



**FLACSO**  
MÉXICO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Académica de México

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos  
XV Promoción  
2020-2022

**El fracaso de las acciones de política intercultural en Bolivia (2009-2021)**

Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta

Lic. Rodrigo Corzo

Directores de tesis

Dra. Gloria Del Castillo

Dr. Rafael Archondo

Lectores

Dr. Mario Torrico

Dra. Georgina Flores

Seminario de Tesis: Investigación en políticas públicas: análisis y estudios

Línea de investigación: Análisis, estudios y evaluación de políticas públicas

*Esta Maestría fue realizada gracias a una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT, México)*

*Ciudad de México, Septiembre de 2022*



## CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| AGRADECIMIENTOS.....   | 6  |
| PRESENTACIÓN .....   | 7  |
| CAPÍTULO 1. CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA.....                                   | 9  |
| 1.1. BOLIVIA E INTERCULTURALIDAD: ANTECEDENTES.....                            | 9  |
| 1.2. PROBLEMATIZACIÓN .....  | 20 |
| CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO .....                                   | 31 |
| 2.1. ANALIZAR LA INTERCULTURALIDAD DESDE LA POLÍTICA PÚBLICA.....              | 31 |
| 2.1.1. Enfoque integral de políticas públicas.....                             | 31 |
| 2.2. APROXIMACIÓN ANALÍTICA DESDE POLÍTICAS PÚBLICAS .....                     | 32 |
| 2.2.1. Enfoque de narrativas de políticas (adaptación).....                    | 33 |
| 2.2.2. Problema público.....   | 41 |
| 2.3 CONCEPTOS BÁSICOS .....  | 47 |
| 2.3.1. Acciones de política pública de interculturalidad .....                 | 47 |
| 2.3.1.1. Acciones de política pública.....                                     | 47 |
| 2.3.1.2. Interculturalidad .....   | 50 |
| 2.3.1.3. Definición de acciones de política pública de interculturalidad ..... | 54 |
| 2.3.2. Periodo de implementación .....   | 54 |
| 2.3.2.1. Proceso de políticas públicas .....                                   | 54 |
| 2.3.2.2. Definición de periodo de implementación .....                         | 56 |
| 2.3.3. Narrativas de políticas .....   | 59 |
| 2.4. PROPÓSITOS DE INVESTIGACIÓN .....   | 61 |
| 2.4.1. Pregunta de investigación .....   | 61 |
| 2.4.2. Objetivos.....  | 61 |
| 2.4.3. Objeto de estudio .....   | 61 |
| 2.4.4. Hipótesis .....   | 61 |
| 2.5. DISEÑO METODOLÓGICO .....   | 62 |
| 2.5.1. Estructura normativa estatal ( <i>polity</i> ) .....                    | 62 |
| 2.5.2. Acciones de política pública intercultural ( <i>policy</i> ) .....      | 62 |
| 2.5.3. Dinámica política ( <i>politics</i> ) .....                             | 63 |
| 2.5.4. Coordenadas temporales de análisis de narrativas de políticas .....     | 65 |
| CAPÍTULO 3. ESTRUCTURA NORMATIVA EN TORNO A INTERCULTURALIDAD.....             | 67 |
| CAPÍTULO 4. POLÍTICA PÚBLICA E INTERCULTURALIDAD .....                         | 78 |
| CAPÍTULO 5. NARRATIVAS DE POLÍTICA E INTERCULTURALIDAD.....                    | 88 |
| 5.1. NARRATIVA DE POLÍTICAS OFICIALISTA .....                                  | 88 |



|   |            |
|---|------------|
| <b>5.2. NARRATIVA DE POLÍTICAS DE OPOSICIÓN .....</b>                           | <b>97</b>  |
| <b>5.3. NARRATIVA DE POLÍTICAS DE REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL .....</b> | <b>103</b> |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>  | <b>107</b> |
| <b>REFERENCIAS .....</b>  | <b>120</b> |
| <b>ANEXOS.....</b>  | <b>128</b> |



## ÍNDICE DE FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| Figura 1. Relación de valores y antivalores de la interculturalidad .....                             | 23  |
| Figura 2. Bolivia. Polarización ideológica 2006-2020 .....  | 25  |
| Figura 3. Bolivia. Dirección de la violencia colectiva .....  | 27  |
| Figura 4. Andamiaje teórico analítico.....  | 41  |
| Figura 5. Corrientes en torno a la definición de problema público .....                               | 45  |
| Figura 6. Bolivia. Entidades con atribuciones respecto a la interculturalidad según D.S. 29894 .....  | 70  |
| Figura 7. Narrativa de políticas de Evo Morales. Orientación de la trama en porcentaje .....          | 90  |
| Figura 8. Narrativa de políticas de Álvaro García Linera. Orientación de la trama en porcentaje ..... | 92  |
| Figura 9. Narrativa de políticas de Luis Arce Catacora. Orientación de la trama en porcentaje .....   | 93  |
| Figura 10. Narrativa de políticas de David Choquehuanca. Orientación de la trama en porcentaje .....  | 95  |
| Figura 11. Narrativa de políticas de Jeanine Añez. Orientación de la trama en porcentaje .....        | 99  |
| Figura 12. Narrativa de políticas de Actores de oposición. Orientación de la trama en porcentaje..... | 102 |

## ÍNDICE DE CUADROS

|   |     |
|---|-----|
| Cuadro 1. Estructura normativa en torno a interculturalidad.....  | 62  |
| Cuadro 2. Criterios de selección de narrativas de políticas .....   | 63  |
| Cuadro 3. Eventos políticos relevantes .....  | 66  |
| Cuadro 4. Eventos sociales relevantes.....  | 66  |
| Cuadro 5. Narrativa de políticas de Evo Morales. Porcentaje de participación de personajes categorizados .....                                  | 89  |
| Cuadro 6. Narrativa de políticas de Álvaro García Linera. Porcentaje de participación de personajes categorizados .....                         | 91  |
| Cuadro 7. Narrativa de políticas de Luis Arce Catacora. Porcentaje de participación de personajes categorizados .....                           | 92  |
| Cuadro 8. Narrativa de políticas de David Choquehuanca. Porcentaje de participación de personajes categorizados .....                           | 94  |
| Cuadro 9. Narrativa de políticas de Félix Cárdenas. Porcentaje de participación de personajes.....  | 95  |
| Cuadro 10. Narrativa de políticas de Jeanine Añez. Porcentaje de participación de personajes .....  | 98  |
| Cuadro 11. Narrativa de políticas de actores de oposición. Porcentaje de participación de personajes  | 101 |
| Cuadro 12. Narrativa de políticas de actores sociales durante el conflicto de 2011. Porcentaje de participación de personajes .....             | 103 |
| Cuadro 13. Narrativa de políticas de actores cívicos durante el conflicto poselectoral de 2019. Porcentaje de participación de personajes ..... | 104 |
| Cuadro 14. Características narrativas alrededor de interculturalidad y acciones de política pública.....  | 106 |

## Resumen

La investigación tiene por objetivo analizar las narrativas alrededor de las acciones de política pública de interculturalidad en Bolivia durante el periodo 2009-2021. Para ello, en el marco del *enfoque integral de políticas públicas*, se describe la estructura normativa (*polity*) a partir de la Constitución Política del Estado, leyes y decretos supremos; luego, se describe y analizan las políticas públicas indirectas mediante la revisión de los documentos base oficiales (*policy*); finalmente, se analizan las narrativas bajo el *enfoque de narrativas de políticas* construyendo una base de datos compuesta por 226 fragmentos narrativos extraídos de 33 eventos político sociales los cuales corresponden a actores relevantes del oficialismo, oposición y sociedad civil.

Se concluye que, en cuanto a interculturalidad, la virtuosidad de la estructura normativa estuvo acompañada de una mediocre gestión de políticas públicas además de una dinámica política perniciosa (al menos en términos de narrativas), lo que contribuyó al fracaso de las acciones de política intercultural entre 2009 y 2021.

**Palabras clave:** Acciones de política pública, política pública, implementación, narrativas de políticas, polarización.

## Abstract

The research aims to analyze the narratives around the policy actions of interculturality in Bolivia during the period 2009-2021. To do this, within the framework of the comprehensive approach to policies, the normative structure (*polity*) is described based on the Political Constitution of the State, laws and supreme decrees; then, indirect policies are described and analyzed by reviewing the official base documents (*policy*); Finally, the narratives are analyzed under the policy narrative approach, building a database composed of 226 narrative fragments extracted from 33 political-social events, which correspond to relevant actors from officialism, the opposition, and civil society.

It is concluded that, in terms of interculturality, the virtuosity of the normative structure was accompanied by a mediocre management of policies in addition to a pernicious political dynamic (at least in terms of narratives), which led to the failure of intercultural policy actions. between 2009 and 2021.

**Keywords:** Policy actions, implementation, policy narratives, polarization.

## AGRADECIMIENTOS

Doy gracias a mis directores de tesis, Gloria del Castillo y Rafael Archondo, cuyo acompañamiento y sugerencias contribuyeron a la cualificación de este documento. A la vez, agradezco a los lectores, Mario Torrico y Georgina Flores, así como a las coordinadoras del Seminario de Tesis, Danay Quintana y Jeraldine del Cid, por los comentarios constructivos y seguimiento brindado.

Agradezco sinceramente a FLACSO-México, cuerpo docente y administrativo, por el apoyo en diferentes áreas que como estudiante percibí durante dos años de posgrado. Reconozco también la genuina voluntad colaborativa en tiempos de pandemia por parte de mis compañeros de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.

Como es costumbre mía, agradezco a mis padres María L. García y Raúl F. Corzo que, pese a la distancia, siempre están pendientes de mi bienestar. A Elisangela Escobar, cuya amistad, solidaridad y paciencia dieron tranquilidad a mi traslado y estadía en México; a Ruby Peñaranda, por su gran apoyo emocional.

A mis amigos, diría hermanos, Rodrigo Velásquez, Iván Antezana y Dayler Ticona, por las incontables partidas nocturnas de *Call of Duty* que me ayudaron a sobrellevar el estrés y la soledad fruto del encierro por el COVID-19.

A los “músicos andinos” mexicanos, quienes me trataron con mucho cariño, hicieron sentir en casa y enseñaron a valorar mucho más el folklor de mi país Bolivia.

Gracias a México y a la larga lista de anónimos que me “echaron la mano” de diferentes formas. Con seguridad que las muchas cosas vividas durante 21 meses de estadía en este país me hicieron mejor persona.

Por último, me agradezco a mí mismo, por no decaer ante el cierre de fronteras en Bolivia que provocó la pérdida de beca inicial, por no colapsar ante la incertidumbre económica de los primeros meses en México, y por superar el escenario mixto de encierro pandémico y exigencia académica que seguramente toda la “generación pandemia” de FLACSO experimentó.

A todos ellos, muchas gracias.

## PRESENTACIÓN

En 2006, Evo Morales personificaba la esperanza de una transformación estatal inclusiva y garantista de derechos. Tres años después se promulgó una nueva Constitución que reconoció la pluralidad en sus diferentes dimensiones y propuso la *interculturalidad* como alternativa estatal para lograr la convivencia dialogada entre grupos sociales diversos.

Sin embargo, este avance normativo institucional no encontró asidero en la sociedad, pues doce años después de la promulgación de la Constitución, Bolivia se encuentra polarizada y enfrentada. ¿A qué se debe esto? ¿Por qué si después de 2009 se cuenta con un rediseño estatal a favor de la interculturalidad los resultados demuestran mayor intolerancia y violencia entre la población?

La presente investigación busca una respuesta a las interrogantes desde el ámbito de las narrativas, analizando las mismas durante el periodo de aplicación de la Constitución (2009-2021). Nuestra hipótesis plantea que las narrativas políticas de confrontación (como parte de la *politics*) afectaron negativamente la implementación de las acciones de política intercultural (*policies*) en desmedro del propósito de interculturalidad establecido en la estructura normativa del Estado (*polity*). ¿Cuáles son entonces las características de las narrativas en torno a las acciones de política pública intercultural en el periodo 2009-2021 de implementación?

La tesis presenta cinco capítulos. El primero ofrece una contextualización histórica que dimensiona la problemática de exclusión indígena desde 1825 hasta 2006, esto con el fin de hacer posible la comprensión del Estado Plurinacional y propuesta intercultural plasmada en la Constitución de 2009.

Seguidamente, el capítulo 2 describe a la construcción del marco teórico y detalla la estrategia metodológica para las esferas de estructura normativa estatal (*polity*), políticas públicas (*policies*) y dinámica política (*politics*).

Luego, se dedica un capítulo a cada una de las tres esferas del *enfoque integral de políticas públicas*. El capítulo 3 describe la estructura normativa boliviana (*polity*) a favor de la interculturalidad a partir de la revisión de la Constitución Política del Estado, Leyes y Decretos Supremos.

El capítulo 4 muestra las características de las políticas públicas indirectas de interculturalidad (*policies*) implementadas hasta 2020 con base a los documentos oficiales: Política Contra el Racismo y toda forma de Discriminación (2012-2015), Plan Multisectorial Contra el Racismo y

toda forma de Discriminación 2016-2020, y un balance externo sobre la implementación de la Ley Contra el racismo y toda forma de discriminación.

Posteriormente, el capítulo 5 (*politics*), analiza las narrativas bajo el *enfoque de narrativas de políticas* construyendo una base de datos compuesta por 226 fragmentos narrativos que fueron extraídos de 33 eventos político sociales relevantes durante 12 años (2009-2021), los cuales corresponden a tres grupos de actores clasificados: oficialistas, de oposición y representantes de la sociedad civil.

Finalmente, el capítulo de conclusiones muestra los hallazgos respecto a la pregunta de investigación e hipótesis preliminarmente planteados sugiriendo algunas recomendaciones.

## CAPÍTULO 1. CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA

El propósito de este capítulo es brindar al lector extranjero (no boliviano) una contextualización histórica desde 1825 que ayude a dimensionar la problemática de la diversidad étnica, exclusión indígena y construcción lógica de la propuesta de interculturalidad en Bolivia con la asunción de Evo Morales a la presidencia (2006).

### 1.1. BOLIVIA E INTERCULTURALIDAD: ANTECEDENTES

Tras 16 años de guerra contra la corona española, Bolivia surge como República independiente en 1825. Según revela Klein (1968), “fue una de las naciones más densamente pobladas de indígenas que surgió del imperio español en el Nuevo Mundo” (p. 21), con una población de habla aymara y quechua de 800.000 habitantes, 200.000 denominados blancos o criollos y 100.000 mestizos aproximadamente. La proporción de indios era superior a los Estados indoamericanos de Perú, Ecuador, México y Guatemala (Ibidem, pp. 21-22)<sup>1</sup>.

La primera Constitución Política del Estado (CPE) de 1826, diferenciaba a los “bolivianos” de los “ciudadanos”. Eran bolivianos los nacidos dentro sus fronteras, hijos de madre o padre boliviano y los combatientes en batallas por la independencia; mientras que para ser ciudadano se requería ser boliviano, casado o mayor de 20 años, saber leer y escribir, tener empleo o industria o profesar alguna ciencia o arte, además de no estar sujeto a una relación de servidumbre. La CPE garantizaba a los bolivianos el goce de los derechos civiles, pero tenían el deber de someterse a la Constitución y las leyes, respetar y obedecer a las autoridades, contribuir a los gastos públicos, sacrificar sus bienes y hasta su vida si fuera necesario por el bien de la República (Leiva, 2016, p. 3).

Los requisitos establecidos por la CPE, dejaban en claro quiénes serían ciudadanos en el nuevo Estado y quiénes no. En palabras de García Linera (1990), quien luego sería vicepresidente de Bolivia entre 2006 y 2019, el ciudadano era el no-indio, los indios eran “la nada del Estado” y, mediante disposiciones administrativas, se repetía el rechazo a la sociedad indígena sin un mínimo atisbo de su incorporación. En otros términos, el común denominador de la casta criolla

---

<sup>1</sup> Durante la colonia, la palabra “indio” consistió en una categoría jurídica que prevaleció en la primera etapa de las Repúblicas americanas independientes. La palabra “indígena” como sinónimo de indio empezó a utilizarse después de la segunda década del siglo XIX para designar a personas o cosas originarias de un lugar y con la intención de emplear una expresión alternativa que aminorara las diferencias sociales. En adelante esta tesis, por ser más reciente y sin entrar en debates semánticos, empleará el término *indígena* excepto al citar a otros autores. Para profundizar sobre la semántica de las palabras en cuestión y sus cambios ver: Ramírez A. (2011). Indio/indígena, 1750-1850. *Historia Mexicana*, LX(3), 1643-1681.

y mestiza de entonces, por encima de sus diferencias entre oligarcas mineros, comerciantes y gamonales, era la conjura permanente contra la “indiada” (p. 177)<sup>2</sup>.

