedras, con todo. Con hondas, todas las mujeres peleamos; por eso alcé mi fusil y les grité:' ¿Por qué vienes, mierda? ¡Ven, ven rápido, enfréntate! ¿Por qué vienes aquí? ¡Sal de aquí!' Ahí murió una niñita, no sé de cuántos añitos; después murió mi sobrino, que estaba en la normal, y luego murió mi primo. Así fue como luchamos nosotras en Warisata... Yo no quisiera que algo así volviera a pasar, porque hemos llorado mucho, hemos sufrido... Luchamos por nuestros hijos (C. Mamani, entrevista en Sin Filtro Bolivia, 17 de noviembre de 2016).

En este contexto, se exigió una política que priorizara el abastecimiento del mercado interno y se cuestionaron los bajos precios fijados para la exportación del gas natural. Así mismo, se planteó la necesidad de convocar una Asamblea Constituyente orientada a

reestructurar el Estado sobre nuevas bases de consenso. De este modo, la evolución del Estado boliviano puede ser comprendida como un proceso en el que se articulan elementos de la tradición histórica con aportes de la teoría política contemporánea, evidenciando cómo los cambios estructurales se han estado determinando por dinámicas de poder atravesadas por diversas ideologías y conflictos sociales.

La configuración del Estado Plurinacional puede situarse en consonancia con el concepto de Norberto Bobbio (2022), quien entiende al Estado como una construcción histórica, sujeta a procesos de redefinición según las necesidades y dinámicas del contexto social y político. En el caso boliviano, esta configuración implicó una ruptura con las políticas de mercado de orientación neoliberal y el establecimiento de un rol protagónico del Estado en la economía, la redistribución de recursos y la justicia social. Esto evidencia la emergencia de una forma estatal distinta, caracterizada no solo por la redistribución del poder, sino también por su capacidad de adaptación a la diversidad étnica y cultural de la sociedad boliviana.

El debate en torno al Estado Plurinacional en Bolivia antecede a la llegada del MAS al gobierno y se origina en las luchas históricas de los movimientos indígenas, campesinos y originarios desarrolladas durante las décadas previas:

> Una de las decisiones clave en el proceso constituyente de 2006 fue que la propuesta del MAS sería elaborada por un grupo de doce representantes: cuatro de la Asamblea Constituyente, cuatro del Ejecutivo y cuatro del Pacto de Unidad. Los técnicos del Ejecutivo, en su mayoría abogados provenientes de la izquierda clásica, sin un conocimiento profundo sobre el concepto de Estado Plurinacional. Esto evidencia la apropiación del concepto por parte del MAS, reduciéndolo a una visión cultural y lingüística, sin incorporar su dimensión política estructural. Yo creo que el primer momento del MAS como gobierno, el momento de la Asamblea como un hecho político e histórico, y el período previo de las movilizaciones sociales, más allá de la conflictividad y de las pérdidas humanas – hubo gente que murió en este proceso –, marcaron una etapa clave. Diría que toda la década del 2000 hasta el 2010, digamos, fue el período más interesante. En particular, el momento preconstituyente, aunque corto, estuvo marcado por movilizaciones que comenzaron en el año 2000 y que incluso pueden rastrearse más atrás (F. Garcés, comunicación personal, 30 de octubre de 2024).

El período comprendido entre 2000 y 2006, caracterizado por amplias movilizaciones sociales y el desarrollo de la Asamblea Constituyente, representó un momento clave de discusión y transformación del modelo estatal de Bolivia. Durante estos años, el debate en torno al Estado Plurinacional adquirió una notable centralidad, impulsado por la activa participación de organizaciones indígenas, campesinas y diversos sectores académicos. F. Garcés (2024), ha señalado que desde 2010, comenzó a evidenciarse un proceso de reduccionismo en la implementación del Estado Plurinacional, sin que ello implicara una transformación estructural de la forma Estado:

> La lógica se centró en la incorporación de indígenas originarios y campesinos en los espacios de poder estatal, sin una discusión más profunda sobre la transformación económica o la estructura de acumulación de capital en Bolivia. En este contexto, algunos sectores

> dentro del gobierno consideraron que la solución era sustituir una burguesía por otra, una burguesía camba por una burguesía aymara (F. Garcés, comunicación personal, 30 de octubre de 2024).

El Estado Plurinacional, concebido originalmente como un proyecto impulsado por las organizaciones sociales indígenas, campesinas y originarias, fue posteriormente apropiado por el aparato estatal, bajo el control de un partido político que priorizó su propia consolidación en el poder. El modelo resultante se ha alejado de los planteamientos iniciales, dado que su implementación respondió a una lógica partidaria. En este proceso, se ha señalado que se ha promovido la fragmentación de organizaciones sociales, la cooptación de liderazgos y el debilitamiento de la autonomía de los movimientos que originalmente impulsaron la transformación del Estado.

El modelo derivó en un enfoque centralizado de gestión estatal, en el cual las decisiones quedaron concentradas en el Ejecutivo, reproduciendo así una estructura más cercana al modelo tradicional del Estado-Nación que a una forma plural de gobierno. En este escenario, diversos análisis coinciden en la necesidad de reabrir el debate sobre el Estado Plurinacional, con el objetivo de desvincularlo del control partidario ejercido por MAS y de restituir su orientación original, basada en la participación de la sociedad civil y de las organizaciones indígenas y campesinas. Así el poder no debería residir en la estructura gubernamental centralizada, sino en las comunidades y en la ciudadanía, como actores fundamentales en la configuración de un estado verdaderamente plural e inclusivo.