La Bolivia naciente necesitaba financiarse y construir una red de recaudación, para ello, en 1827 se reestableció el tributo indígena y se expandió la práctica contributiva a las castas que no aportaban en tiempos previos. Aparentemente, la restauración del tributo indígena no generó movilizaciones de rechazo (Irurozqui, 2013, p. 11), probablemente porque la nueva República garantizaba la ocupación de tierra por parte de las comunidades tal cual se hizo durante la colonia<sup>3</sup>; en cambio los nuevos contribuyentes rechazaron la ampliación porque los convertía en tributarios “como a los indios” (Ibidem).

El mecanismo de recaudo para los indígenas se basó en el modelo preexistente, el cual consistía en que la representación administrativa de la corona establecía un monto económico a pagar por una comunidad según el número de sus miembros; éstos se organizaban internamente y mediante el intercambio de productos agrícolas en el mercado, un recaudador de la comunidad reunía el monto para cumplir con el tributo. En el caso de los nuevos contribuyentes, se individualizó el monto de gravamen en proporción a sus bienes.

De esta forma, los indios se mantuvieron aislados de la política nacional. Los aymaras y quechuas mantuvieron su propio idioma, una herencia cultural precolombina, norma agraria histórica y una propia cosmovisión del mundo; a la vez, se encontraban aislados de las normas, visiones y prácticas occidentales. Según datos revelados por Klein (1968) para 1854, solo el 14,3% de los habitantes en Bolivia, aproximadamente, vivía en las ciudades; por tanto, el 85,7% restante

---

<sup>2</sup> Esta exclusión inicial de la República de Bolivia al indígena es la interpretación histórica hegemónica en la producción intelectual. Sin embargo, Irurozqui (2013) muestra una lectura alternativa, pues mediante registros de la primera Asamblea Constituyente revela que el requisito de saber leer y escribir para acceder a la ciudadanía fue el más debatido de todos, concluyendo finalmente que la intención no era suprimir la participación política indígena, sino garantizar el entendimiento de la Constitución para su cumplimiento y así evitar la influencia de malintencionados que interpretasen la ley a conveniencia a una porción importante de la población que, de ser seducidos, pondrían en peligro la República. Por otro lado, el requisito de tener industria o profesión tenía el propósito de mantener el orden y tranquilidad públicas. Para profundizar una visión renovada de la inserción pública del indígena, se recomienda: Irurozqui M. (2013). Tributo y armas en Bolivia. Comunidades indígenas y estrategias de visibilización ciudadana, siglo XIX. *Mundo Agrario*, 13(25). Recuperado de <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv13n25a10>

<sup>3</sup> A grandes rasgos, la colonia española en el Alto Perú, mantuvo el sistema de rentas del Imperio Inca, entonces, la manera de adaptar el vasallaje radicaba en que los pueblos indígenas pagaban un tributo a cambio del reconocimiento de la propiedad que la comunidad tenía sobre la tierra. Soux (2008) afirma que, la población indígena no estaba exenta de la participación política, sino que sus acciones estaban orientadas a la defensa de sus comunidades y no así a la formación de un estado-nación; es por eso que algunos autores hablan de un “pacto colonial” establecido entre los nativos y la corona. Sobre la dinámica tributaria indígena durante el proceso independentista revisar: Soux M. (2008). Tributo, constitución y renegociación del pacto colonial. El caso altoperuano durante el proceso de independencia (1808-1826). *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, XXIX(115), 19-48.

residía en el área rural (p. 22). De esa manera, los indígenas eran responsables de la totalidad de la producción agrícola en el país y trabajaban en las minas en pequeña escala; es decir, las masas indígenas formaban la base laboral de la República o, dicho de otro modo, “los aymaras y quechuas, política, cultural y económicamente formaban una doble sociedad, o subsociedad, y tenían poca acción recíproca con la minoría de la élite blanca occidental, que a sí mismos se llamaban bolivianos” (Ibidem: 23).

En la década de 1860, se destacan rebeliones indígenas que concluyeron en masacres: Huaicho (1860) y Taraco (1868) (Asebey y Mamani, 2015, p. 143). En el decenio, de ser concebidos como mano de obra productiva, generadores de impuestos y provisión agrícola; la población indígena pasó a ser vista como un cúmulo de individuos arcaicos que debían ser incorporados a la sociedad civilizada desvinculándose de sus prácticas tradicionales, pues éstas atentaban contra el desarrollo del país. Así, el liberalismo compatible con el corporativismo con el cual nació la República, fue progresivamente reemplazado por el liberalismo individualista (Irurozqui, 2013, pp.16-17).

Se argumentaba que las tierras -propiedad del Estado- habían sido secuestradas por las comunidades indígenas, y que el pago del tributo era en realidad un simple pago de arriendo. Esta interpretación justificaba la venta de tierras a personas individuales extinguiendo las comunidades indígenas (Platt, 1982, pp. 40-41).

El incario, la colonia y la etapa fundacional de la República respetaron el sistema productivo comunal de los nativos, pues éste era el que posibilitaba el tributo. Sin embargo, el liberalismo individualista pretendía resquebrajar la organización de propiedad terrenal y, con ello, los vínculos relacionales que reproducían las prácticas y creencias de la población indígena.

En 1874 se promulgó la “Ley de Exvinculación”, que buscaba “modernizar” la producción agrícola del país a través de la titulación individual de tierras. Antes, si bien el monto del tributo se calculaba según la cantidad de miembros de un colectivo indígena, los mecanismos de recaudación podían variar al interior de las comunidades; con esta reestructuración, la responsabilidad del tributo se individualizaba, obligando a los otrora solo productores, a ingresar también al ámbito de la comercialización. La medida rompía la conocida relación Estado(s)-comunidad, provocando reacciones violentas de rechazo en defensa del orden tradicional (Platt, 1982, pp. 37-39).

En el imaginario urbano-occidental del legislador, los miembros de las comunidades debían pertenecer a una sola demarcación geográfica, pero la realidad en el mundo rural era mucho más compleja. Las poblaciones andinas mantuvieron, aun en la colonia, alternativas de

organización espacial de ocupación dispersa, esto para asegurarse el dominio de variedad de terrenos y así garantizarse la producción agrícola de ecosistemas distantes entre sí. Prueba de esta distribución compleja es que una misma comunidad podía trabajar la tierra perteneciente a dos unidades políticas, e incluso se da cuenta de comunidades que pagaban tributo a dos administraciones subnacionales con tal de mantener el control espacial de tierras (Platt, 1982, pp. 43-44).

Por tanto, la individualización de la propiedad sobre la tierra no solo adicionaba la labor de comercialización a los indígenas, sino también impedía a los miembros de la comunidad, entonces propietarios, el abastecimiento de productos agrícolas variados debido a la delimitación espacial de la propiedad (Platt, 1982, p. 38).

Desde 1874 a 1900 los gobiernos se esforzaron por reestructurar el sistema de tenencia de tierras. Entre 1816 y 1877 el monto del tributo se mantuvo constante, en cambio en la etapa de implementación de la “exvinculación”, el monto incrementó al cambiar la moneda. Las reeditadas revisitas (registro colonial para el establecimiento del monto de tributos) encontraron oposición; las comunidades desconocían los linderos de sus miembros. Solo el despliegue de las Fuerzas Armadas quizá habría doblegado a los indígenas, empero los comandantes se negaron a su traslado al área rural. Luego de la derrota en la Guerra del Pacífico, una de las medidas para incrementar los ingresos al Estado fue que los nuevos propietarios de tierras debían pagar por los documentos de titulación, desatando una rebelión que desembocó en el apoyo indígena a la cabeza de Zárate Willka al ejército liberal-federalista en la Guerra Federal (Platt, 1982, pp. 40-82).

Durante la guerra, los indígenas asesinaron a 27 soldados heridos del escuadrón Sucre (Condarco, 1982, como se citó en Asebey y Mamani, 2015, p. 145). Otro episodio sucedió cuando soldados del bando aliado torturaron y masacraron a algunos indígenas del pueblo de Mohoza; como venganza, las tropas indígenas los interceptaron, cortaron la lengua, piernas, brazos y les arrancaron los testículos, asesinándolos a golpes, cuchillos y hachas. La masacre no concluyó ahí, asesinaron también a golpes a toda una familia propietaria de una hacienda exigiendo la restitución de tierras comunales. Los liberales explicaron el hecho arguyendo el estado de semisalvajismo de los indígenas que los hacía presa de sus instintos más primitivos. El líder indígena Zárate Willka y uno de sus lugartenientes fueron enjuiciados y encontrados culpables, aunque ambos ya habían muerto antes de la sentencia (Mendieta, 1994, 2007, como se citó en Asebey y Mamani, 2015, p. 145).

Las insurrecciones indígenas no fueron exclusivamente andinas, en el Chaco boliviano, chiriguanos se alzaron en rebelión entre 1889-1892 terminando derrotados en la batalla de Kuruyuki con un saldo de alrededor de mil muertos (Combès, 2005, pp. 223-224). Más tarde, en 1927, surgió un nuevo levantamiento indígena en Chayanta contra el avance de las haciendas (Asebey y Mamani, 2015, p. 146).

Para las comunidades, la propiedad de la tierra era colectiva y sus miembros la trabajaban en calidad de préstamo. No obstante, con la individualización de la propiedad rural, la estrategia de los latifundistas fue invadir comunidades mediante la compra de títulos de algunos comunarios, muchas veces obligados con violencia a renunciar a su propiedad y venderla. Algunas de estas víctimas eran expulsadas de sus propias tierras y/o enviados a labrar la tierra en otros latifundios como colonos o pongos (Klein, 1968, p. 190). Si en 1847 existían más de 11.000 comunidades libres, en el decenio de 1930 sólo quedaban 502 (Ibidem, p.185).

Muchos aspectos de la sociedad boliviana eran los mismos que en 1825. Los latifundistas controlaban la tierra y se permitía a los indígenas su usufructo siempre y cuando cumplan con condiciones de trabajo establecidas; no existía regulación legislativa respecto al salario mínimo, horarios de trabajo, condiciones de vivienda, trabajo de menores de edad, maternidad, asistencia médica, etc., por lo que estaban sujetos a la voluntad del hacendado, muchas veces no recibían pago por sus labores, podían ser víctimas de castigo corporal e incluso se involucraba a miembros de la familia del colono para poder cumplir con las horas de trabajo. Los indígenas labraban la propiedad del hacendado o prestaban servicios personales en la residencia del propietario cual si fueran esclavos; vivían en condiciones de subsistencia al igual que los integrantes de las comunidades sobrevivientes, pues las tierras dejadas en sus manos fueron las más inaccesibles y con menor potencial. Si bien no había leyes que anclaran a los indígenas a la tierra, al estar aislados del mundo exterior, la labranza era la única actividad que conocían para sobrevivir. En resumen, Bolivia vivía en un sistema característicamente feudal (Klein, 1968, pp. 186-190).

Comprar tecnología agrícola elevaría la productividad y bajaría los precios en el mercado, por lo que la mano de obra indígena resultaba más rentable; producir no tenía costo y se acumulaba todas las ganancias (Klein, 1968, p. 188). Con el solo 15 a 20% de la población alfabetizada para 1930, en lo político Bolivia aparentaba constitucionalmente un gobierno democrático, pero en la práctica se trataba de una oligarquía; solo exportaba mineral y la población económicamente activa estaba absorbida por una agricultura aletargada. Klein menciona a “dos naciones”, “los indios colonos bolivianos formaban una nación sofocada y retrasada dentro de una nación”

(1968, pp.191-192). En este contexto, atrasada y subdesarrollada enfrentó la Guerra del Chaco (1932-1935) y fue derrotada.

Testimonios cuentan que el sistema de castas se mantenía en el ejército durante la guerra. Los indígenas, trasladados a miles de kilómetros del altiplano y valles, eran excluidos de rangos oficiales y enviados a primera línea donde excepcionalmente había, en palabras de Klein, algún blanco-mestizo comunista que asumía el mando a falta de oficiales de profesión. La gran masa del ejército estaba compuesta casi exclusivamente por indígenas aymaras y quechuas, la mayoría colonos de haciendas, y fueron éstos quienes sacrificaron sus vidas por una causa nacional que ni entendían. Al terminar la guerra, fueron reintegrados a la explotación agrícola; la guerra nada había significado para ellos, sino una forma de servidumbre más peligrosa (1968, pp. 212-213).

La clase media urbana creciente estaba compuesta por profesionales, comerciantes, artesanos, empleados públicos y oficiales del ejército. Con la guerra, por primera vez, estudiantes civiles e intelectuales tomaron contacto íntimo con la otredad de la nación por tres años y muy alejados de sus hogares ciudadanos. La guerra significó la pérdida de territorio ante un rival que de inicio se consideraba débil, la muerte de aproximadamente 50 mil vidas de jóvenes provocó un profundo impacto en los urbanos blanco-mestizos con una extraña relación de espíritu de cuerpo desarrollado en los combates con sus camaradas indígenas. Alimentado por un decenio de literatura de la posguerra, el sentimiento de frustración por la inutilidad del sacrificio hizo que surgiera una nueva sensibilidad. La derrota en la Guerra del Chaco sacó a flote las fallas del Estado: errores militares, corrupción administrativa, libertinaje de los adinerados y bancarrota institucional. La clase media, otrora servil a los intereses de la oligarquía, descubrió en la posguerra que no había convergencia de intereses (Klein, 1968, pp. 192-223).

Los ideales de la izquierda difundidos desde 1920 finalmente tendrían en el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) un ente ejecutor al ganar las elecciones de 1951 que, luego de una intervención armada de obreros y mineros, se encargaría de conducir la revolución nacional de 1952 mediante un primer decreto revolucionario: el voto universal (Sánchez, 2014, p. 201).

Las constituciones de 1826, 1839, 1861, 1871, 1878 y 1938 establecían el requisito de saber leer y escribir para acceder a la ciudadanía. Con el decreto de 1952, se extendía el derecho a voto a

todos los bolivianos mayores de 21 años, y de 18 si estaban casados, sin distinción de sexo, grado de instrucción, ocupación o renta (Condori, 2021, p. 147)<sup>4</sup>.

En 1953, se decretó una nueva reforma agraria que reconocía jurídicamente a las comunidades y tenía el principio de restituirles los terrenos usurpados. Sin embargo, en la práctica, la única circunstancia en que la tierra podía restituirse a la comunidad era cuando habían sido asimiladas por un latifundio; y, bajo la consigna de “la tierra es para quien la trabaja”, si las tierras enajenadas estaban siendo labradas por un tercero, no podían ser restituidas. Entonces, según Platt, el objetivo de la reforma agraria no era la defensa de la comunidad, sino más bien la creación de una masa de pequeños propietarios privados (1982, pp. 150-154). A la vez, Platt afirma que, “el Decreto debe considerarse como una prolongación de la Ley de Exvinculación de 1874, y un reconocimiento formal de la importancia creciente de los pequeños propietarios mestizos” (Ibidem, pp. 152-153)<sup>5</sup>.

Aun con el voto universal, durante los primeros treinta años de nacionalismo revolucionario, los campesinos no construyeron partidos políticos propios ni accedieron a cargos de representación. Toranzo afirma que, hasta 1982 los indígenas no asimilaron realmente la ciudadanía ni el derecho al voto, pues votaban colectivamente por los partidos a cargo del Estado como acto de agradecimiento por la reforma agraria. La subordinación se hizo evidente cuando durante el gobierno militar de René Barrientos (1964-1966) los indígenas se aliaron al gobierno suscribiendo el Pacto Militar-Campesino, el cual acordaba que el Estado no revertiría la reforma agraria y, como acto de reciprocidad, los campesinos se comprometían a defender al gobierno ante cualquier ataque, especialmente obrero con orientación socialista (Toranzo, 2006, pp. 444-445).

Ciertamente, gracias a reformas impulsadas por la revolución nacional de 1952, la estructura social boliviana había cambiado. Se promovió el acceso a la educación, la alfabetización y la enseñanza universal en lengua castellana; esto añadido a la emigración del campo a las urbes fortaleció la integración nacional (Romero, 2008, p. 21). El primer censo oficial de 1950 reveló que el 26,2% de la población residía en las urbes, mientras el 73,8% en el área rural; la relación se aminoró en 1976, cuando el 41,3% vivía en las ciudades y el 58,7% en el campo<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Estos criterios después fueron constitucionalizados en 1967. Luego, la CPE de 1994, estipuló como criterio básico para la ciudadanía sencillamente ser boliviano y mayor de 18 años (Condori, 2021, p. 148).

<sup>5</sup> Cabe aclarar que esta afirmación no es del todo aceptada, pues otros afirman que el gobierno a cargo de la Reforma Agraria en realidad pretendió fomentar la propiedad comunal.

<sup>6</sup> INE (s.f.a y b).

En 1979 se creó la Central Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), buscando unificar al campesinado y rompiendo el Pacto Militar-Campesino. Desde su nacimiento, La CSUTCB se articuló con la Central Obrera Boliviana (COB); el mismo año, ambas organizaciones entraron en huelga y bloquearon carreteras nacionales en oposición a medidas económicas. La demanda territorial no estaba presente en sus movilizaciones, sin embargo, todavía se ejercían prácticas comunales y las definiciones competentes a la justicia agraria comenzaron a ser determinadas por las comunidades mediante “votos resolutivos” (Garcés, 2009, pp. 28-30).