Asimismo, resulta necesario superar la percepción reduccionista que identifica al Estado Plurinacional exclusivamente como un proyecto indígena y avanzar hacia su comprensión como una propuesta política integral. Esta visión más amplia permite concebirlo como una alternativa orientada a superar las limitaciones del modelo estatal heredado del colonialismo y el periodo republicano. En este punto, corresponde destacar el rol que desempeñó el Pacto de Unidad en la consolidación del proceso constituyente iniciado en 2005. Durante este período, se observaron movilizaciones sociales en la población boliviana, acompañadas de una agenda política claramente definida y estructurada en torno a las demandas de octubre de 2003.

> En la Asamblea Constituyente, dos textos constitucionales se encontraban en disputa: el presentado por el Pacto de Unidad y el de la oposición política representada por PODEMOS, el MAS era un gobierno hecho a la carrera, sin programa (J. de la Fuente, comunicación personal, 13 de diciembre de 2024).

La marcha indígena de 2002 constituyó un hito en la afirmación del carácter plurinacional del Estado, al visualizar y reconocer la existencia de múltiples naciones dentro del territorio boliviano. En este sentido, los movimientos indígenas de las tierras bajas jugaron un papel significativo, incorporando al debate constituyente sus demandas territoriales y su propio concepto de Estado. Sin embargo, a pesar de su protagonismo en el nuevo marco constitucional, se ha reconocido que el tema indígena fue posteriormente instrumentalizado por el MAS, que consolido un gobierno cuya práctica política, aunque discursivamente estaba vinculado a lo indígena, respondió a una lógica centralista y partidaria,

> El tema indígena fue utilizado por el MAS, capturado por el MAS, para finalmente meter un gobierno pseudoindígena como el del Evo (J. de la Fuente, comunicación personal, 13 de diciembre de 2024).

Los testimonios analizados permiten establecer que la construcción del Estado Plurinacional no constituyó una iniciativa originada en el ámbito gubernamental ni impuesta por el MAS durante su gestión, sino que fue el resultado de un extenso proceso de debates y luchas impulsado por las organizaciones indígenas, campesinas y originarias, tanto en el plano político como en el educativo. Desde esta perspectiva se destaca la interpretación de J. Samamamut (2024), quien ha desempeñado diversos cargos en el ámbito educativo y de investigación dentro del Estado Plurinacional de Bolivia. Durante el gobierno de Evo Morales, ocupó el cargo de viceministro de Educación Superior, fue el primer responsable del Instituto de Investigaciones Pedagógicas Plurinacionales del Ministerio de Educación y dirigió el Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional. Actualmente, es director ejecutivo del Observatorio Plurinacional de Calidad Educativa, entidad dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo. En relación con este proceso, señala que:

> El Estado todavía no es un Estado que está consolidado. Aunque ya se han construido ciertas bases, no logra alcanzar a ser un Estado. (Jiovanny Samamamut, comunicación personal, 20 de diciembre 2024)

La noción de lo plurinacional, lejos de consolidarse como un avance sustantivo en la construcción de una sociedad más justa, inclusiva y diversa, capaz de responder a las demandas de los pueblos indígenas, campesinos y originarios – y de otros sectores que no se circunscriben en estas categorías –, fue progresivamente reducida a una herramienta de uso político por parte del gobierno del MAS. En lugar de promover el fortalecimiento de las autonomías indígenas, el reconocimiento de las reivindicaciones territoriales y la implementación de políticas educativas más equitativas, la aplicación del enfoque plurinacional se ha limitado, en gran medida, a la inclusión simbólica de representantes indígenas dentro el aparato estatal, presentándolo esta incorporación como un logro del proceso plurinacional, sin que ello haya implicado una transformación estructural en las relaciones de poder del Estado boliviano.

Si bien el discurso plurinacional nació desde abajo, de la lucha sostenida de movimientos indígenas y campesinos, su implementación evidenció un proceso de instrumentalización de las identidades indígenas para garantizar la permanencia en el poder de un proyecto político centralizado. En los hechos, esto se expresa en la cooptación de organizaciones como el Pacto de Unidad, la Central Obrera Boliviana y otras organizaciones sociales, donde los liderazgos autónomos son reemplazados por dirigencias afines al partido de gobierno. También se manifiesta en la reducción de lo plurinacional a prácticas simbólicas como rituales y discursos de identidad sin una distribución real del poder hacia las autonomías indígenas; en la homogeneización de la diversidad bajo referentes aymaras y quechuas; y en la idea de que "el pueblo" se limita únicamente a lo indígena. De este modo, lo plurinacional se convierte en un discurso simbólico de legitimidad. Sus efectos, entre el empoderamiento y la instrumentalización de lo indígena, no solo atraviesan la arquitectura del Estado Plurinacional, sino que también se proyectan sobre las políticas educativas.

4. La discursividad de las políticas educativas en el estado plurinacional

Las nociones de Estado, Estado Plurinacional y política desarrolladas en los apartados anteriores permiten identificar dos enfoques predominantes para el análisis de las políticas públicas: por un lado, los enfoques estructuralistas y, por otro, los funcionalistas. Según lo expuesto por Antonio Camou & Leyla Chain (2017), ambos enfoques coinciden en concebir al Estado como una entidad cohesionada y funcional, cuyas acciones se orientan al desarrollo social y económico. En el contexto latinoamericano, particularmente entre las décadas de 1950 y 1960, con la consolidación de los Estados-Nación, se afianzó el concepto de Estado como una organización unificada, responsable de garantizar la estabilidad, el orden y la integración social. Este objetivo se articula mediante funciones esenciales del Estado, tales como la administración de justicia, la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y la gestión de las políticas públicas. Desde una perspectiva parsoniana, el Estado funcional es interpretado como un organismo que responde a las necesidades del sistema social, al tiempo que garantiza tanto su reproducción como su transformación.

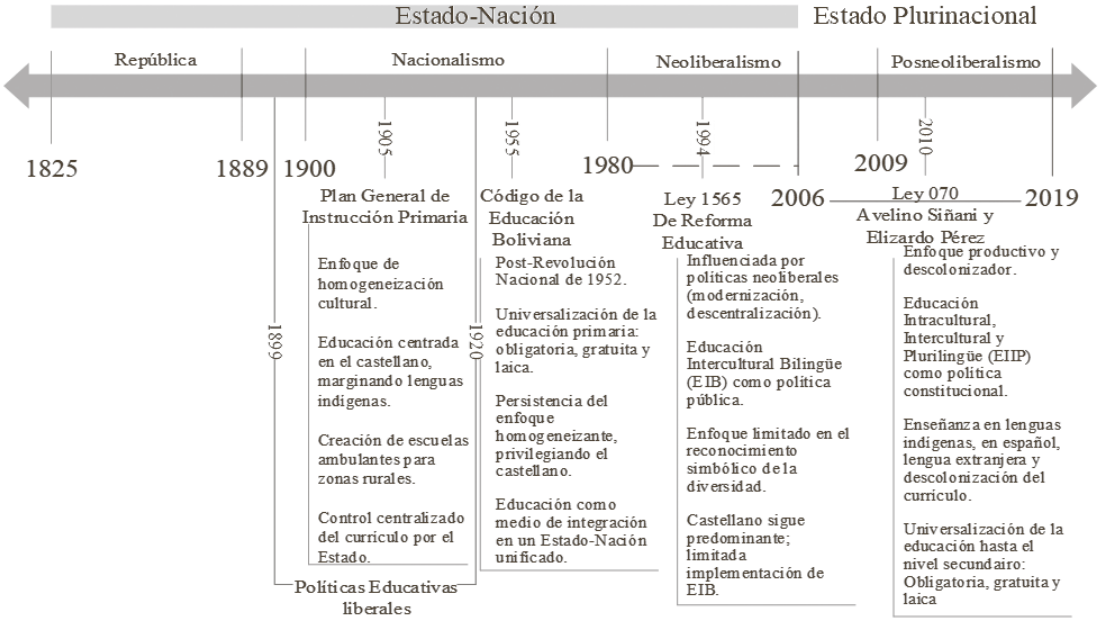
En el caso boliviano, la noción de Estado-Nación ha atravesado un proceso largo y complejo. Se destacó como hito central la Revolución de 1952. «Este año marcó un punto de inflexión en las luchas populares, cuando se produjo un proceso revolucionario que propició avances significativos en los derechos económicos, sociales, culturales y políticos. Hubo cambios democratizadores en el modelo educativo» (Pablo Imen, 2012, pp. 219–220). Desde los estudios de Camou & Chain (2017), centrados en la relación entre conocimiento especializado, la producción de saber y las políticas públicas, se plantea que la configuración del Estado boliviano puede comprenderse como un entramado burocrático racional orientado a los principios de eficiencia, eficacia y orden.

La Revolución del 52 se inscribe en un conjunto de transformaciones más amplias que atravesaron América Latina en el siglo XX. Las reformas impulsadas en este periodo estuvieron asociadas a concepciones modernizadoras que marcaron un punto de inflexión en el proceso de consolidación del Estado boliviano. Esto supuso un giro hacia un modelo de Estado aparente más inclusivo, caracterizado por el rol protagónico en la economía y la redistribución social. Entre las principales políticas de este período se destacan la nacionalización de las minas, la reforma agraria, la extensión del derecho al voto y la promulgación del Código de la Educación Boliviana en 1955.

En este punto, corresponde señalar que los enfoques mencionados sostienen una concepción neutral y eficientista del Estado, que tiende a invisibilizar las dinámicas internas, así como las diversidades y las particularidades que configuran su estructura social. Esta perspectiva de corte tecnocrático omite que las organizaciones estatales constituyen espacios públicos y políticos atravesados por la configuración de intereses y tensiones entre distintos actores. Tal como se muestra en la Ilustración 1, en el caso boliviano, estas tensiones han operado como un factor determinante en la reconfiguración del Estado, promoviendo el tránsito de un Estado-Nación hacia una forma estatal plurinacional.

Ilustración 1

Principales políticas Educativas en Bolivia



Nota: La ilustración es una línea del tiempo que sintetiza los principales hitos y las políticas educativas de Bolivia desde 1905 hasta 2010.

Fuente: Elaboración propia, los conceptos de EIB como política pública y EIIP como política constitucional pertenecen a Guido Machaca.