En 1985, después de un periodo de extrema hiperinflación, Bolivia adoptó políticas estatales orientadas al libre mercado. Como protesta, miles de trabajadores mineros emprendieron en 1986 una marcha denominada “Marcha por la Vida” rumbo a la sede de gobierno (La Paz) sin lograr reversión alguna en la política económica que comenzaba a implementarse (Guzmán, 2012, pp. 5-6). El fracaso de la “Marcha por la Vida” representó la derrota del movimiento obrero; sin embargo, según García Linera, fue también el inicio de la construcción del pensamiento de emancipación indígena junto a Felipe Quispe<sup>7</sup> (como se citó en Ramírez y Stefanoni, 2006, p. 96).

El imaginario social relacionaba al indígena con el aymara o quechua, empero en 1990 por primera vez, familias enteras de indígenas de tierras bajas se trasladaron a pie hasta la capital política del país a 600 km de distancia en la llamada “Marcha por el Territorio y la Dignidad”, demandando al Estado el reconocimiento de su identidad, su forma de vida y la forma de entender su territorio; al llegar a su destino (La Paz), Bolivia comprendió la magnitud de la diversidad política y cultural existente en su interior. (Guzmán, 2012, pp. 5-6)<sup>8</sup>.

La única institución del Estado presente en las comunidades andinas era prácticamente la escuela por lo que, para reordenar el Estado acorde al horizonte neoliberal, se promulgaron varias leyes, entre ellas la Ley de Reforma Educativa y la Ley de Participación popular (1994) (Garcés, 2009, p. 29).

La Ley de Participación Popular, reconoció la personería jurídica de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), a las comunidades campesinas e indígenas y las incluyó en la vida

---

<sup>7</sup> Considerado uno de los ideólogos más importantes del indianismo junto a su predecesor Fausto Reinaga. Su pensamiento se caracterizó por poner al indio como sujeto político central de la transformación; fue cofundador del Ejército Guerrillero Tupak Katari en 1989; secretario ejecutivo de la CSUTCB entre 1998 y 2006, organización desde la cual lideró movilizaciones de protesta social entre 2000 y 2005. Para Escárzaga (2012), el pensamiento de Reinaga y Quispe son el sustento ideológico y organizativo de la reivindicación indígena que culminó en la elección de Evo Morales como presidente en 2005.

<sup>8</sup> Para el año 1992, los residentes en el área urbana (57,5%) ya habían sobrepasado a aquellos que permanecían en el campo (42,5%) (INE, s.f.b).

jurídica, económica y política del país; transfirió infraestructura de educación, salud, deportes, caminos vecinales y microriego para que fueran administradas por los municipios (Garcés, 2009, p. 32).

Por su parte, la Ley de Reforma Educativa cambió el discurso de clase por el de etnicidad, reconoció la heterogeneidad sociocultural en Bolivia y la necesidad de dotar una educación intercultural bilingüe. En aulas, el maestro asumía el rol central de la interculturalidad. De esta forma, la noción germinal de interculturalidad inició en el ámbito educativo (Garcés, 2009, p. 34)

A la vez, la CPE boliviana de 1994 se definía en su artículo primero como “multiétnica” y “pluricultural”<sup>9</sup>. Según Postero, las reformas multiculturales buscaban combinar la imagen de modernidad cosmopolita con íconos del indigenismo multicultural (2005, como se citó en Garcés, 2009, p. 31).

En la esfera político social, en 1994, productores de hoja de coca realizaron la “Marcha por la vida, la coca y la soberanía nacional” en rechazo a la erradicación promovida por la DEA (*Drug Enforcement Administration*) estadounidense. En 1996, una nueva marcha exigió la titulación colectiva de tierras comunitarias y el reconocimiento de la diversidad cultural en la Constitución (Guzmán, 2012, p. 30).

En 2001, el Censo de Población y Vivienda incorporó la variable de autoidentificación étnica al cuestionario, revelando que el 62% de la población boliviana se identificaba con alguna etnia o población indígena (INE, s.f.b). El resultado de la variable impactó en los ideólogos y organizaciones indígenas, pues resultaba por lo menos contradictorio que si la mayoría de los bolivianos eran indígenas, no fueran gobernados por uno, ni estén debidamente representados.

Para entonces ya se había caído en cuenta sobre el costo social de la política neoliberal, si bien ésta logró frenar la hiperinflación anterior a 1985, el desempleo y la desigualdad aumentaron, el 58% de la población vivía en situación de pobreza acrecentando la inconformidad en la sociedad boliviana (Gamboa, 2007, pp. 16-17).

El año 2000, el gobierno privatizó el servicio de agua en una de las tres ciudades demográficamente más importantes del país: Cochabamba. La medida incrementaba el costo de adquisición del recurso vital en un contexto de estancamiento económico, entonces se

---

<sup>9</sup> La CPE de 2004, reeditó su carácter “multiétnico” y “pluricultural” (Art. 1).

desató una ola de protestas sociales y represión estatal conocidos como la *Guerra del Agua* (Gamboa, 2007, pp. 16-17).

Tres años más tarde el gobierno intentó, sin éxito, implementar un impuesto al salario, bautizado popularmente como el “impuestazo”; las movilizaciones sociales de protesta no se dejaron esperar cerrando el capítulo con un enfrentamiento con armas de fuego entre policías y militares a las afueras del Palacio de Gobierno, con un saldo de 34 fallecidos entre civiles y uniformados, principalmente policías. Meses después, el gobierno intentó exportar gas licuado por Chile; la decisión fue inmediatamente rechazada en las calles por las rencillas que había dejado la Guerra del Pacífico con dicho país, a medida que el conflicto crecía, se sumó al rechazo las demandas de nacionalización de los hidrocarburos, Asamblea Constituyente y finalmente la renuncia del Presidente, quien huyó del país dejando más de 60 muertos y centenares de heridos producto de la represión estatal-militar en el evento conocido como la *Guerra del Gas* (Gamboa, 2007, pp. 16-17).

Los conflictos citados se desarrollaron en las ciudades de Cochabamba, La Paz y El Alto respectivamente. Para el año 2001, la inmigración rural había elevado los habitantes urbanos a 62,4% en desmedro de los estantes en el campo que alcanzaban un 37,6% (INE, s.f.b). Es decir, los protagonistas de las protestas sociales fueron los sectores populares más afectados por el neoliberalismo que, especialmente en la ciudad de El Alto, se componían de inmigrantes campesinos. En otros términos, comenzando el siglo XXI, los indígenas no eran ya exclusivamente rurales.

La petición de Asamblea Constituyente ya se registraba desde 1996. En 2002, una marcha indígena de tierras bajas y altas llegó a la ciudad de La Paz exigiendo explícitamente un cambio constitucional. Los indígenas eran excluidos de la participación política efectiva que giraba en torno a los partidos “tradicionales”, las élites económicas y organismos financieros internacionales (Guzmán, 2012, p. 30; Gamboa, 2007, p. 19).

Las demandas indígenas (reconocimiento a su identidad y territorio), de campesinos (tierra y producción agrícola), de productores de coca (legalización del cultivo y expulsión de la DEA) y de los sectores populares (inclusión política y económica) confluyeron conformando una *coalición promotora* del cambio, y encontraron un agente en el Movimiento al Socialismo (MAS), partido político liderado por Evo Morales, formado en el seno mismo de los productores de coca. El cambio político no incremental se pensaba posible a través de una Asamblea Constituyente que se introducía progresivamente en la agenda política como alternativa para atender las problemáticas fundamentales de Bolivia (Gamboa, 2007, p. 31).



Después del derrocamiento del Presidente Sánchez de Lozada (2003) y un par de sucesiones constitucionales, las condiciones para un cambio abrupto estaban dadas. Es así que las elecciones presidenciales de 2005 dieron una victoria de proporciones históricas a Evo Morales, quien absorbió las demandas irresueltas de la agenda pública. La elección de 2005 constituyó una *elección de realineamiento* como la de 1985, concluyendo el ciclo de políticas públicas dominadas por la economía de mercado (Vargas y Saravia, 2010, p. 30). En palabras posteriores del que fuera su vicepresidente, Álvaro García Linera, Evo Morales fue el primer presidente indígena electo (García Linera, 2010, p. 14).

Con la amplia legitimidad de respaldo, el 2006 el gobierno convocó a la realización de una Asamblea Constituyente que pasó por un proceso deliberativo y conflictivo. En mayo de 2008, veinticinco campesinos fueron tomados rehenes en la ciudad de Sucre, llevados semidesnudos a la plaza principal y obligados a manifestarse en contra sus preferencias políticas en medio de vejámenes y amenazas de muerte (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 17).

Finalmente, la Asamblea Constituyente redactó un texto constitucional que pasó a consulta ciudadana mediante un referéndum de carácter vinculante, dando como resultado a inicios del 2009 la aprobación de la nueva CPE con un 61,4% de los votos (Guzmán, 2012, p. 30; TSE, 2012, p. 363).

En el preámbulo, la CPE de 2009 señala:

Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas (...) jamás comprendimos el racismo hasta que lo sufrimos desde los funestos tiempos de la colonia.

Como muestra de la “refundación” de Bolivia, la nueva Constitución cambió la denominación jurídica del país de “República” a “Estado Plurinacional”, y se definió a sí misma como un “...Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (CPE, 2009, Art. 1). Así, la nueva Constitución del, ahora, Estado Plurinacional de Bolivia, fue promulgada el 7 de febrero de 2009.



## 1.2. PROBLEMATIZACIÓN

La elección de Evo Morales en 2005 se considera histórica porque por primera vez ante un Tribunal Electoral independiente, un candidato ganaba las elecciones con el 53,7% de los votos y era de origen indígena. La Constitución vigente ordenaba que, si un candidato no alcanzaba la mayoría absoluta, el Congreso elegiría al futuro presidente entre los dos más votados (CPE, 2004, Art. 90); los partidos acostumbraban a pactar acuerdos, sin embargo, la mayoría absoluta obtenida Morales lo anunciaba como próximo presidente sin necesidad de negociación política.

Como nunca, día antes de la posesión presidencial en el Congreso, rodeado de indígenas, simbolismos y rituales, Evo Morales participó de una inédita “ceremonia ancestral” de posesión de mando en el centro arqueológico de Tiahuanaco (El Mundo, 2006).

El día de la posesión presidencial oficial, Evo Morales expresó: “[S]omos diversos, y queremos que mediante la Asamblea Constituyente vivir esa llamada *unidad de la diversidad* (...) esa Asamblea Constituyente va a ser un espacio, una instancia que permita *unir mejor a los bolivianos*” [énfasis propio] (Morales, 2006, p. 15).

El censo de 2001, ya había revelado que el 62% de los bolivianos se identificaba con alguna etnia. A nivel internacional “Bolivia aparece como el país más fragmentado geográfica y etnolingüísticamente de América Latina y el Caribe” (Ciudadanía, 2014, p. 240). Es por eso que, en su primer discurso como presidente de Bolivia, Morales se refirió precisamente a la cualidad diversa de sus habitantes y proyectaba una nueva Constitución conciliadora producto de una Asamblea Constituyente.

Es innegable que Evo Morales personificaba la esperanza de un cambio político estructural ante el cúmulo de demandas y frustraciones manifestadas en años anteriores. Las expectativas de un, digamos, gobierno indígena, se incrementaron exponencialmente no solo en sectores campesinos y populares, sino también en la clase media, activistas sociales y observadores académico-político extranjeros.

Si bien lo “pluricultural” y “multiétnico” ya se había constitucionalizado desde 1994, y se introdujo “lo intercultural” en la reforma educativa de ese mismo año, la interculturalidad adquiere un sentido más profundo con Evo Morales y la CPE de 2009.

O sea, tanto las constituciones de 1994, como la de 2004 y 2009, responden a contextos histórico-políticos diferentes, tal como sus propósitos y alcances. Además, una distinción significativa es que durante la CPE de 2009, el gobierno estuvo compuesto (salvo un año de gobierno transitorio) por los otrora demandantes de la misma, a la vez fue diseñada por los

ideólogos y líderes de las mismas organizaciones sociales que se harían cargo del gobierno nacional. En otros términos, si en un principio sectores populares y pueblos indígenas interpelaron al Estado por una nueva Constitución inclusiva, resulta por lo menos lógico pensar que al momento de ser parte del gobierno, los cambios sean efectivos, pues existe un alineamiento de intereses.

Para Viaña (2009), las Constituciones de Ecuador y Bolivia “...se convierten en los esfuerzos más significativos por plantearse la noción y uso de interculturalidad en un sentido más profundo” (p. 35). Por ejemplo, algunos elementos innovadores que destacan en la CPE (2009) son:

- El reconocimiento como idiomas oficiales además del castellano a 36 idiomas de naciones y pueblos indígena originario campesinos (Art. 5, I).
- La administración del aparato público en dos idiomas: el castellano y otro propio del territorio donde se encuentre el ente gubernativo (Art. 5, II).
- El reconocimiento de la wiphala (bandera de pueblos andinos) como símbolo nacional (Art. 6, II).
- El reconocimiento de la democracia directa y comunitaria (Art. 7, 11).
- La promoción de medicina tradicional propia de pueblos indígenas (Art. 42).
- El fortalecimiento de formas comunitarias de producción (Art. 47, III).
- Reconocimiento de la propiedad colectiva (Art. 56, I).
- La promoción de la educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo (Art. 78, I).
- La creación de circunscripciones especiales indígenas en la composición de la Asamblea Legislativa (Art. 146, VII).
- En justicia, el reconocimiento del ejercicio de la jurisdicción indígena por propias autoridades, en igual jerarquía que la jurisdicción ordinaria (Art. 179).
- El reconocimiento de la experiencia como autoridades originarias para ejercer cargos nacionales y cargos reservados para indígenas (Art. 199, I; 206, II).

Estermann (2009) da cuenta que el término intercultural “abunda” en la CPE con 26 apariciones; mientras que descolonización solo se expresa 2 veces (p. 58)<sup>10</sup>. Con lo señalado, podemos afirmar que el reconocimiento y promoción de la pluralidad trasciende a ámbitos de la educación, medicina, justicia, democracia, representación, economía, lingüística, administración

---

<sup>10</sup> Según un conteo propio, el número de apariciones de los siguientes términos en la CPE son: plurinacional (129), desarrollo (96), cultura/I (70), educación (40), salud (33), discriminación (16), democracia (14). Así, las menciones frecuentes de plurinacional, cultura e interculturalidad dan cuenta de la esencia misma de la CPE.

y simbolismo. Por tanto, si hay algo transversal en la CPE, es la pluralidad, y el engranaje articulador de la pluralidad es la interculturalidad.

Se asume que cada una de las treinta y seis naciones es portadora de cultura propia, entendiendo ésta, sin entrar en detalles, como una cosmovisión del mundo que implica prácticas y creencias particulares. No obstante, esta premisa involucra también a los bolivianos que no se identifican con ningún grupo étnico (58,3% según el censo de 2012). ¿Cómo entonces un país étnicamente diverso, que reconozca y además impulse su pluralidad pretende mantener su integridad en términos de comunidad política? Ante la pregunta, la propuesta de la CPE es a través de la interculturalidad.

De forma clara, el Art. 98, I de la CPE señala: “La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario. La interculturalidad es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones” [énfasis propio]. Afirmo entonces que, la interculturalidad es el corazón que bombea la pluralidad y da vida al proyecto de Estado alternativo al convencional republicano-occidental, es decir, la interculturalidad es el núcleo que da sentido al Estado Plurinacional de Bolivia.

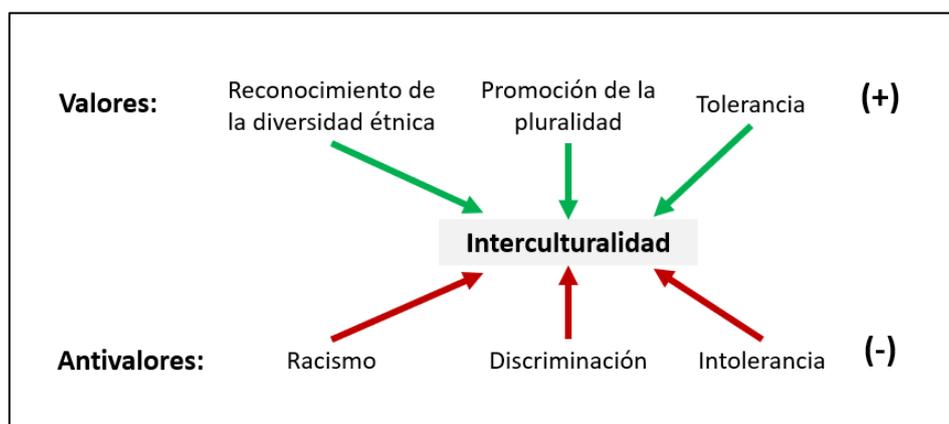
Dejando en claro su importancia, el Art. 9 (2, 3) define como funciones y fines *esenciales* del Estado, el fomento del respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe consolidando la unidad del país.

Ahora bien, la transversalidad de la interculturalidad en la CPE, hace que se relacione estrechamente con otros conceptos como: pluralidad, diversidad, racismo y discriminación que, si bien no hacen al espíritu de la CPE, competen al avance hacia la interculturalidad. Así, por ejemplo, el reconocimiento de la pluralidad/diversidad posibilita el desarrollo de la interculturalidad, en cambio, prácticas como el racismo y la discriminación perjudicarán la dinámica intercultural; por tanto, a mayor intolerancia, menor interculturalidad (o posibilidades de, al menos). La figura 1 muestra la correlación analítica positiva y negativa que suponen los valores y antivalores para con la interculturalidad<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ver definición de interculturalidad.

**Figura 1. Relación de valores y antivalores de la interculturalidad**



Fuente: Elaboración propia.

Con la figura queremos decir que, al reconocer la diversidad étnica, promover la pluralidad y la tolerancia, se beneficiará el horizonte intercultural. Por otro lado, al ser valores negativos, al atacar el racismo, la discriminación y/o la intolerancia, se beneficiará la interacción intercultural.

Antes, los cambios o modificaciones constitucionales se hacían en el Congreso. En cambio, la Constitución de 2009 fue deliberada y redactada por asambleístas electos exclusivamente para esa labor. Así también, fue la primera en la historia en ser aprobada por voto popular (61,4%), representando un pacto social de gran magnitud.

A diferencia de otros países como México<sup>12</sup>, los mecanismos de modificación de la CPE boliviana son rígidos. Una reforma parcial de la Constitución requiere de su aprobación en referéndum; en tanto, una reforma que afecte a las bases fundamentales transcurrirá, antes del referéndum, por una Asamblea Constituyente (Art. 411). En términos sencillos, en Bolivia no es posible cambiar una coma de la Constitución si no es mediante la aprobación ciudadana por referéndum. Hasta ahora, solo se intentó cambiar el artículo 168 de la Constitución referente a la reelección presidencial, no obstante, la población rechazó dicha modificación. De esta manera, la CPE rige intacta desde el año 2009 hasta la fecha.

Sin embargo, a pesar del avance normativo boliviano en cuanto al reconocimiento de la pluralidad y la promoción de la interculturalidad, actualmente se experimenta lo contrario a la "unidad en la diversidad" anunciada por Evo Morales en su primer discurso presidencial (Morales, 2006). En pocas palabras, hoy Bolivia vive una "inminente polarización social" (Moreno, 2020, p. 19).

<sup>12</sup> Con 707 reformas desde 1917 hasta 2018. México es uno de los países con la Constitución más reformada del mundo (Senado de la República, 2018).

Según una encuesta nacional realizada por el Tribunal Supremo Electoral en 2020, el 55,8% de los bolivianos afirman que el racismo es un problema importante y el 42,8% sostiene que el racismo se ha incrementado (Monasterio, 2020, p. 21). De forma similar, otra encuesta probabilística a nivel nacional reveló que el 68% de los bolivianos creen que el racismo aumentó. “La percepción ciudadana con respecto al incremento del racismo es alarmante, este factor es subyacente a la polarización, confrontación, negación y violencia, una verdadera bomba de tiempo”, sostuvo Franklin Pareja, analista político, quien además añadió que el resultado socava el sentido filosófico de la plurinacionalidad (ANF, 2021).

Moreno (2020) arguye que una de las formas de medir la polarización es identificando la ubicación de personas en la escala de inclinación ideológica izquierda-derecha, donde la concentración en los polos opuestos denotará polarización (p. 3). No obstante, podría criticarse que no hay vínculo entre ideología e interculturalidad, ante esto es necesario dejar claro que, como afirma Loayza (2011), la existencia de una relación entre etnicidad y pobreza (58,6% de la población no tiene cubiertas sus necesidades básicas, 90% de ellos pertenecen a comunidades indígenas) hace que la inequidad en Bolivia tome un carácter étnico (p. 30). Si los indígenas son pobres y los no-indígenas no, la correlación deriva en explicaciones racialistas de la inequidad, involucrando la pertenencia étnica a asuntos de clase; no sorprende, por tanto, que la Guerra del Gas sea frecuentemente presentada como un “alzamiento indígena” (Loayza, 2011, pp. 101-103).

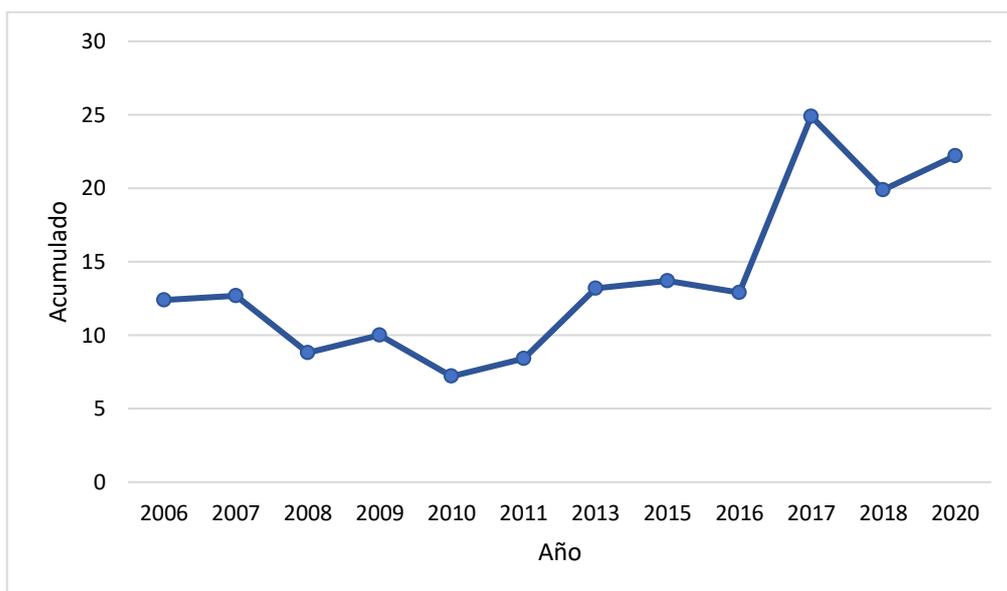
Por otro lado, Vargas y Saravia (2010) muestran que la variable más explicativa de apoyo electoral a favor de Evo Morales es el factor étnico, lo cual confirmaría la “etnicización del voto” (p. 172). Se añade a esto que “...la socialización política en la era de Evo Morales, es determinada por la expresividad de la idea de lo ‘indígena-originario’” (Loayza, 2011: 29). Así, “lo indígena” no es externo a la clasificación binaria clásica de ideología, sino más bien, se encuentra inmersa en ella<sup>13</sup>.

Así, se realizó un análisis diacrónico a partir del banco de datos del Latinobarómetro (s.f.) que mide la autoubicación ideológica en una escala del 0 al 10, donde 0 representa la extrema izquierda y 10 la extrema derecha. La figura a continuación muestra el valor acumulado de solo dos puntos de la escala ideológica para cada extremo, vale decir: Extrema izquierda + 1 + 9 + Extrema derecha, para cada año de 2006 a 2020 según datos disponibles del Latinobarómetro.

---

<sup>13</sup> García Linera, vicepresidente (2006-2019) y uno de los principales ideólogos, sino el más, del Movimiento al Socialismo, ha dedicado varios años de su vida a encontrar convergencia entre el pensamiento marxista y las reivindicaciones indígenas (Ramírez y Stefanoni, 2006, p. 95). Es posiblemente el artífice de pensar en una izquierda compatible con los intereses de los pueblos indígenas.

**Figura 2. Bolivia. Polarización ideológica 2006-2020**



Fuente: Elaboración propia con base al banco de datos del Latinobarómetro (s.f.).

Como se observa, la figura 2 revela el incremento de la polarización social en Bolivia. Se podría atribuir el punto más alto (año 2017) como consecuencia del referéndum que dicotomizó las posiciones respecto a la modificación del artículo 168 de la CPE (sobre la reelección presidencial).

La polarización social en Bolivia tomó forma observable en la realidad concreta luego de las elecciones presidenciales de octubre de 2019, momento el cual se desató un conflicto sociopolítico de gran magnitud a nivel nacional que derivó en la renuncia de Evo Morales a la presidencia.

Según el informe preliminar de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2019), el conflicto poselectoral de gran escala dejó al menos 804 personas heridas, cifra a la que se suman 37 muertos registrados en el informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) (Méndez et al., 2021). Al dato se debe añadir, que las fuerzas represivas del Estado no son enteramente responsables de las cifras mencionadas, sino también los enfrentamientos entre civiles que ejercieron violencia física y hasta hicieron uso de armas de fuego<sup>14</sup>. Unos pocos ejemplos extraídos de Corzo (2020) sobre lo acontecido en 2019 son:

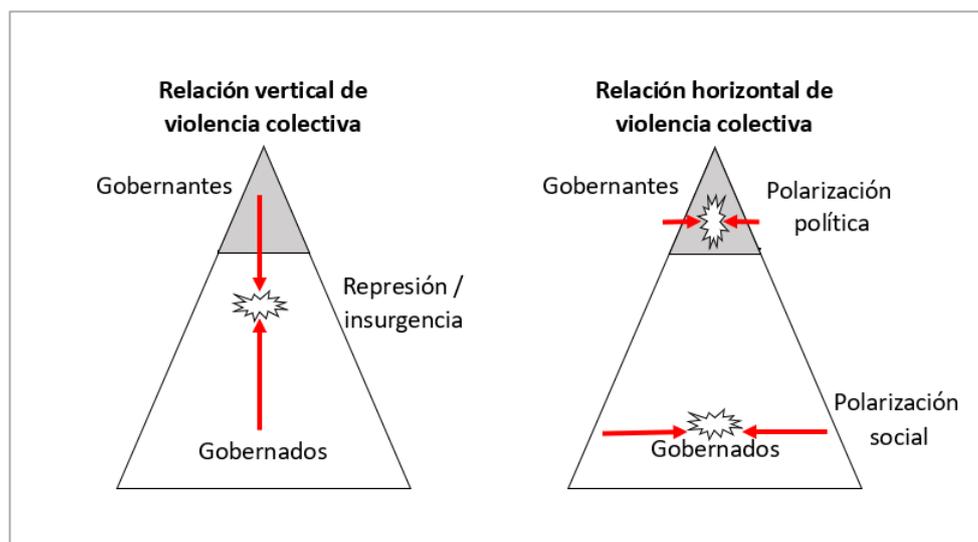
<sup>14</sup> De ahí que una de las recomendaciones explícitas de la CIDH es: “Desmantelar los grupos armados particulares que han ejercido la violencia contra la población civil en todo el país, del bando que sean” (CIDH, 2019).

- El 29 de octubre, un grupo de civiles acorraló a un motociclista del bando político adversario golpeándolo hasta dejarlo inconsciente; la víctima perdió su motocicleta y terminó con seis huesos fracturados (p. 110).
- El 30 de octubre, Líder Alba, presidente del Comité Cívico de la provincia Sara denunció: “Tenemos un herido con arma de fuego, dos heridos con balines y cuatro quemados con bombas molotov” (p. 127).
- El 9 de noviembre, el periódico La Patria registró en video una entrevista a dos rehenes de otro grupo civil adversario, éstos relataron que se les obligó a desnudarse y fueron golpeados (p. 277).
- El 6 de noviembre, se observó a tres civiles en el techo del Ministerio de Salud, posiblemente funcionarios públicos, quienes disparaban petardos contra médicos y universitarios (pp. 220-221).
- El 6 de noviembre, civiles quemaron el edificio de la Alcaldía de Vinto y secuestraron a la alcaldesa Patricia Arce, quien fue obligada a caminar descalza, le cortaron el cabello y echaron pintura (p. 225).
- El 8 de noviembre, marchistas que se movilizaban en la ciudad de Cochabamba, fueron interceptados por “motoqueros” quienes dispararon proyectiles pirotécnicos a través de bazucas artesanales en un enfrentamiento entre civiles (p. 254).
- El 10 de noviembre, el concejal potosino Eloy Relos, que integraba una caravana rumbo a La Paz, informó que hubo francotiradores (civiles) disparando a larga distancia con armas de fuego (p. 309).
- El 10 de noviembre, militares realizaron operaciones terrestres y aéreas para disuadir a grupos armados en la carretera Oruro-Potosí, donde cuatro personas resultaron heridas de bala (pp. 308, 309).

Los ejemplos citados son de suprema importancia porque en Bolivia los enfrentamientos entre civiles no son una regularidad histórica, mucho menos con armas de fuego. Si acaso ocurrieron enfrentamientos civiles se dieron acompañados de fuerzas represivas del Estado como el caso de la Guerra Federal, u ocurrieron en localidades concretas como el enfrentamiento entre Laimes, Jucumanis y Qaqachacas (también conocido como *guerra de Ayllus*). Los conflictos más relevantes en lo que lleva el siglo XXI: Guerra del Agua y Guerra del Gas, confrontaron a organizaciones civiles y Estado, siendo estos dos actores los protagonistas históricos de la violencia colectiva en una especie de relación vertical; pero en 2019, se manifestaron amenazas, amagues y enfrentamientos entre la misma población dividida en dos grandes conglomerados:

a favor del gobierno y en contra del gobierno<sup>15</sup>, ampliando el radio de enfrentamientos a nivel nacional en una suerte de relación horizontal de violencia colectiva como ilustra la figura 3.

**Figura 3. Bolivia. Dirección de la violencia colectiva**



Fuente: Elaboración propia.

Como señala Moreno (2020), es importante distinguir entre polarización política y polarización social. La primera tiende a ser común, en tanto que la polarización a nivel societal involucra a ciudadanos y líderes de opinión con posibilidad de traducirse en identidades antagónicas y comportamientos violentos entre sí en una lógica de ellos vs nosotros (p. 2).

[E]n el contexto de la violencia sociopolítica generalizada [2019], caracterizada por la polarización, la hostilidad y el odio en las relaciones sociales, fundados en la discriminación, la intolerancia y el racismo, se ha registrado una serie de graves violaciones de derechos humanos de amplio espectro y lamentables consecuencias, mucho más allá del contexto de la protesta social, al nivel más estructural y fundamental de la sociedad boliviana, con profundas repercusiones sobre la vida cotidiana del país. (CIDH, 2019).

Tal como lo mencionara la CIDH, la hostilidad visible de 2019 caló en lo más profundo de la sociedad, por lo mismo recomendó “la urgente necesidad de que se genere un proceso de diálogo y reconciliación nacional, tendiente a desactivar las tensiones potencialmente violentas que hoy subyacen a las relaciones sociales en Bolivia” (CIDH, 2019).

<sup>15</sup> El 2007 en Cochabamba también se experimentó enfrentamientos civiles, aunque los mismos no alcanzaron un nivel nacional.

Sostengo entonces que la polarización social en Bolivia es un problema latente, cuya última manifestación observable ocurrió en noviembre de 2021 cuando, en torno a una ley denominada “de lucha contra la legitimación de ganancias ilícitas y el financiamiento del terrorismo” posteriormente abrogada, se suscitaron enfrentamientos civiles en al menos cinco de las nueve ciudades capitales del país.

¿Pero qué tiene que ver lo dicho con la interculturalidad? Ante la legítima pregunta respondo que, el incremento latente de la polarización como demostramos en la figura 2, incrementa también las probabilidades de enfrentamientos violentos entre polos sociales opuestos y, en tanto reproducción y amplificación de la violencia, la interculturalidad constitucional, como se la define más adelante, es incompatible, habiendo una relación negativa entre polarización e interculturalidad.

La elección de Evo Morales como presidente, significó la esperanza para un país con históricos antecedentes de exclusión, discriminación y racismo (ver capítulo 1, Bolivia e interculturalidad: antecedentes). La transformación estatal no incremental a partir de la CPE de 2009, parecía brindar la base para construir una sociedad plural, inclusiva e intercultural. Sin embargo, la sociedad boliviana no solo no se muestra más inclusiva y tolerante (estancamiento en la mitigación/solución del problema), sino contrariamente a la interculturalidad esperada, se objetiva más fragmentada y violenta (incremento del problema).

En otras palabras, a pesar de haberse dado un cambio en la estructura estatal boliviana y de establecer acciones de política pública a favor de la interculturalidad como Leyes, Decretos Supremos y una política pública descritos en los capítulo 3 y 4, en el tejido social lejos de consolidarse la interculturalidad, de forma contraria, se profundizó la fragmentación social, intolerancia y violencia hasta llegar a enfrentamientos civiles que incrementan la desintegración social en desmedro de la cohesión social y la democracia.