La forma del Estado Plurinacional proyecta un nuevo institucionalismo que, si bien responde a las demandas legítimas de las poblaciones indígenas, campesinas originarias –como se ha desarrollado en el apartado anterior–, ha sido utilizado por el gobierno del MAS como una práctica simbólica o ritualizada orientada a la obtención de legitimidad política y social. En esa línea, resulta necesario precisar que lo establecido en el marco normativo no siempre se traducen en transformaciones sustantivas a nivel de la práctica institucional. Aunque se reconoce la autonomía del Estado dentro del principio de soberanía, que marca una diferenciación con respecto a las estructuras dominantes del Estado-Nación, caracterizadas por el control de las clases políticas y económicas tradicionales.

El Estado Plurinacional plantea una lógica institucional propia. En ese marco, las políticas públicas, y particularmente las educativas, no deberían reproducir los intereses de las élites dominantes, sino responder a las demandas y necesidades sociales, incluyendo las planteadas por organizaciones sociales y los pueblos indígenas de tierras altas y bajas, muchos de los cuales han estado representados por el Pacto de Unidad.

Camou & Chain (2017) explican que la relevancia de analizar las políticas públicas a partir de las interacciones entre múltiples actores, tanto estatales como sociales. En esta misma línea de análisis, las organizaciones del Estado dejan de ser concebidas como estructuras cerradas y autónomas, para entenderse como componentes de un entramado más amplio, en el que convergen actores públicos y privados involucrados activamente en la formulación e implementación de políticas. En consonancia con esta narrativa, Camou & Chain (2017) proponen la necesidad de replantear la forma en que los gobiernos abordan los problemas públicos, sugiriendo un enfoque que se distancia de la lógica del tecnocratismo y economicismo dominante. En su lugar, proponen una perspectiva que incorpore la participación efectiva de diversos actores sociales, lo cual converge con las reflexiones de F. Garcés (2024), quién afirma que las políticas en el Estado Plurinacional deben partir de:

> [no son] las instituciones del Estado las que deberían pensar las políticas plurinacionales; es decir, con participación, pero no solo con participación, sino también con especificidad. Digamos, cultural, lingüística y de prácticas económicas, considerando a los distintos colectivos que forman el país. Se trata de pensar una política pública diversificada y compleja, acorde con las distintas realidades del país y no homogénea. Por otro lado, también es importante considerar el aspecto territorial ¿Quiénes son los representantes de ese Estado Plurinacional? No solo como individuos, sino como colectivos que toman decisiones en distintos niveles. (F. Garcés, comunicación personal, 30 de octubre de 2024)

Siguiendo lo propuesto por Rovelli (2018), la jerarquización de los problemas públicos y la negociación de los actores partidarios responde a una dinámica de formulación de políticas desde un enfoque descendente (Top – Down). Las reflexiones de Camou & Chain (2017), junto a los planteamientos de Garcés (2024) se enmarcan, en cambio, a una dinámica ascendente (bottom – up) debido a que son actores externos al sistema estatal quienes adquieren mayor incidencia en la definición de las políticas. En este punto, Rovelli (2018) destaca que la etapa de formulación de políticas incluye tanto el diseño como el proceso de toma de decisiones, en el cual no predomina exclusivamente una lógica racional e instrumental.

Las reflexiones previas coinciden en señalar la necesidad de replantear las formas de diseño e implementación de las políticas públicas. En este enfoque, el Estado deja de ser concebido como un ente que define unilateralmente sus acciones desde la lógica vertical, para entenderse como un espacio de interacción en el que confluyen diversos actores sociales. Las políticas públicas, por tanto, deben ser comprendidas como procesos dinámicos, en los que participan actores estatales y sociales, lo que permite avanzar hacia una gestión pública más inclusiva y participativa. En esta perspectiva:

> Las políticas públicas deben diseñarse desde una perspectiva plurinacional y territorializada, que no solo incorpore la participación de distintos sectores, sino que también respete la especificidad cultural, lingüística y económica de los colectivos que la integran, dejando de ser sólo como un espacio de inclusión simbólica, sino como colectivos de comunidades que ejerzan un rol protagónico en la toma de decisiones y en la gestión de las políticas públicas (F. Garcés, comunicación personal, 30 de octubre de 2024).

Este enfoque propone una concepción más ampliada de las políticas públicas, al considerar las realidades sociales y políticas en las que se inscriben y al orientarse hacia la atención de las necesidades concretas de la sociedad. Se explica que una mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones constituye un mecanismo relevante para contrarrestar las tendencias tecnocráticas en la gestión estatal (Camou & Chain, 2017). La participación ciudadana permite incorporar saberes y experiencias vinculadas a los problemas públicos, lo cual contribuye a enriquecer la formulación de políticas y a garantizar que estas sean más inclusivas y representativas de las demandas reales de la población.

Las políticas educativas en Bolivia han estado condicionadas por las tensiones históricas entre los intentos de unificación cultural y las demandas por el reconocimiento de la diversidad. Estas tensiones dieron forma a un sistema educativo orientado a ser más inclusivo, en el que se procura atender tanto la heterogeneidad cultural del país como las desigualdades estructurales que atraviesa la sociedad boliviana.