Podría contraargumentarse que el conflicto político siempre ha existido y no es una particularidad del Estado Plurinacional, argumento con el que estamos plenamente de acuerdo. Sin embargo, la particularidad en el Estado Plurinacional es que el conflicto político digamos universal, se ha integrado con identidades étnicas específicas en un marco donde el Estado Plurinacional se propone intercultural. Se evidencia entonces la incoherencia con la realidad objetiva donde el conflicto político-étnico o político-cultural se ha incrementado.

Por tanto, no se niega la realidad fáctica del inagotable conflicto político universal, sino se propone la problematización de un conflicto político, digamos, etnizado que interpela la sustancia misma del Estado Plurinacional de Bolivia.



Tampoco se niega el hecho de que muchos factores pudieran influir en el incremento de la polarización social, tales como: 1) la amenaza a privilegios de origen y clase debido a un cambio de élite política provocando una actitud defensiva en el grupo relegado, 2) la molestia por la desvalorización de la meritocracia al exponer rostros con bajos “logros educativos” en cargos públicos jerárquicos, 3) la pérdida de exclusividad de un sector blanco-mestizo en cuanto a la dirección gubernamental, 4) el exitismo de sectores sociales emergentes que idealizan el cambio político, 5) el sentido de apropiación de lo público por parte de la nueva élite política que rechaza la posibilidad de un recambio democrático, 6) el posicionamiento de la política como vía rápida de movilidad social ascendente, 7) el reemplazo de las élites burocráticas por militantes partidarios, 8) el racismo catalizado por la visualización de rostros indígenas como autoridades gubernamentales, 9) el diseño del sistema de partidos tendiente a la bipartidización de la representación política, 10) el frágil sistema de partidos con una oposición incapaz de disputar el poder, 11) la anulación de liderazgos emergentes mediante la instrumentalización del aparato judicial, 12) la división de organizaciones sociales en progubernamentales y “contestatarias”, creando paralelismos dirigenciales, 13) la emergencia de la calle como espacio de disputa ante un escenario de cooptación política de instituciones y debilidad de partidos políticos de oposición; y 14) entre un “otros”, la difusión de narrativas binaristas de comprensión de la realidad.

No es propósito de esta investigación explicar la polarización, pues es un fenómeno complejo y escapa a nuestras posibilidades operativas. Delimitamos temporalmente nuestro punto inicial de interés en la promulgación de la CPE y medianamente el punto final, el cual denota polarización en 2021; sin embargo, en medio de ambos puntos hay un proceso de múltiples factores que los vincula, esta tesis pretende abordar uno de esos factores (la narrativa) desde la política pública.

Entre 2009 y 2021, se experimentó un proceso gradual de desinstitucionalización, concentración del poder y consolidación de un sistema político hiperpresidencialista. Bajo estas condiciones, la narrativa adquiere mayor importancia. Como muestra, en noviembre de 2017, cuando Evo Morales se anotició del fallo a favor de su tercera repostulación presidencial, reiteró su narrativa: “hemos cumplido con el mandato del pueblo boliviano apelando al Tribunal Constitucional Plurinacional como una de las vías definidas por el pueblo boliviano [para lograr la repostulación]” (Noticias de Bolivia, 2017, 0m0s). Cabe aclarar que la Constitución prohibía su repostulación y “el pueblo boliviano” ya había rechazado su postulación vía referéndum. Qué mejor prueba que esa para demostrar que una narrativa puede sobreponerse a la misma Constitución.



No sabemos cuán importante o cuánta influencia pueda ejercer una narrativa sobre la realidad pues no existe una medición al respecto, intentar cuantificarla representaría muchas dificultades metodológicas y, además, no es nuestra motivación. De todas formas, se está en condiciones de afirmar que la narrativa es un factor importante, y mucho más en un contexto con instituciones débiles, poco apego a la norma y toma de decisiones tipo *top-down*.

Ahora bien, por otro lado, la “interculturalidad” ha sido abordada desde diferentes áreas y perspectivas de la ciencia social como: la sociología y teoría política (Díaz-Polanco, 2006; Viaña, 2009), la historia y análisis comparado (Garcés, 2009; Walsh, 2009), la antropología (Dietz, 2017), filosofía (Picotti, 2016; Estermann, 2009), epistemología (Fornet-Betancourt, 2009), y el ámbito educativo (Cornejo, 2012; Guerrero, 2014), todos ellos desde un plano teórico. Desde la política pública los estudios son escasos, el más cercano es el trabajo de Walsh (2014), interesada por la aplicación práctica de la interculturalidad en la esfera estatal ecuatoriana.



## CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO

El presente capítulo muestra la construcción del marco teórico que parte del *enfoque integral de políticas públicas*. A la vez, se explican las características del enfoque analítico aplicado para la esfera de dinámica política (*enfoque de narrativas de políticas*), y define los principales conceptos empleados a lo largo de la investigación: acciones de política pública de interculturalidad, periodo de implementación y narrativas de políticas.

Por otro lado, el presente capítulo expone los propósitos de investigación: pregunta de investigación, objetivos e hipótesis. En la parte final, se detalla la estrategia metodológica elaborada en las tres esferas propias del enfoque integral de políticas públicas: estructura normativa estatal (*polity*), acciones de política pública de interculturalidad (*policies*) y dinámica política (*politics*).

### 2.1. ANALIZAR LA INTERCULTURALIDAD DESDE LA POLÍTICA PÚBLICA

#### 2.1.1. Enfoque integral de políticas públicas

La presente investigación no se circunscribe en un estudio convencional de política pública, sino más bien toma como marco de análisis al enfoque *integral* de política pública.

Tradicionalmente, los estudios de política pública se han enfocado en analizar una política pública específica, en palabras de H. Simon, un problema “bien estructurado”, con relaciones causales y fundamentados en el racionalismo técnico. Este enfoque racionalista o “tecnosenfoque” (Wildavsky) aísla al problema público o al análisis de la política pública de su proceso político. No es nuestra intención.

En contrapartida, el enfoque integral del estudio de políticas públicas reconoce una estrecha relación e interacción simultánea entre tres esferas: 1) la estructura normativa estatal, 2) la dinámica política del contexto y 3) la política pública.

#### 1) Estructura normativa estatal

Caracterizado en inglés como *polity*, es el Estado en tanto hecho jurídico, está constituido por la Constitución, las leyes y normas de menor jerarquía. Bazúa (2010) sugiere contemplar a las instituciones como parte de esta esfera, no obstante aquí, entenderemos como *polity* solo a la estructura normativa del Estado, la cual de todos modos dará cuenta de su estructura institucional aunque sin ahondar en su dinámica.

En el caso del Estado boliviano, la estructura normativa se jerarquiza respectivamente en: 1) La Constitución Política del Estado; 2) Los tratados internacionales; 3) Las leyes nacionales, los

estatutos y cartas orgánicas autonómicas, y leyes de gobiernos subnacionales; 4) Los decretos, reglamentos y resoluciones de los órganos ejecutivos (CPE, 2009, Art. 410). De estos, en adelante, la investigación solo tomará en cuenta a aquellas normas de alcance nacional, elaboradas al interior del territorio y pertinentes a la interculturalidad: la Constitución, leyes nacionales y decretos supremos.

## 2) Dinámica política

Conocida en inglés como *politics*, se refiere al “proceso de lucha entre grupos por la detentación del poder del estado o por influir en su ejercicio” (Bazúa, 2010: 24). En esta arena de contexto interactúan actores políticos, grupos de interés e ideologías *dentro* del Estado.

La dinámica política o *politics* es propia del ámbito de estudio de la ciencia política. Ante los múltiples elementos factibles de análisis al interior de esta esfera, en nuestro caso, se analizará la narrativa en representación de *politics*.

## 3) Políticas públicas

Denominado en inglés como *policies*, son las estrategias de acción que adopta un gobierno para afrontar un problema público (Bazúa, 2010). Nuestro estudio define las acciones de política pública a analizar más adelante (ver definición de acciones de política pública intercultural).

### 2.2. APROXIMACIÓN ANALÍTICA DESDE POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde Lasswell, en términos generales, se puede distinguir dos grandes corrientes de investigación sobre políticas públicas: el conocimiento *de* las políticas públicas, y el conocimiento *en* las políticas públicas (como se citó en Aguilar, 2012, pp. 20). El primer enfoque es conocido también como los estudios de políticas (*policy studies*); y el segundo como análisis de políticas (*policy analysis*).

Cada una de estas dos grandes corrientes presenta cualidades en su forma de investigar. Los estudios de políticas tienen como objeto el proceso mediante el cual se producen o procuran cambios a problemas públicos complejos y fija su atención en las decisiones de gobierno y políticas públicas orientadas a resolver o mitigar un problema. Se busca comprender y explicar cómo y por qué se tomaron ciertas decisiones políticas o de política pública y cuáles fueron sus resultados; por ello se prioriza la descripción y análisis de procesos en el marco de su contexto, estableciendo relaciones de asociación entre las políticas, sus contextos y resultados. Aquí, el contexto funge como variable independiente y las políticas públicas como variable dependiente (Del Castillo, 2014, pp. 22-26).

En cambio en el análisis de políticas, se pretende emplear los métodos del conocimiento científico orientados a la formulación de políticas públicas así como su influencia en la toma de decisiones, todo esto con el fin de mejorar la eficacia de la intervención gubernamental (Aguilar, 2012, pp. 20). En la práctica, esta corriente pone énfasis en el costo, beneficio e impacto de las políticas a implementar; se propone producir y brindar conocimiento para identificar la mejor alternativa de política. Aquí, las políticas públicas fungen como variable independiente y los resultados de éstas como variable dependiente (Del Castillo, 2014, pp. 26). Según Geva-May (2005), en este tipo de abordaje, se inicia con una hipótesis sobre los síntomas del problema, se identifica el problema, se escogen estrategias fundadas en el conocimiento, y se analiza los costos, beneficios y riesgos de la alternativa a elegir/decidir, proceso análogo al diagnóstico e intervención clínico (p. 23). Para este enfoque, Dery (1986) sugiere centrarse en identificar problemas solubles, administrativamente factibles para intervenir y políticamente aceptables (p. 413). En cambio Bardach, sostiene que “[e]l análisis de políticas es más un arte que una ciencia. Se basa en la intuición tanto como en el método” (1998, p. 13).

Por lo mencionado, dados nuestros propósitos de investigación, nos enmarcamos dentro del primer gran enfoque, **estudios de políticas**, pues nos interesa comprender la dinámica narrativa del proceso de aplicación de las acciones de interculturalidad (2009-2021) como mandato constitucional.

### **2.2.1. Enfoque de narrativas de políticas (adaptación)**

Todas las personas tienen una idea de lo que es una historia; alguna vez han verbalizado o escuchado una, de hecho, los pensamientos y emociones individuales están ligadas a una historia. De esta premisa se asume que la sociedad se constituye por *homo narrans* o, en otros términos, se asume que los seres humanos somos animales narradores. (Jones et al., 2014, p. 1).

A fines de la década de 1980, con el precedente teórico del interaccionismo simbólico y estudios etnometodológicos, desde la sociología se comenzó a analizar historias de vida para indagar las motivaciones del comportamiento humano, pues muchos de estos no eran evidentes ni para las personas que contaban dichas historias (por ejemplo, las mujeres que consideraban el maltrato como el precio a pagar por el amor). En respaldo a esta vertiente, muchos sociólogos rechazaron la idea de comprender una realidad compleja sin emplear análisis narrativos. De este modo, la investigación cualitativa privilegió la empatía y la configuración del significado individual como alternativa al modelo positivista (Polleta et al., 2011, pp. 112-113).

Ahora bien, si las historias eran importantes en el plano individual, se concluyó que eran igual de importantes a nivel agregado, pues se compartían creencias intersubjetivas que construían los intereses de los actores colectivos; de hecho, se afirmó que los grupos sin cohesión en historias eran vulnerables a la fragmentación, de forma contraria, aquellos con una historia común eran más propensos a la movilización colectiva, de esa manera las naciones crearon lazos de pertenencia e identidad (Polleta et al., 2011, pp. 113-114). Por tanto, se hacía importante analizar las historias, discursos o narrativas, cuyo origen teórico se remite a autores como Gramsci y la hegemonía, Foucault y la genealogía, Habermas y la acción comunicativa, Bourdieu y el capital cultural, y Berger y Luckmann con la construcción social de la realidad (Cejudo, 2008, p. 3).

Conscientes de lo mencionado, varias disciplinas incluyeron a sus propósitos particulares el análisis de narrativas: la psicología, comunicación, ciencia política, marketing, neurociencia, deportes y tantos otros (Jones et al., 2014, pp. 2-3). Se privilegió las narrativas en estudios antropológicos de prácticas sociales, construcción de instituciones supranacionales, análisis de movimientos sociales, mitos organizacionales, cultura política, nacionalismo e identidad. Sin embargo, a pesar de ello y de haberse consolidado en áreas como relaciones internacionales y sociología, el enfoque es poco empleado en estudios de política pública, pues todavía es una perspectiva en proceso de consolidación (Cejudo, 2008, pp. 2-4).

Ante el reconocimiento de la importancia de las historias para los grupos y sus acciones colectivas, y la necesidad de analizar las narrativas en el diseño, implementación y resultados de política pública, surge el enfoque de narrativas de políticas (ENP), *Narrative Policy Framework* en inglés (Jones, et al., 2014, pp. 1-2). Los fundamentos teóricos de este enfoque iniciaron en la década de 1990 con los aportes de Emery Roe (1994), Deborah Stone (1989), Frank Fischer y J. Forrester (1993) y Maarten Hayer (1995). En sus orígenes, se conocía a esta nueva corriente como campo “pospositivo”, cuyo modelo era altamente interpretativo y no podía ser replicado al no emplear criterios de prueba de hipótesis ni de falsabilidad. Por la fuerte influencia de la economía en las políticas públicas, el enfoque convencional dominante rechazó los análisis pospositivos. Sin embargo, para la década de 1990, los pospositivistas argumentaban, con razón, que la narrativa importaba en todas las áreas, irónicamente menos en estudios de política pública (Jones et al., 2014, p. 3).

Según Shanahan et al. (2011), el ENP se desarrolla desde 2004 en respuesta a las críticas que recibió el emergente enfoque pospositivo; la misma autora consideró a este último como “anticuado e inexacto” (pp. 536-539). Aunque, por su parte, Jones et al. (2014), afirma que el



marco de narrativas de políticas fue nombrado formalmente en 2010, siendo un enfoque atípico en las investigaciones sobre política pública (p. 3). Ya sea desde 2004 o 2010, el ENP se diferencia de su corriente pospositiva predecesora al intentar aplicar métodos científicos a la realidad social subjetiva.

El ENP reconoce la existencia de un mundo objetivo, pero, fundamentalmente cuando se habla de políticas públicas, reconoce también que el significado de ese mundo objetivo puede variar. Para comprender dicho significado, se requiere comprender las narrativas de políticas que los actores relevantes usan para dar sentido a su realidad política en función de sus objetivos. El ENP no afirma qué narrativa es correcta o incorrecta, sino analiza sistemáticamente las características de narrativas que pueden contribuir, eventualmente, a la explicación de los diseños, procesos y resultados de políticas públicas (Jones et al., 2014, p. 4).

Como afirma Cejudo, el proceso de políticas públicas está influido por múltiples factores: institucionales, organizacionales, legislativos, condiciones político-económicas, valores sociales y, se añade, la narrativa. De esta manera, el ENP contribuye a comprender etapas específicas del proceso de políticas: la definición de problemas y la formación de agenda pública, la toma de decisiones y su justificación, la implementación de dichas decisiones y, al final del ciclo, su evaluación. Al fin y al cabo, las disputas políticas son disputas por significados sociales, y el proceso de políticas es un juego para ganar y ejercer poder mediante las narrativas en competencia (Cejudo, 2008, p. 1-5). No es extraño, por tanto, la existencia de consultores políticos que construyen narrativas para candidatos con el fin de ganar elecciones (Polleta et al., 2011, p. 110); que las organizaciones sociales conviertan relatos de problemas privados en problemas públicos (Ibidem, p. 118); o que las narrativas diferencien a los adversarios con el propósito de crear acuerdos y fortalecer la cohesión interna para lograr cambios políticos (Ibidem, p. 122).

Entonces, “la política pública está hecha de palabras” construidas con el propósito de convencer (Majone, 1996, como se citó en Cejudo, 2008, p. 10). De esta forma, el contenido técnico de una política es importante, pero no suficiente para comprender la justificación de la toma de decisiones y presentación de resultados; precisamente, el enfoque de narrativas de políticas pretende ir más allá de los datos duros (Cejudo, 2008, p. 1), pues, con frecuencia, no son los elementos racionales los que permiten entender la política pública, sino más bien los elementos subjetivos (Shanahan et al., 2011, p. 538).

Quizá en Shanahan et al. (2011), se encuentre el primer o uno de los primeros intentos de estandarización de los supuestos del ENP. Empero para esta investigación, se aceptan los cinco



supuestos expuestos por Shanahan et al. (2018) y Jones et al. (2014), al brindar mayor congruencia entre sí.