> Bolivia, un país caracterizado por su diversidad étnica y cultural, ha tenido una historia educativa marcada por conflictos entre una élite dominante y los pueblos indígenas, históricamente excluidos como ciudadanos plenos. Al revisar las propuestas educativas históricas en Bolivia, como el Código de 1955, las reformas de Banzer en la década de 1970, las modificaciones de los años 80 y la Ley 1565 de 1994, ninguna logró establecer un sistema educativo integral. En contraste, la Ley 070 "Avelino Siñani–Elizardo Pérez" de 2010 se distingue por consolidar un sistema educativo más amplio, complejo y abarcador, siendo la más completa en la construcción de un sistema educativo en el país. En el contexto del Estado Plurinacional, se evidencia una mayor presencia estatal con una visión diferente, que transforma de manera más amplia las antiguas tareas, manteniendo ciertas continuidades, como la educación técnica y tecnológica, (J. Samanamud, comunicación personal, 20 de diciembre de 2024)

A lo largo del tiempo, la educación en Bolivia ha sido concebida como un instrumento de homogeneización cultural, tal como se evidencia en políticas como el Plan General de Instrucción Primaria de 1905 y el Código de la Educación de 1955. Estas dinámicas persistieron durante el siglo XX, aunque con cambios significativos en etapas posteriores. Tanto la Ley Educativa 1565 de 1994 como la Ley de la Educación 070 de 2010, introdujeron modificaciones sustanciales que avanzaron hacia políticas educativas más equitativas. Estas reformas priorizan el acceso, la permanencia y la culminación de las trayectorias escolares de los estudiantes, promoviendo una mayor inclusión, beneficiando particularmente a los sectores marginados, en particular a los pueblos indígenas.

La Reforma Educativa de 1905, impulsada durante el gobierno de Ismael Montes (1904–1909), constituye uno de los primeros intentos del Estado boliviano por establecer un sistema educativo nacional. Esta reforma, influenciada por los principios del liberalismo, se caracterizó por un enfoque orientado hacia la asimilación cultural y la homogeneización. Entre sus principales lineamientos se promovió una educación centrada en el uso exclusivo del castellano como instrumento de "civilización", en tanto consideraba las lenguas indígenas como barreras para la modernización y la integración del país dentro del proyecto de Estado-Nación.

Otra política destacada en la reforma educativa de 1905 fue la implementación de las denominadas escuelas ambulantes, bajo un sistema de control centralizado por parte del Estado. Estas escuelas fueron concebidas con el propósito de extender la cobertura educativa hacia las zonas rurales, focalizando su atención en la población indígena con el objetivo de promover su modernización e integración al proyecto del Estado-Nación. Este propósito se concretiza a través de un currículo oficial uniforme, sin contemplar las particularidades regionales ni las realidades socioculturales de las distintas comunidades del país.

Aunque la reforma educativa de 1905 permitió una ampliación del acceso a la educación en zonas rurales y en poblaciones en situaciones de desventaja, su orientación asimilacionista y colonial contribuyó a consolidar una concepción de la educación como mecanismo de dominación cultural. Este enfoque impuso el castellano y la adopción de valores occidentales, perpetuando así la exclusión y marginación de los pueblos indígenas.

Posteriormente, el Código de la Educación de 1955, promulgado tras la Revolución Nacional de 1952, tuvo un papel determinante en la configuración del sistema educativo boliviano, sostuvo una lógica de homogeneización cultural al privilegiar el uso del castellano por sobre las lenguas indígenas; la educación fue concebida como una herramienta para la integración de las poblaciones indígenas, campesinas y originarias en el proyecto de consolidación de un Estado-Nación unificado.

Entre las principales disposiciones del Código de la educación de 1955, se destaca la universalización de la educación primaria, estableciendo su carácter obligatorio, gratuito y laico en todo el territorio nacional. Si bien esta normativa amplió el acceso a la educación, persistió una orientación homogeneizante, al institucionalizar el castellano como única lengua de instrucción en las escuelas. A pesar de los avances en términos de cobertura educativa, el Código de 1955 siguió reproduciendo estructuras de dominación de raíz colonial, ignorando las realidades multiculturales y las necesidades de las poblaciones marginadas del país.

En 1994, fue promulgada la Ley de Reforma Educativa 1565, en un contexto influenciado por políticas neoliberales orientadas a la modernización del sistema educativo, la descentralización administrativa y la apertura a procesos de privatización. Aunque dicha ley incorporó el reconocimiento a la diversidad cultural como un elemento normativo, este avance se manifestó principalmente en plano simbólico. Las directrices de la reforma respondieron a un proyecto económico y político influenciado por reformas estructurales promovidas por organismos internacionales, con una orientación tecnocrática y enfocada en la eficiencia económica.

En este punto, el Estado ha experimentado un triple descentramiento: hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera. El descentramiento hacia arriba se manifiesta en la consolidación de espacios supranacionales que inciden en la toma de decisiones y en la formulación de lineamientos y propuestas políticas. En el ámbito educativo, este proceso se evidencia en el protagonismo de organismos como la UNESCO, el UNICEF y el MERCOSUR, así como en los incentivos de financiamiento y producción de conocimiento impulsados por entidades multilaterales como la OEA, la OEI y la CEPAL. En segundo lugar, el descentramiento hacia abajo se expresa en la transferencia de competencias desde los

gobiernos nacionales hacia instancias locales y seccionales, lo que reconfigura las relaciones dentro del aparato estatal. El descentramiento hacia afuera se concreta a través de la creciente vinculación del Estado con actores no estatales, entre los que se encuentran organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y fundaciones, entre otros (Rovelli, 2018).