- 1) **Supuesto de construcción social.** Se asume que la realidad política es construida socialmente y que el significado de los objetos propios de los procesos de políticas está definido por la percepción social.
- 2) **Supuesto de relatividad acotada.** El significado de la realidad social construida es variante, sin embargo, la variación no es aleatoria, está limitada por un marco de *superestructura* que mantiene su estabilidad en el tiempo.  
  
Para evitar el relativismo, tan criticado en la etapa pospositiva, Jones y McBeth proponen que las narrativas incluyan al análisis el sistema de creencias del agregado social estudiado. Así, se pueden seleccionar contenidos narrativos variables, pero limitados por un contexto de valores, ideología, y cultura previamente conocidos por el investigador (Shanahan et al., 2011, p. 540). Este supuesto se manifiesta en el *contenido narrativo*.
- 3) **Supuesto generalizable de elementos estructurales.** Las narraciones tienen estructuras específicas compuestas por elementos definidos por el investigador como, por ejemplo, personajes y tramas que se pueden identificar en múltiples contextos narrativos. Estos elementos diferencian a las narrativas de políticas de otros textos o comunicaciones no narrativas como listas, informes o cronologías. Este supuesto se manifiesta en la *forma narrativa*.
- 4) **Supuesto de interacción entre niveles de análisis.** Existen tres niveles de análisis donde las narrativas operan simultáneamente e interactúan entre sí: nivel micro (individual), meso (grupala) y macro (cultural e institucional).
- 5) **Supuesto *homo narrans*.** Se asume que la narrativa tiene un rol central en la cognición y comunicación humanas. Los individuos piensan y hablan en forma de historia.

La pregunta central de los estudios con ENP es: ¿Cuál es el papel de las narrativas de políticas en el proceso de construcción de políticas? (Shanahan et al., 2018, p. 332). Cejudo coincide al preguntarse cómo la construcción de narrativas de políticas, como factor explicativo, incide en las etapas del proceso de construcción de políticas; ya en las diferentes etapas: por qué ciertos temas se aceptan como problemas públicos y entran en la agenda gubernamental; cómo una narrativa define la forma de solución a un problema; cómo se construyen las narrativas para convencer y legitimar decisiones; cómo una narrativa afecta a la implementación y evaluación

de políticas<sup>16</sup> (2008, p. 2). Relacionados a estas, cómo las narrativas de políticas influyen en el cambio y resultados de las políticas en los tres niveles de análisis (Jones y McBeth, 2010, como se citó Shanahan et al., 2011, p. 540).

De esta forma, el ENP incorpora las narrativas al proceso de construcción de políticas, pudiendo documentar las narrativas en periodos de cambio o de estabilidad de políticas (Shanahan et al., 2011, p. 545).

Debido a la crítica de la relatividad narrativa que afirma que debido al contexto único e interpretación individual las narrativas no pueden ser estudiadas científicamente, el ENP plantea estrategias agrupadas en dos conjuntos para atender este problema. Los teóricos de narrativas de políticas comúnmente han distinguido entre la *forma narrativa* y el *contenido narrativo*. La forma narrativa hace referencia a la estructura de una narración, dado que dicha estructura puede manifestarse en diferentes contextos, la forma narrativa es generalizable. En cambio, el contenido narrativo se refiere a los objetos contenidos en una narrativa, las teorías de sistemas de creencias permiten vincular la comprensión de estos objetos dentro de una narración para que las distintas interpretaciones se consideren explicables; por ello, el contenido narrativo no es generalizable (Jones, et al., 2014, pp. 4-7).

Ahora bien, la forma narrativa refiere a una estructura cuyos componentes son operacionalizados por el investigador. Para Stone (1989, 2002), las narrativas políticas incluyen una trama que vincula los personajes con roles asignados y, lo más importante, asignan un culpable mediante una relación de causalidad (como se citó en Shanahan et al., 2011, p. 540). De forma similar, Polleta sostiene que una narración implica una relación de causa y efecto por medio de la secuencia de eventos (en lugar de la presentación de pruebas) (Polleta et al., 2011, p. 111).

A manera de ejemplo, se desarrolla algunos elementos introducidos por investigadores en ENP:

- a) Personajes.** Los personajes son actores individuales o colectivos (públicos y/o privados) que se clasifican en:
- i. *Héroe.* Es el personaje con potencial para resolver el problema de la política.
  - ii. *Villano.* Es la entidad que causa el problema de la política.
  - iii. *Víctima.* Es el personaje perjudicado por el villano.

---

<sup>16</sup> En su etapa última, las narrativas de políticas dan forma a los resultados de la política mediante su influencia en la opinión pública (Shanahan et al., 2011, p. 545).



No obstante, la clasificación de personajes no es estricta, pues algunos académicos introdujeron otros más como: “beneficiario”, “aliado” (aquel alineado con el héroe) y “opponente” (se opone a la política pero dista de un villano) (Shanahan et al., 2018, p. 335).

- b) Trama.** Es la organización de la historia que incluye solo los eventos relevantes vinculados en forma causal (Polleta et al., 2011, p. 111). Por lo general, cuenta con un principio, un núcleo y un final (Jones et al., 2014, p. 6)<sup>17</sup>, y conecta a los personajes entre sí en un escenario determinado; es decir, cuenta de qué trata la historia. Regularmente la trama en narrativas de políticas, muestra que la solución de política se genera por la acción del héroe para crear un beneficiario o proteger a una víctima del daño que le ocasiona el villano (Shanahan et al., 2018, p. 336)<sup>18</sup>.
- c) Escenario.** Es la limitación espacio-tiempo donde se sitúa el problema que pretende solucionar la política pública. La descripción del escenario se caracteriza por no generar desacuerdo o generar niveles bajos de desacuerdo, puesto que se presentan elementos objetivos difícilmente cuestionables como el marco legal-constitucional, áreas geográficas específicas, límites fronterizos de un Estado-nación, características ambientales, demográficas, socioeconómicas, contexto político y otros (Jones et al., 2014, p. 6; Shanahan et al., 2018, p. 335).
- d) Moraleja.** Una narrativa de política pública generalmente ofrecerá la mejor alternativa de solución de política (o al menos así será comunicada). Empero, no necesariamente todas las historias deben tener una moraleja, pues a veces los actores relevantes de política tienen la intención de preservar la incertidumbre o mantener un relato político sin solución (Jones, et al., 2014, p. 7).

Es importante aclarar que no todos los elementos o componentes expuestos deben necesariamente estar presentes en una narrativa de políticas, pues su inclusión o exclusión quedan a criterio del investigador según sus propósitos y necesidades. En otras palabras, las narrativas de políticas pueden usar todos o algunos componentes narrativos; es más, el investigador hasta podría innovar un nuevo componente.

En cuanto al supuesto número 4 (interacción entre niveles de análisis). El nivel de análisis se refiere a la ubicación en la escala de análisis donde se enfoca la investigación; el mismo debe estar inserto en la pregunta de investigación (Shanahan et al., 2018, p. 334). En el ENP existen

---

<sup>17</sup> Para Polleta, las personas esperan una secuencia causal en la historia: un comienzo y desarrollo (núcleo) naturales, pero, un final poco claro (Polleta et al., 2011, p. 112).

<sup>18</sup> Jones afirma que el ENP no acepta una operacionalización de la trama (Jones et al., 2014, p. 6).

tres niveles de análisis que interactúan mutuamente y no son excluyentes entre sí (Jones, et al., 2014, p. 10). Estos niveles de análisis son:

- 1) **Nivel de análisis micro.** En este nivel, la investigación centra su análisis en el individuo y se plantea la pregunta: cómo los individuos forman narrativas y son influenciados por ellas<sup>19</sup>.
- 2) **Nivel de análisis meso.** En este nivel, el análisis se amplía a los actores en el subsistema de políticas, y la pregunta genérica es: cómo los actores políticos construyen y comunican narrativas para influir en el proceso político (Shanahan et al., 2018, p. 334). En el subsistema de políticas intervienen una variedad de actores, por ejemplo: grupos de interés, científicos, funcionarios electos, ciudadanos de alto perfil y otros. Estos actores se agrupan en torno a un fin común en términos de política pública y forman coaliciones. La premisa aquí es que el fin de los actores del subsistema de políticas es lograr un objetivo de políticas. Así, la unidad de análisis de este nivel es el subsistema de políticas con el foco de atención en las narrativas de políticas generadas por las coaliciones (Jones et al., 2014, p. 15).  
Para este nivel, Shanahan (2011) plantea la siguiente hipótesis: mientras más cohesionada y fuerte sea la coalición en su narrativa, es más probable que tenga éxito en afectar el cambio de política y sus resultados (p. 555).
- 3) **Nivel de análisis macro.** Se centra en las narrativas de políticas que impregnan las instituciones, la sociedad y las normas culturales en un largo periodo de tiempo. La pregunta genérica en este nivel de análisis es: cómo los cambios o estabilidad de narrativas de políticas macro dan forma a la política pública (y a los grupos e individuos dentro del cuerpo social estudiado) (Shanahan et al., 2018, p. 334).  
Dado que en este nivel se considera un largo periodo de tiempo, Jones et al. (2014) sugiere que debería basarse en archivos o análisis históricos; aunque reconoce que “[h]asta la fecha, no se ha realizado ningún estudio [ENP] a nivel macro” (p. 19).  
De forma similar, Shanahan et al. (2011) revela que de los tres niveles de análisis del ENP, el nivel macro es el menos desarrollado, pero la unidad de análisis sería la institución o la cultura (p. 542).

En nuestro caso, al ser la interculturalidad una respuesta a una problemática de carácter histórico-estructural, de alcance nacional y delimitación temporal de estudio suficiente, el nivel de análisis apropiado es claramente el macro.

---

<sup>19</sup> Jones et al. (2014) propone asumir diez supuestos en el nivel de análisis micro del ENP (pp. 11-13).

Shanahan et al. (2018) afirma que en el ENP podría permitirse no probar hipótesis, más bien se valora la articulación de proposiciones teóricas que permitan la exploración de narrativas de políticas mediante técnicas cualitativas (pp. 334-335).

Al ser el ENP una aproximación analítica “emergente” en palabras de Shanahan (2011, p. 535), Cejudo señala que no se ha generado aun un canon de textos fundamentales ni se ha consolidado un “núcleo duro” de conocimientos debido a que su aplicación es esporádica. (2008, p. 2). Por tanto, aun es demasiado prematuro juzgar al ENP (Smith y Larimer, 2013, como se citó en Jones et al., 2014, p. 20).

Ahora bien, hemos iniciado este apartado suscribiendo esta investigación al marco de *estudios de políticas*, proponiendo realizar un estudio *integral* al añadir la interacción entre la estructura normativa estatal (*polity*), la política pública (*policies*) y la dinámica política del contexto (*politics*); cabe aclarar que, al ser campos distintos, pero interactivos, la forma de engranar estas tres esferas es determinada por el investigador. Por otro lado, las investigaciones de políticas públicas pueden abordarse desde diferentes enfoques<sup>20</sup>, en nuestro caso, adaptamos el enfoque de narrativas de políticas en el sentido que en Bolivia no se ha identificado una política pública de interculturalidad “bien estructurada”<sup>21</sup>, lo cual no significa que no existan acciones gubernamentales, aunque dispersas, orientadas hacia su consolidación. Mencionamos anteriormente que la interculturalidad se verá afectada positiva o negativamente por los valores y antivalores en torno a ella (ver figura 1, pág. 23), en este sentido, se identificó la *Política Contra el Racismo y toda forma de Discriminación* y el *Plan Multisectorial* que ataca un antivalor, de manera que se la considera como una acción indirecta del Estado concorde a la interculturalidad.

Según Shanahan et al. (2008), se necesitan *al menos* dos componentes para diferenciar a una narrativa de una no narrativa: 1) tener al menos un personaje y 2) una narrativa de política debe referirse a la política pública de interés (p. 336). Nuestra adaptación consiste en analizar las narrativas, pero no en función de una política pública determinada, sino en función al problema público y/o su propuesta de mitigación (interculturalidad), el cual deriva en acciones gubernamentales dispersas incluida dos políticas públicas indirectas.

De esta manera se realizará el análisis de narrativas de actores según eventos y políticos (*politics*), a los que añadimos una esfera que el análisis integral de política pública no contempla:

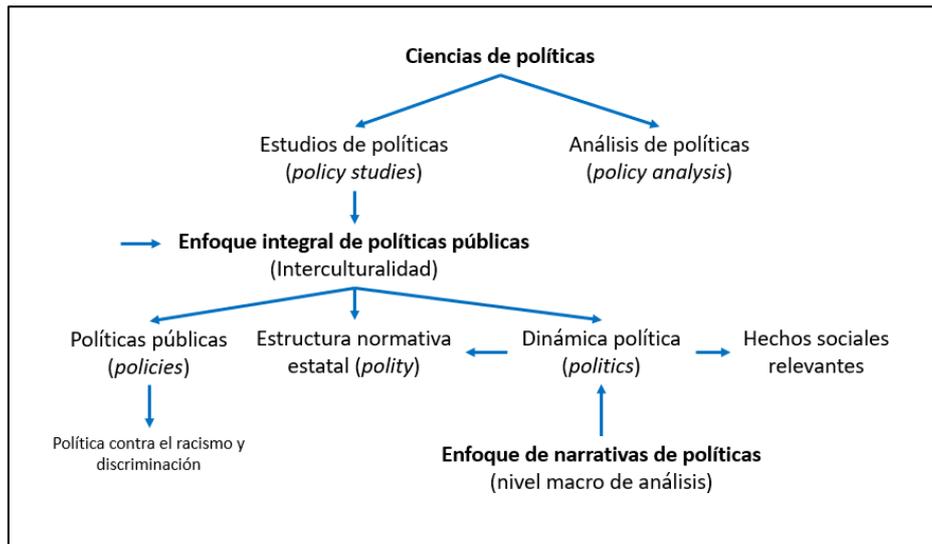
---

<sup>20</sup> Ver Del Castillo G. y Dussauge M. (eds.) (2020). *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. FLACSO.

<sup>21</sup> Ver definición de política pública.

los hechos sociales relevantes en torno al problema y/o propuesta de mitigación del problema (ver diseño metodológico) como ilustra la figura 4.

**Figura 4. Andamiaje teórico analítico**



Fuente: Elaboración propia.

### 2.2.2. Problema público

Varias interrogantes giran en torno al “problema público”<sup>22</sup>, por ejemplo: ¿Qué es un problema público? ¿Se trata en realidad de un problema? ¿Para quiénes significa un problema? ¿Quiénes resultan afectados y en qué magnitud? ¿Es un problema aislado o resulta de otros problemas que a la vez ocasiona otros?

En lo que podríamos llamar una aproximación estructural al problema público, como bien señala Aguilar, la vida en sociedad está llena de situaciones problemáticas o “problemas vitales”. Como individuos experimentamos situaciones problemáticas sin embargo no problemas, pues no existen los problemas “en sí”; los “problemas” son construcciones sociales lógicas de la realidad y requieren un proceso cognoscitivo o valorativo. Así, los problemas de políticas públicas son construcciones conceptuales cuyos datos que lo sustentan fueron seleccionados por los sujetos que los observan o experimentan (Aguilar, 1993, p. 56-59). Los problemas entonces, son producto del pensamiento.

Aguilar sostiene también que los problemas públicos son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos y conflictivos. Por ello Webber y Rittel, definieron a

<sup>22</sup> La problematización del “problema público” tampoco ha estado ausente en las ciencias sociales, desde la sociología, por ejemplo, se cuenta con aportes de Nisbet y Merton al respecto (Mollericon, 2021).

los problemas públicos como *wicked problems* (retorcidos, malignos, embrollados, tramposos). Estos problemas no tienen una formulación definitiva y su solución no es nunca verdadera o falsa (como se citó en Aguilar, 1993, pp. 55-56).

Para Cobb, considerando la afectación a la sociedad civil, un problema público impacta negativamente a un gran número de personas y tiene amplios efectos, incluyendo consecuencias a terceros. Anderson, en cambio, considera un problema público como una situación que produce insatisfacción en la ciudadanía y requiere de la intervención del gobierno para ser solucionado. Por su parte, Subirats afirma que un problema público es un problema social reconocido políticamente como público (como se citó en Franco, 2012, p. 128).

Ahora bien, el surgimiento de un problema público se encuentra estrechamente relacionado con el concepto de *formación de la agenda pública*. Al respecto, Cobb y Elder arguyen que es necesario distinguir la *agenda pública* de la *agenda gubernamental*. La *agenda pública* “está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente”; en cambio la *agenda gubernamental* es “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones” (como se citó en Aguilar, 1993, pp. 31-32). La *agenda pública* se caracteriza por ser más general y abstracta; mientras que si el gobierno decide incorporar un problema de la *agenda pública* a su *agenda gubernamental* debe traducirlo en un problema tratable y soluble, por tanto, esta última tiende a ser más específica y concreta (Montecinos, 2007, p. 328).

Desde una visión práctica de política pública, o modelo racionalista, Franco sostiene que un problema público se convierte en tal cuando una situación social se juzga políticamente como problemática y es objeto de debate público. Para ello, sostiene, una demanda debe surgir de determinados grupos sociales, debe desarrollarse un debate público y existir conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades públicas. Así, una vez reconocido un problema como público, ingresará a la agenda de gobierno con el objetivo de diseñar una política pública que contribuya a su solución (Franco, 2012, p. 129-130).

Dado que no todos los problemas son gubernamentalmente tratables, los problemas públicos deben ser planteados de manera que sean abordables con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición. Por ello, su planteamiento (definición) es determinante para la “solución”, pues en política pública existe una interdependencia entre

problema y solución. Los problemas se “crean”, de manera que sean solubles (Aguilar, 1993, 56-60).

La política pública exige, por tanto, pasar de una *situación problemática* a una *definición del problema* público (Montecinos, 2007, p. 328). Esto último se hará, por supuesto, una vez se haya instalado en la agenda de gobierno. La definición del problema se relaciona entonces con la identificación de problemas públicos y sobre la manera de enfrentar esas preocupaciones (Rocheffort y Cobb, como se citó en Dery, 2000, p. 37).

H. Simon distinguió los "problemas bien y mal estructurados". Los problemas bien estructurados serían aquellos que cuentan con un criterio preciso y un proceso mecánico para comprobar la solución; en cambio los mal estructurados son laxos, no se sabe con precisión qué resolver, no indican un criterio de solución, un ámbito ni un alcance, no se sabe si con acciones realizadas se avanza o retrocede (como se citó en Aguilar, 1993, pp. 60-61). En pocas palabras, son una invitación al fracaso y consumo de recursos políticos y fiscales.

Entonces, para crear un problema “bien estructurado” se debe poner énfasis en la *definición del problema*, de tal manera que pueda volverse el sujeto u objeto de un enunciado causal. Definir un problema significa “crear un problema” para el cual se puede y debe hacer algo (Aguilar, 1993, p. 60). Definir una situación como problema de política pública supone a la vez la formulación de su solución hipotética; “crear problemas” significa también “crear soluciones” (Montecinos, 2007, pp. 329-330).

La etapa misma de *definición del problema* es problemática, porque lo que para algunos es un problema, para otros no; para algunos resulta de altísima prioridad y para otros es simplemente un asunto rutinario; un mismo problema puede deberse a distintos aspectos y puede tener diferentes efectos según el actor que lo defina. Por tanto, se debate los componentes, causas, consecuencias y planteamiento del problema (Aguilar, 1993, p. 57)<sup>23</sup>.

Cabe resaltar que, si un problema público es mal definido y mal estructurado, las soluciones planteadas resultarán peor que la enfermedad, serán “soluciones en busca de problemas” (Montecinos, 2007, p. 329).

---

<sup>23</sup> La definición del problema puede darse de forma exógena y endógena. Exógena cuando se incluye a actores extra gubernamentales al proceso de elaboración de políticas públicas; en este contexto podría haber ganadores y perdedores en la forma como se defina el problema, sin embargo, en la negociación se podría alcanzar un punto donde un actor mejore sin que empeore otro; es en este escenario de debate y lucha por la definición del problema donde nace el enfoque de las coaliciones promotoras. La definición del problema de forma endógena, sin embargo, es cuando las decisiones las toma el gobierno de forma tecnocrática (Cabrerero en Montecinos, 2007, pp. 331-332).

Un problema, entonces, puede formarse en la agenda pública, pasar a ser parte de la agenda gubernamental convirtiéndose así en problema público, para finalmente ser definido de forma concreta y causal de tal manera que pueda ser atendido por el gobierno que definirá el problema en términos de política pública.

La escasez de recursos y el tiempo limitado de gestión gubernamental, principalmente, hacen que los problemas públicos deban ser desagregados de los problemas complejos a gran escala. Sin embargo, no todos están de acuerdo en que esta sea la estrategia correcta, ya que fraccionar el problema mayor en problemas menores (solubles), y tratarlos por separado puede ocasionar omitir su verdadera relación causal provocando así una falsa solución o, en otros términos, una solución correcta a un problema equivocado (Aguilar, 1993, p. 64-68).

En esta línea que denominaré alternativa, Wildavsky señala que el desagregar los problemas públicos puede resultar relativamente adecuado para procesos simples que involucran movimiento de recursos materiales y financieros. No obstante, en asuntos de mayor complejidad, cuando se requiere cambiar el comportamiento de las personas, por ejemplo, el modelo racionalista es insuficiente (como se citó en Arellano, 1996, p. 319). Al mismo tiempo, sostiene el autor, que el protagonismo técnico en la definición del problema era funcional cuando la sociedad estadounidense se consideraba homogénea y con valores semejantes, pues esta cualidad facilitaba la definición del problema. No obstante, “en un contexto de polarización social, de dominación elitista, de fuertes cacicazgos, de inestabilidad (política, social y democrática), como es América Latina, la posibilidad de un acercamiento técnico racional se hace más problemático”. (como se citó en Montecinos, 2007, p. 331). En otras palabras, el “tecnofoco” resulta inadecuado e insuficiente para las sociedades heterogéneas latinoamericanas.

Por lo mencionado, Medellín Torres, plantea que la forma de definir el problema debe adaptarse a los contextos latinoamericanos, donde se evidencia baja autonomía gubernativa, inestabilidad e incertidumbre (Ibidem, p. 331). Además, no se debe generalizar *a priori* que los valores sociales son homogéneos, pues tratamos con sociedades y organizaciones plurales (Ibidem, p. 322).

La “política pública”, sobre todo en Estados Unidos, critica Arellano, se ha arraigado con el “método científico”; no obstante, se ha separado de su componente político y sociológico (Arellano, 1996, pp. 319-323). “[P]areciera ser que quien se toma ese espacio público es el iluminismo técnico ejercido por tecnócratas que se niegan a incorporar otro tipo de racionalidades que no sean la económica e instrumental (Montecinos, 2007, p. 333).

Para efectos de la presente investigación, la definición de problema público se alimenta del planteamiento de Aguilar, que concibe a los problemas públicos como complejos, de gran escala e interdependientes. De forma similar Webber y Rittel afirman que un problema público puede ser un *wicked problem* y no tener una formulación definitiva.

A la vez, se toma la reflexión de Cobb y Anderson quienes señalan que un problema público puede afectar negativamente a un gran número de personas provocando en ellos insatisfacción y tornando necesaria la intervención del gobierno para su solución. Se acepta también el requisito de Franco Corzo y Cobb y Elder cuando sostienen que un problema público debe estar reconocido e inserto en la agenda gubernamental con miras al diseño de una política pública, pero fundamentalmente nos adherimos a la corriente crítica o alternativa en cuanto a la concepción del problema público. La siguiente figura distingue las corrientes en cuanto a la concepción y/o definición del problema público expuestas en este apartado y resalta los autores tomados en cuenta para el sustento de nuestra definición.

**Figura 5. Corrientes en torno a la definición de problema público**

| ESTRUCTURAL   | INSATISFACCIÓN SOCIAL   | EN RELACIÓN A LA AGENDA   | MODELO RACIONALISTA   | CORRIENTE ALTERNATIVA   |
|---|---|---|---|---|
| <p><b>Aguilar</b></p> <p>Es de gran escala, complejo, conflictivo</p>                 | <p><b>Cobb</b></p> <p>Afecta a muchas personas</p>  | <p><b>Cobb y Elder</b></p> <p>Está <u>inserto en la agenda gubernamental</u> y debe traducirse en soluble</p> | <p><b>Aguilar</b></p> <p>Debe ser definido de forma abordable para ser tratado</p>  | <p><b>Wildavsky</b></p> <p>El modelo racionalista es insuficiente para problemas complejos</p>        |
| <p><b>Webber y Rittel</b></p> <p>Es retorcido, embrollado (<i>wicked problem</i>)</p> | <p><b>Anderson</b></p> <p>Es una situación que produce insatisfacción y requiere intervención</p> |   | <p><b>Franco Corzo</b></p> <p>Ha sido juzgado políticamente como problemático, <u>ingresa a la agenda de gobierno para diseñar una política pública</u></p> | <p><b>Medellín Torres</b></p> <p>Se debe adaptar al contexto en LatAm.</p>                            |
|   | <p><b>Subirats</b></p> <p>Es un problema social reconocido políticamente como público</p>         |   | <p><b>Rochefort y Cobb</b></p> <p>Relaciona la definición del problema, identificación del problema y solución</p>  | <p><b>Arellano</b></p> <p>No debe desprenderse de su componente político y sociológico</p>            |
|   |   |   | <p><b>H. Simon</b></p> <p>Es un "problema bien estructurado"</p>  | <p><b>Franco Corzo</b></p> <p>Incorporar otras racionalidades más allá del económico instrumental</p> |

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las fases, digamos, de un problema público, un problema se forma en la *agenda pública*, adquiere la categoría de *problema público* cuando se incorpora a la *agenda gubernamental*, el gobierno le otorgará una *definición del problema* de forma causal para finalmente proceder a la intervención, mitigación o re-solución del problema público mediante una política.

Dicho esto, definimos problema público como una situación problemática que provoca insatisfacción en la ciudadanía y es reconocido por el gobierno como objeto de intervención mediante políticas públicas. Nótese que no hablamos de *definición del problema* o, en términos de Simon, un problema “bien estructurado”, pues el problema que describiremos a continuación es complejo y podría ser perfectamente calificado como *wicked problem*. Ante este tipo de problemas, a cambios políticos no incrementales, frente a sociedades heterogéneas y, además, en un contexto de polarización social, el modelo técnico racional resulta inadecuado e insuficiente.

En el caso de Bolivia, el cambio político objetivado en la CPE de 2009, responde a un proceso histórico (ver capítulo 1, Bolivia e interculturalidad: antecedentes) que fue insertado como problema público en la agenda gubernamental desde 2006 con la asunción de Evo Morales como presidente de Bolivia quien anunció en su primer discurso presidencial:

Los pueblos indígenas ... históricamente hemos sido marginados, humillados, odiados, despreciados, condenados a la extinción (...) a estos pueblos jamás los reconocieron como seres humanos.

De la resistencia de 500 años a la toma del poder para 500 años, para acabar con esa desigualdad, para acabar sobre todo con la discriminación, opresión donde hemos sido sometidos como aymaras, quechuas, guaraníes. (Evo Morales, 2006).

Lo que Bolivia tuvo por 180 años –desde 1825 hasta 2005– fue un Estado aparente porque (...) excluyó a la mayoría indígena de nuestra Patria. Siempre fuimos, somos y seguiremos siendo un país con mayoría indígena; pero esa mayoría indígena no fue incorporada, no fue representada ni reconocida en su cultura, en su ser, en su tradición (...) [el colonialismo y el racismo] caracterizaron al Estado boliviano desde 1825 hasta 2005. (Álvaro García Linera, 22 de enero de 2010).

Así entonces, el problema público al que pretendió atacar la transformación normativa desde la CPE es: un Estado de exclusión, discriminación y racismo para con la población indígena, problema que la CPE intentará mitigar mediante la propuesta de interculturalidad.



## 2.3 CONCEPTOS BÁSICOS

### 2.3.1. Acciones de política pública de interculturalidad

#### 2.3.1.1. Acciones de política pública

Política pública se relaciona con el concepto más amplio de política (dimensión política<sup>24</sup>), pues aquel que pretende el gobierno, generalmente, también pretende políticas públicas (Lahera, 2004, p. 35).

Dye definió política pública como “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (1995, como se citó en Martín et al., 2013, p. 58). Por otro lado, Oszlak y O’Donnell definieron el mismo concepto como un “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (1982, ibidem). Para Parsons, las políticas públicas se refieren a la forma en que se definen y construyen problemas y el modo en que éstos llegan a la agenda política y a la agenda de políticas públicas.

Birkland concibe a la política pública como acciones gubernamentales inmersas en un proceso político-administrativo que articula los medios disponibles para lograr los objetivos del gobierno; sin embargo, sostiene, puede ocurrir que dichos objetivos estén mal identificados, mal justificados y/o formulados, al igual que sus herramientas. Paralelamente, Birkland señala que las “políticas” pueden ser creadas por una multiplicidad de actores, pero las políticas “públicas” son creadas solo por los gobiernos. A esta última afirmación se suma Aguilar, para quien la política pública es un *plan de acción* del gobierno que es el actor determinante en la dirección de la sociedad, lo cual no significa la exclusión de la participación de actores extragubernamentales, pues la política pública es fruto de la interacción gobierno-sociedad, es un producto compartido entre el poder público y el público. En otros términos, la política pública emana de un poder público, pero a la vez tiene carácter público (Aguilar, 2010, pp. 30-32).

Se destaca que para Parsons (2007) y Birkland (2001), el interés en estudios de política pública radica en las decisiones gubernamentales de actuar o no actuar para cambiar o mantener algún aspecto de la realidad (p. 31; como se citó en Capano y Howlett, 2020, p. 10).

En este primer grupo de autores, resalta el hecho de que la inacción gubernamental (lo que el gobierno elige no hacer) puede ser considerada como política pública. La inclusión de la *omisión* al concepto, por supuesto amplía el campo de análisis al tomar en cuenta aquello que un

---

<sup>24</sup> Ver pág. 10.

gobierno decide no hacer, pero presenta también la dificultad de demostrar una *no decisión* gubernamental. Sin más argumentación, y por no estar acorde a los intereses de esta investigación, se descartará la inacción u omisión gubernamental del concepto de política pública.

Situamos en un segundo grupo a aquellos que se concentran en las acciones del gobierno. Así por ejemplo, para Aguilar, las políticas públicas son acciones que realiza el gobierno con el fin de cumplir objetivos de interés público<sup>25</sup>; tienen dos dimensiones: 1) intencional (político-normativa), porque pretenden lograr objetivos dentro el marco legal; y 2) causal (científico-técnica), porque se fundamentan en un razonamiento causal donde los resultados fungen como variable dependiente de la política pública<sup>26</sup> (Aguilar, 2010, p. 17-32). Estas acciones se caracterizan porque: a) se orientan a la realización de objetivos de valor para la sociedad (constitucional o legalmente prescritos); 2) fueron definidas entre el gobierno y sectores sociales; 3) fueron decididas por las autoridades públicas legítimas; 4) son llevadas a cabo por actores gubernamentales, o en asociación con actores sociales; 5) configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad. Con esto último, Aguilar enfatiza que una política pública no es una acción de gobierno singular y pasajera, no es una respuesta a demandas momentáneas, sino más bien una política pública integra un *conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas* para atender los problemas públicos (Ibidem, p. 29).

Por tanto, Aguilar afirma que las políticas públicas son un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente. Precisamente, la estructura estable de las acciones durante un cierto periodo de tiempo es lo que distingue a las políticas públicas de otras acciones de gobierno (Aguilar, 2010, p. 29). Es decir, entre la variedad de acciones que un gobierno ejecuta (coactivas, legales, políticas, financieras y administrativas, diferentes en asuntos, fines, instrumentos, destinatarios, duración y alcances), lo específico y distintivo del subconjunto de

---

<sup>25</sup> Aguilar diferencia también los términos “programa” y “política pública”. Para el autor, una política pública tiene objetivos integrales con líneas de acción generales -podríamos situar aquí también a Hall's, para quien la política pública contiene metas de política más o menos abstractas o generales (1989; 1983, como se citó en Capano y Howlett, 2020, p. 13); en cambio los programas, cuentan con objetivos más específicos y atienden a una población objetivo determinada para afrontar un problema particular siguiendo los lineamientos generales de una política mayor. Por tanto, una política pública es un conjunto estructurado y coherente de programas específicos que abordan dimensiones particulares del problema mayor. A su vez, aclara que, si se quiere usar el concepto de “plan”, este se situaría en un plano aún más general, de modo que un plan consistiría en un conjunto integrado y coherente de políticas públicas sectoriales (Aguilar, 2010, pp. 30-31).

<sup>26</sup> A esta línea se suma también Mejía, para quien la política pública es una correlación entre elementos técnicos y el manejo político que se produce (Franco, 2012, p. 85).

acciones denominadas como política pública es su sistematicidad en un periodo de tiempo (Ibidem, p. 28).

Franco coincide en que no todas las acciones pueden ser denominadas como política pública. Por ende, hace una clasificación de las acciones gubernamentales en:

- a) Políticas de Estado: acciones respaldadas por preceptos constitucionales que trascienden periodos de gestión de gobierno, tienen un alcance nacional y atienden materias de tipo estratégico.
- b) Políticas de Gobierno: acciones que se caracterizan por estar en los planes de desarrollo, tener un sello distintivo del gobierno de turno e incluye, en la práctica, algunas acciones discrecionales carentes de respaldo técnico.
- c) Políticas Públicas: acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones basadas en un diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones (Franco, 2012, pp. 87-88).