En la línea de la reflexión de Rovelli (2018), las transformaciones promovidas por la Ley de Reforma Educativa de 1994 deben comprenderse como parte de un proceso más amplio de reconfiguración del Estado bajo los principios del paradigma neoliberal. Este proceso que impulsó un triple descentramiento del poder estatal en Bolivia posibilitó la influencia de actores supranacionales, instancias locales y entidades no estatales, como las ONGs en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Desde una perspectiva cultural, la ley introdujo la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) como un reconocimiento formal a la diversidad cultural y lingüística del país. Pese a lo anterior, su aplicación fue mayormente simbólica, principalmente en contextos urbanos, y no logró modificar de manera estructural los mecanismos educativos que reproducen desigualdades sociales y culturales. Si bien promovió la descentralización de la gestión educativa, la centralización de las decisiones en el aparato estatal continuó siendo una constante, lo que limitó la participación de las comunidades y los pueblos indígenas en la administración educativa. En esta lógica, G. Machaca (2024) identifica tres fases en la evolución de la interculturalidad en Bolivia:

> Los 80 como propuesta en el seno de la Confederación de Maestros de Educación Rural de Bolivia (CONMERB) y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB); posteriormente, se convierte en proyecto porque en los 90, la UNICEF financia su ejecución y se implementa en 3 territorios socioculturales quechua, aymara y guaraní. Se evalúa su implementación y justo coincide con el 94, donde se lo incorporan en la Ley 1565 y se convierte en política pública. Luego de eso, con la Ley 070, se convierte en política constitucional, porque está en la Constitución Política del Estado (G. Machaca, comunicación personal, 25 de septiembre de 2024).

En relación con el currículo, la Ley 1565 orientó sus esfuerzos hacia la modernización del sistema educativo, con el objetivo de alinearse con estándares internacionales y fortalecer las competencias técnicas y científicas. No obstante, el diseño curricular mantuvo un enfoque predominantemente occidental, sin incorporar de manera sustantiva los saberes de los pueblos indígenas. En cuanto al acceso a la educación, si bien se reconoció formalmente este derecho, el énfasis recayó en la ampliación de la cobertura al nivel primario, sin atender de forma integral las desigualdades estructurales ni las barreras socioculturales que enfrentaban los pueblos indígenas y otros sectores históricamente excluidos. Aunque se promovió el uso de lenguas indígenas en la enseñanza en espacios rurales, el castellano siguió siendo la lengua predominante en la mayoría de las unidades educativas, y la educación bilingüe implementada no logró ajustarse a las realidades culturales de las comunidades.

Durante el periodo comprendido entre 2006 y 2019, objeto de análisis en esta investigación, se resalta la promulgación de la Ley de Educación "Avelino Siñani–Elizardo Pérez" Nº 070 en el año 2010. Si bien esta normativa representa un avance significativo

en el ámbito educativo, también plantea desafíos que persisten en la actualidad. Esta ley propone una transformación estructural del sistema educativo boliviano, orientada hacia una educación intercultural, intracultural, plurilingüe, productiva y descolonizadora, con el propósito de reflejar la diversidad cultural y lingüística del país, así como de superar las estructuras modernistas que históricamente han predominado en la educación nacional.

Según lo expuesto por J. Samanamud (2024), se identifican tres transformaciones fundamentales en el ámbito educativo derivado de la implementación de la Ley 070, lo que refleja un giro en la concepción de la educación, en concordancia con los fines del Estado Plurinacional:

> 1. La Constitución anterior solo garantizaba la educación obligatoria hasta el nivel primario, lo que reflejaba una falta de prioridad en el desarrollo educativo dentro del Estado. En cambio, la nueva Constitución amplió esta obligación hasta el nivel secundario y estableció la gratuidad de la educación superior, representando un avance significativo en la universalización del derecho a la educación.
>
> 2. Otro cambio crucial fue la inclusión de los pueblos indígenas en el sistema educativo, promoviendo una transformación estructural en su funcionamiento. En este sentido, se estableció la enseñanza obligatoria de lenguas indígenas, algo que no se contemplaba en la Constitución anterior. Sin embargo, ya en la reforma educativa de 1994, durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, se introdujeron los conceptos de Bolivia Plurilingüe e Intercultural, lo que posteriormente se plasmó en la Ley 1565 y en la propuesta de educación intercultural bilingüe. A pesar de estos avances, esta reforma tuvo un alcance limitado y parcial, sin llegar a reconocer de manera integral la identidad, lengua y cultura de los pueblos indígenas dentro del sistema educativo.
>
> 3. Si bien Bolivia ha experimentado varias reformas educativas en los últimos 100 años, muy pocas han abordado una modificación estructural del sistema educativo en su conjunto. Desde la fundación de la Normal de Sucre en 1909, el país ha avanzado en la profesionalización de la educación, pero la mayoría de las reformas han sido fragmentadas y parciales, sin una transformación integral del sistema educativo (J. Samanamud, comunicación personal, 20 de diciembre de 2024).

Uno de los elementos más relevantes de la Ley 070 es la incorporación de la Educación Intracultural, Intercultural y Plurilingüe (EIIP), que amplía el enfoque de la Educación Intercultural Bilingüe promovido por la Ley 1565. Esta nueva dimensión busca no solo reconocer la diversidad cultural y lingüística, sino también revitalizar y fortalecer las culturas y lenguas originarias desde una perspectiva intracultural. No obstante, esta política ha permanecido en gran medida en un plano simbólico, sin lograr una implementación efectiva y sostenida en el sistema educativo.

Otro aspecto central radica en la descolonización del currículo, orientado a la incorporación de la historia, cosmovisión y conocimientos de los pueblos indígenas en los contenidos escolares, así como a la promoción de una enseñanza que cuestiona las narrativas hegemónicas de origen occidental. Esta intención se expresa en los programas de estudio, aunque ha sido objeto de críticas por parte de sectores como el magisterio urbano y la clase intelectual media, tanto universitaria como no universitaria, quienes

han señalado la presencia de contenidos considerados como carentes de rigor científico. A pesar de ello, se ha promovido una mayor visibilidad de las contribuciones indígenas en la historia nacional y la inclusión de saberes ancestrales en distintas áreas del conocimiento.

Es también relevante en esta normativa, la orientación hacia una educación productiva, inspirada en experiencias indígenas como la Escuela-Ayllu de Warisata y las Mamahuasis. Esta perspectiva educativa pretende articular la formación teórica con el desarrollo de habilidades prácticas vinculadas al desarrollo productivo local, contribuyendo a la mejora de las condiciones de vida de los estudiantes y sus comunidades. Con ese fin, se pretende promover una educación contextualizada, asociada al trabajo y al entorno productivo de cada región. Así mismo, se establece una participación activa de las comunidades y organizaciones sociales en la gestión educativa, con el objetivo de fortalecer un modelo de gobernanza más democrática y territorializada.

Una política clave relacionada con las trayectorias escolares de los estudiantes es la obligatoriedad de la educación desde el nivel inicial hasta el nivel de secundaria comunitaria productiva. Esta medida responde a la necesidad de consolidar una ciudadanía acorde con los principios de equidad, diversidad y justicia promovidos por la Ley 070. La construcción de esta nueva ciudadanía se vincula estrechamente con el recorrido educativo que comienza desde la educación inicial escolarizada. Las políticas educativas establecidas por la Ley 070 se implementan como ejes formativos a lo largo de todo el ciclo educativo, hasta el bachillerato, con el propósito de formar a un sujeto ciudadano sustentado en valores como la diversidad cultural, la descolonización, la participación comunitaria y la justicia social.

5. Conclusiones

La expresión "La guerra es la paz. La libertad es la esclavitud. La ignorancia es la fuerza" (Orwell, 2013, p. 6), ejemplifica un discurso ideológico marcado por contradicción, comparable con la instrumentalización del discurso plurinacional, de lo indígena, campesino y originario durante el periodo de 2006 a 2019. En esta línea, el desarrollo del contenido, así como las reflexiones y análisis expuestos en este artículo, fueron guiados por la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo se manifiestan dichas tensiones y de qué manera se expresan en el discurso oficial de las políticas educativas del Estado Plurinacional? A partir de la cual se concluye que:

El Estado Plurinacional ha surgido como una respuesta a las tensiones políticas y como alternativa al Estado neoliberal. Sus orígenes se encuentran en la lucha de los pueblos indígenas, campesinos y originarios, cuyas demandas fueron incorporadas de manera institucional, aunque no exentas de contradicciones con respecto al modelo de Estado predominante. Si bien el MAS canalizó el proceso de refundación del Estado, también redujo su propuesta a una narrativa funcional a su permanencia en el poder. Esta instrumentalización del discurso plurinacional, originalmente orientado a transformar la estructura del Estado Boliviano, derivó en una práctica de recentralización del poder por parte del gobierno de turno.

El modelo de Estado Plurinacional, reconocido en la constitución, ha sido reducido a una forma simbólica y de alcance limitado. Este resultado se relaciona con la cooptación

y el debilitamiento de las organizaciones sociales frente al discurso oficialista en torno a lo plurinacional. Para avanzar hacia su consolidación, se plantea la necesidad de despartidizar el debate, fortalecer la autonomía de los pueblos indígenas y promover un sistema político plural y descentralizado.

Desde 2010, el Estado Plurinacional ha atravesado un proceso de reduccionismo, centrado en la incorporación de los sectores indígenas, originarios y campesinos en espacios de poder estatal, sin que ello implicara un debate sustantivo sobre la transformación estructural de la forma Estado en Bolivia. La estrategia del partido de gobierno se orientó a sustituir la burguesía camba por una burguesía aymara, reproduciendo así la lógica de dominación. Esto, a su vez, junto con el control del Estado ejercido por el partido oficialista, propició la división y cooptación de organizaciones sociales, debilitando su autonomía y consolidando un modelo altamente centralizado, en muchos aspectos semejante al Estado-Nación tradicional.

Las conclusiones generales permiten señalar que las políticas públicas, a lo largo de la legislación educativa boliviana, han estado marcadas por tensiones constantes entre la tendencia a la homogeneización y la formación de un ciudadano único boliviano, y el reconocimiento, la reivindicación y la valorización de múltiples nacionalidades que coexisten en el país. El discurso oficial que promueve un Estado con reconocimiento de lo plurinacional expresa, en el plano normativo, la realidad multicultural y el plurilingüismo de la sociedad boliviana; sin embargo, este discurso ha sido apropiado e instrumentalizado por los gobiernos de turno; ya que en el ámbito educativo se manifiesta que:

> 1. Las políticas públicas educativas del periodo posneoliberal (2006 – 2019) se orientaron a la revalorización de las tradiciones indígenas, campesinas, originarias, como parte de un esfuerzo por contrarrestar desigualdades históricas y persistentes en el ámbito educativo.
>
> 2. Las políticas educativas de este periodo se encuentran arraigadas en tradiciones que reflejan las luchas de movimientos sociales, pueblos indígenas, originarios y sectores históricamente desfavorecidos. Estas tradiciones orientan la educación hacia un enfoque intercultural, intracultural, plurilingüe y descolonizador, cuya intención, aunque fragmentada y limitada en su implementación, apunta a la formación de una nueva ciudadanía comprometida con los valores y principios del Estado Plurinacional.
>
> 3. La Ley 070 plantea transformaciones en el sistema educativo boliviano; sin embargo, su aplicación efectiva presenta múltiples desafíos. Las brechas entre la normativa y su aplicación evidencian la necesidad de fortalecer los mecanismos de ejecución, garantizar una asignación adecuada de recursos y promover una articulación más efectiva entre las políticas educativas y las realidades locales.

En suma, el tránsito hacia un Estado Plurinacional y sus políticas educativas permite comprender que las acciones del gobierno posneoliberal operan entre las promesas transformadoras y la reproducción de viejas lógicas de control y como un proceso complejo, cargado de simbolismos políticos y culturales, que oscila entre el empoderamiento de sectores históricamente excluidos y su cooptación en el marco de la política estatal. En el campo educativo, esta tensión se vuelve particularmente visible. Mientras la normativa plantea cambios estructurales, la práctica mantiene continuidades que limitan la consolidación

de un modelo educativo verdaderamente plurinacional, territorializado, democrático y las políticas educativas se convierten en un espacio clave para observar las tensiones entre la promesa emancipadora del discurso plurinacional y las prácticas concretas de gobierno que reproducen lógicas de jerarquías sociales del Estado – Nación.

Bibliografía

Barroso Peña, K., Martínez, N., & Larez Puche, R. (2018). Pensar al Estado: Democracia y plurinacionalidad. Aportes teóricos de Álvaro García Linera. Encuentros. Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico (7), 63–75. Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt.

Bobbio, N. (2022). La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político: Año académico 1975–1976. Fondo de Cultura Económica.

Camou, A., & Chain, L. I. (2017). Saberes expertos y elaboración de políticas públicas: El caso de los economistas en el gobierno. En A. Camou & M. L. Pagani (Coords.), Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas (pp. 15–92). Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. http://libros.fahce.unlp.edu.ar

Chávez, P., & Mokrani, D. (2007). Los movimientos sociales en la Asamblea Constituyente: Hacia la reconfiguración de la política. En M. Svampa & P. Stefanoni (Comps.), Bolivia: Memoria, insurgencia y movimientos sociales (pp. 55–66). CLACSO.

Comité Ejecutivo de la CSUTCB. (1983, octubre). Tesis Política. Ch`upiyap Marka (La Paz).

García Linera, Á. (2015a). Estado, democracia y socialismo. Conferencia dictada en la Universidad de la Sorbona de París durante el "Coloquio Internacional dedicado a la obra de Nicos Poulantzas: un marxismo para el siglo XXI". Recuperado de http://www.vicepresidenciadebolivia.com.bo

García Linera, Á. (2015b). Democracia, Estado, Nación. Vicepresidencia del Estado Plurinacional, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Hobbes, T. (2019). Leviatán. Colihue Clásica.

Imen, P. (2012). Políticas educativas y diversidad en Bolivia: las complejidades y tensiones entre la redistribución y el reconocimiento. En N. Gluz & J. Arzate (Coords.), Debates para una reconstrucción de lo público en educación. Del universalismo liberal a "los particularismos" neoliberales (pp. 219–243). Universidad Nacional de General Sarmiento; Universidad Autónoma del Estado de México.

Morales, J. A. (1992). Política económica en Bolivia después de la transición a la democracia (Documento de trabajo N.° 01/92). Universidad Católica Boliviana, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC).

O'Donnell, G. (1977). Apuntes para una teoría del Estado. Cedes.

Orwell, G. (2013). 1984. Debolsillo.

Prada Alcoreza, R. (2008). Análisis de la nueva Constitución Política del Estado. Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales, 1(1), 157–180. CLACSO. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/cye2S1b.pdf

Prada Alcoreza, R. (2012). El proceso constituyente. En K. Arkonada (Coord.), Un Estado, muchos pueblos: La construcción de la plurinacionalidad en Bolivia y Ecuador (pp. 53–89). Icaria Antrazyt.

Rovelli, L. (2018). Instrumentos para el análisis de las políticas educativas. En C. Suasnábar, L. Rovelli & E. Dipiero (Coords.), Análisis de políticas educativas: Teorías, enfoques, tendencias recientes en la Argentina (pp. 37–53). Editorial de la Universidad de La Plata. http://www.memoria.fahce.unpl.edu.ar/libros/pm.672/pm.672.pdf

Talcontt Parsons (1968). La estructura de la acción social. Guadarrama.