De esta manera, para Franco, una acción de gobierno no alineada a un interés público y carente de un diagnóstico no es una política pública, es simplemente un acto de autoridad (Franco, 2012, p. 86). Sin embargo, de tomar explícitamente la definición de Franco muchas acciones gubernamentales que no hayan cumplido con un proceso de diagnóstico, por ejemplo, quedarían fuera del rango de análisis. Ante esto, y tomando en cuenta el escenario latinoamericano donde las acciones de gobierno no siempre cuentan con respaldo técnico, resulta útil la caracterización de Lahera cuando describe los componentes de una buena política pública, una política de calidad o de excelencia (Lahera, 2004, p. 35).

En otros términos, Lahera brinda elementos para clasificar a una política pública según su grado de cualificación, lo que permitiría denotar una acción gubernamental que no cumpla con los criterios mencionados por Franco como política pública, aunque sea de baja calidad.

Vimos que la gran mayoría de autores contempla las acciones como componente práctico de políticas públicas estructuradas. En esta investigación, por las razones expuestas en cuanto a la no identificación de una política pública intercultural “bien estructurada”, sino más bien a acciones dispersas y una política pública indirecta orientada al avance hacia la interculturalidad, en vez de “política pública”, preferimos referirnos a “acciones de política pública”, las cuales tienen características de política pública sin embargo no encuadran con las definiciones estrictas de política pública hechas por el modelo racionalista el cual de todas formas no tomamos en cuenta.



Dicho esto, en esta investigación, acciones de política pública son un conjunto de decisiones intencionales y sistemáticas ejecutadas por el gobierno para cumplir objetivos estipulados en la Constitución, en leyes o para atender un problema público abstracto o específico.

### 2.3.1.2. Interculturalidad

Etimológicamente, “interculturalidad” se forma básicamente por el prefijo *inter* (entre) y la palabra *cultura* (relativo al conocimiento humano). Por lo que su significado etimológico refiere a una interacción entre culturas<sup>27</sup>. Es decir, reconoce implícitamente la existencia de diversidad cultural y la dinámica del relacionamiento entre ellas; el debate radica sin embargo, en los términos o condiciones de esa interacción.

La historia de la colonización española indica que el concepto de interculturalidad es relativamente reciente; de hecho, los países latinoamericanos incluso al independizarse siguieron los patrones de homogeneización cultural heredados de Europa.

Desde una perspectiva crítica, Díaz-Polanco sostiene que en el pasado las acciones para eliminar la diversidad cultural se efectuaban mediante el genocidio y etnocidio. Sin embargo, en la historia más reciente (s. XX, sobre todo su segunda mitad) los Estados han encarado estrategias sutiles de disolución de la diversidad, proceso que el autor refiere con el concepto de *etnofagia*. Así, la etnofagia es la adopción de un proyecto a largo plazo que busca absorber y asimilar la diversidad, en lugar de la estrategia de antaño que buscaba destruir la cultura de los grupos étnicos de forma explícita. “No se busca la destrucción mediante la negación absoluta o el ataque violento de las otras identidades, sino su disolución gradual mediante la atracción, la seducción y la transformación” (Díaz-Polanco, 2006, p. 161).

Ahora bien, la etnofagia puede ejecutarse en forma paralela a la “protección” aparente de los Estados a las diferentes culturas. Es más, puede darse cuando un Estado alcanza su máximo carácter *diversionista*, expresa el respeto a la diferencia, mientras se alienta la participación de los grupos étnicos, o incluso cuando se exaltan los valores indígenas. Así por ejemplo, el discurso etnicista de los ochenta ensalzaba la diversidad étnica, pero al mismo tiempo rechazaba la alianza de indígenas con otras clases sociales subordinadas con propósitos políticos. Es decir, se anulaba sus posibilidades de lucha por el poder político reconociendo “diferencias no conflictivas” (Díaz-Polanco, 2006, pp. 161-162).

---

<sup>27</sup> Revisado el 10-12-21 en: <https://bit.ly/3ymkMQ8>

De esta forma los Estados comenzaron a optar gradualmente por el *multiculturalismo*, el cual reconoce la diversidad en tanto diferencia “cultural”, empero deja de lado las diferencias económicas y sociopolíticas que podrían causar conflicto al sistema. De esta forma, dice Díaz-Polanco, el multiculturalismo ofrece “límites de la tolerancia” hacia lo diferente, de tal manera que garantiza la reproducción y expansión del sistema capitalista (Díaz-Polanco, 2006, p. 156-173). Albó define al multiculturalismo como una simple constatación de la existencia de diferentes culturas en un determinado espacio, pero sin hacer referencia a sus relaciones. De igual forma, Walsh entiende multiculturalidad o multiculturalismo en el plano descriptivo, denotando multiplicidad de culturas sin necesidad de relación entre ellas (1999, como se citó en Garcés, 2009, p. 24).

Desde una corriente, digamos, materialista de la interculturalidad, Viaña, Fornet-Betancourt y Garcés reflexionan la interculturalidad de forma crítica o, en sus palabras, emancipativa. Esta perspectiva propone una interculturalidad profunda y estructural basada en las condiciones materiales igualitarias y el reconocimiento pleno de la pluralidad de forma horizontal, interculturalidad profunda que incluso podría cambiar el modelo civilizatorio actual.

Viaña, denuncia que la cultura dominante (occidental) es en verdad incapaz de ser tolerante y respetuosa con la diversidad, menos si se toman en cuenta las desigualdades objetivas del sistema que obligan a dar una definición “conservadora” de interculturalidad dentro el marco del liberalismo. No se puede construir interculturalidad sobre la base de las mismas estructuras de dominación existentes; por tanto, arguye, la adopción de la interculturalidad por parte de los Estados apunta al control del conflicto social y la conservación de la estabilidad con el fin de la reproducción del sistema capitalista. No obstante la interculturalidad, en caso de profundizarse, puede llegar a ser emancipativa en vez de un instrumento de domesticación. En este sentido, el autor destaca como ejemplos a Bolivia, Ecuador y Venezuela, cuyas asambleas constituyentes transformaron aspectos estructurales del Estado a partir de sus Constituciones para profundizar la interculturalidad. Sin embargo, el mismo reconoce que lo fundamental no se resolverá desde el ámbito normativo (Viaña, 2009, p. 7-21).

Fornet-Betancourt por su parte, señala que hay un desequilibrio epistemológico que impide la interculturalidad. Esto pasa porque la ciencia occidental, prácticamente ha acompañado el desarrollo del capitalismo colonizando, si vale el término, a las otras formas cognitivas humanas, y negando el conocimiento de otras culturas pues se los declaraba como inmaduros en términos científico-tecnológicos. Así como se creía que con el cristianismo llegó el único Dios verdadero, se cree que con Europa llega la verdadera y única ciencia, de modo que otras tradiciones y



saberes contextuales son automáticamente descalificados, impidiendo un verdadero diálogo intercultural entre saberes y tecnologías de forma simétrica. Por tanto, al expandirse un único paradigma epistemológico, se expande también la jerarquía de una cultura sobre las demás. Entonces, la interculturalidad debe apostar a una diversidad cultural en diálogo (Fornet-Betancourt, 2009, pp. 9-16).

Por último, Garcés denomina “políticas de la diferencia” a aquellas acciones estatales encaminadas al reconocimiento de la diversidad pero escondiendo mecanismos sutiles de dominación, al estilo del *multiculturalismo* y la estrategia paralela de *etnofagia* que mencionara Díaz-Polanco. Además, basado en Walsh, afirma que, la conceptualización de lo intercultural, desde una perspectiva crítica, debe servir como herramienta de transformación de las relaciones, esto a partir del reconocimiento de las asimetrías sociales, económicas, políticas y de poder. La interculturalidad no es pues un simple reconocimiento o tolerancia de la diversidad, a diferencia de la multi y pluriculturalidad, la interculturalidad aún no existe, es un horizonte a alcanzar mediante acciones concretas (Garcés, 2009, pp. 23-27).

Hasta aquí, podríamos situar a los autores mencionados en la corriente que denominamos interculturalidad materialista, por su énfasis en la igualdad material. Esta resulta útil para reflexionar el concepto y posibles alcances de la interculturalidad desde el plano teórico y a largo plazo. Sin embargo, ninguno de los autores menciona el grado de igualdad que una interculturalidad profunda requeriría para ser efectiva ni los mecanismos a través de los cuales se practicaría la interculturalidad. Se critica a la “noción conservadora de interculturalidad” que define “interculturalidad” como una interrelación de respeto y diálogo entre diversos para vivir en armonía, pues esta dependería de la buena voluntad subjetiva de las personas. Se expone como tarea condicional, primero desmontar y deconstruir el orden económico, político, social y cognitivo de desigualdad absoluta y dominación; dialogar sobre factores económicos, políticos y hasta militares, o sea, prácticamente cambiar el sistema actual sin trazar, digamos, una ruta crítica hacia la consolidación de la interculturalidad.

Por otro lado, para Dietz, la “interculturalidad” es un concepto polisémico que podría clasificarse en tres corrientes diferentes pero complementarias: 1) la distinción entre el concepto descriptivo y prescriptivo de interculturalidad; 2) la aceptación implícita de una noción estática de cultura frente a otra dinámica; y 3) la aplicación funcionalista del concepto (analiza el *statu quo*) frente aplicación crítica y emancipatoria del concepto (identifica conflictos y fuentes de transformación social) (Dietz, 2017, p. 192).

De las tres corrientes mencionadas destacamos la primera, donde la interculturalidad se entiende desde el punto de vista *descriptivo* como el “...conjunto de interrelaciones que estructuran una sociedad dada, en términos de cultura, etnicidad, lengua, denominación religiosa y/o nacionalidad” (Dietz, 2017, p. 193); en cambio la interculturalidad, desde el punto de vista *prescriptivo* en ocasiones se entiende como “interculturalismo”, el cual es:

[U]n programa transformador que tiene como objetivo hacer que las sociedades contemporáneas sean más conscientes de sus diversidades internas, y más inclusivas y simétricas en relación con sus —así denominadas— minorías (...) el interculturalismo hace énfasis en la necesidad de transformar la naturaleza de las relaciones entre estos grupos, lo cual implica no sólo empoderar a unos, sino también alterar las percepciones de la mayoría y promover los procesos recíprocos de identificación entre grupos que han sido privilegiados y aquellos que han sido excluidos históricamente, ‘entre aquellos que no quieren recordar y aquellos que no pueden olvidar’. (Santos, 2010, como se citó en Dietz, 2017, p. 193).

La interculturalidad también puede ser definida como “la interacción entre dos o más culturas, de manera que ninguna se encuentre por encima de la otra, con el propósito de favorecer la integración y tener una convivencia armónica”, esta interacción no es sólo geográfica, sino más bien, una interacción cotidiana basada en valores como la tolerancia y el diálogo para resolver conflictos, pues el objetivo es el respeto a la diversidad<sup>28</sup>.

Entonces, nuestra tesis considera a la corriente materialista de la interculturalidad interesante en términos teóricos, pero inoperante en términos prácticos, pues se sitúa más en el ámbito del *deber ser* en vez del *ser* (al menos en el corto y hasta mediano plazo). Para efectos de nuestra investigación, tomaremos la noción prescriptiva de “interculturalismo” explicada por Dietz, pues ésta se relaciona con las iniciativas del gobierno en cuanto a políticas públicas.

Por tanto, interculturalidad es la interacción horizontal entre culturas diferentes, basada en el respeto, la tolerancia y el reconocimiento de la igualdad jerárquica, de tal manera que la interacción dialogada entre diferentes permita la convivencia y resolución de conflictos de forma pacífica.

Es importante aquí aclarar que la cuantificación de la diversidad cultural depende de la construcción de variables sujetas al razonamiento técnico y a contextos políticos. En Bolivia los censos realizados cuantificaron la diversidad étnica-cultural según las siguientes variables: raza,

---

<sup>28</sup> Revisado el 20-11-21 en: <https://www.utel.edu.mx/blog/rol-personal/que-es-ser-intercultural/>

color de piel, apariencia física, vestimenta, idioma hablado y autoidentificación. (Molina y Albó, 2006, como se citó en Ciudadanía, 2012, pp. 238-239).

El último censo de 2012, reveló que el 58,3% de los bolivianos no se identificaba con algún grupo étnico. A pesar de que muchos entienden la interculturalidad como sinónimo de relación entre etnias indígenas, si hablamos de interculturalidad a nivel nacional, creemos incorrecto obviar ese significativo 58,3% de “no indígenas” y asumirlos equivocadamente como carentes de cultura, pues dicha población también pasa por procesos de socialización. Por tanto, cuando nos referimos a “interculturalidad”, hablamos de relaciones entre grupos culturales de la población boliviana, entre ellos, el subconjunto de etnias indígenas (41,7%).

### **2.3.1.3. Definición de acciones de política pública de interculturalidad**

Acciones de política pública de interculturalidad o políticas interculturales son aquellas decisiones a veces derivadas en acción o conjunto de acciones intencionales y sistemáticas ejecutadas por el gobierno nacional boliviano para cumplir con los numerales 2 y 3 de los fines y funciones *esenciales* del Estado expresados en el artículo 9 de la CPE: la interculturalidad, entendida como la interacción horizontal entre culturas diferentes, basada en el respeto, la tolerancia y el reconocimiento de la igualdad jerárquica, de tal manera que la interacción dialogada entre diferentes permita la convivencia y resolución de conflictos de forma pacífica. Estas acciones de política públicas son: *Política Contra el Racismo y toda forma de Discriminación (Plan de Acción 2012-2015 y Plan Multisectorial 2016-2020)*.

### **2.3.2. Periodo de implementación**

#### **2.3.2.1. Proceso de políticas públicas**

La política pública se inicia con la toma de decisión por parte del gobierno de turno, sin embargo, existe una serie de actividades antes y después de la toma de decisión.

Lasswell diferenció al conocimiento *del* proceso de las políticas y el conocimiento *en* el proceso de las políticas; de estos, el primero tiene cualidad procesal con, según Lasswell, siete etapas de lo que después llamó “proceso de decisión”: 1) inteligencia, 2) promoción, 3) prescripción, 4) invocación, 5) aplicación, 6) terminación y 7) evaluación. Posteriormente, Brewer, alumno de Lasswell, propuso otra secuencia derivada: 1) iniciación, 2) estimación, 3) selección, 4) implementación, 5) evaluación y 6) terminación (1956, como se citó en Deleon, 2010, p. 62-63).

Acorde a su definición de política pública bidimensional, Aguilar arguye que la política pública está inmersa en un proceso integrado por varias *acciones intelectuales* (de información, análisis, cálculo y crítica) y *acciones políticas* (de movilización, discusión, persuasión, negociación y acuerdo). Según el autor, las etapas que integran el proceso de política pública son siete: 1) formación de la agenda, 2) definición del problema público, 3) formulación de la política (construcción de opciones), 4) decisión o selección de opciones, 5) comunicación de la política, 6) implementación de la política y 7) evaluación de la política. Estas fases podrían agruparse en torno a dos conjuntos: predecisional y posdecisional (Aguilar, 2010, p. 31-35).

No obstante, otros autores sugirieron su propia secuencia de etapas, por ejemplo, H. Simon (tres etapas); R. Mack (cinco etapas); R. Rose (doce etapas); W. Jenkins (siete etapas); B. Hogwood (nueve etapas); Hupe y Hill (cinco etapas). (Parsons, 2007, p. 112, 113; Capano y Howlett, 2020, p. 13).

La idea de dividir la hechura de políticas públicas en pasos, etapas o fases, fue criticada por exagerar la naturaleza racional del proceso. Se acusó al modelo de crear una visión artificial de la formulación de políticas arguyendo que el mundo real es mucho más complejo de lo que el modelo expresa (Parsons, 2007, p. 113).

Sin embargo, en defensa del modelo se aclaró que dichos eslabones no deben ser comprendidos como una secuencia cronológica lineal, aunque obedecen cierto orden como el hecho de que la comunicación e implementación ocurran después de la decisión, así como la evaluación de productos o resultados tiene lugar al cierre del ciclo (o apertura de espiral) (Aguilar, 2010, p. 35). Por su parte, Brewer tampoco afirmó que las etapas fueran unidireccionales ni que carecieran de capacidad de retroalimentación (1983, como se citó en Deleon, 2010, p. 67).

Para Parsons, es claro que en el mundo real los límites entre fases o etapas no están claramente definidos, no son nítidos, tienden a desdibujarse, superponerse y entremezclarse. Reconoce también que no puede haber una sola teoría o modelo capaz de aprehender o explicar la complejidad del proceso que constituyen las políticas públicas (Parsons, 2007, p. 33). Sin embargo, el ciclo de las políticas o enfoque “por etapas” sigue siendo la base del análisis del proceso de las políticas públicas como del análisis en y para el proceso de las mismas. Esto porque, considera, que es necesario adoptar un lineamiento que haga que la vasta complejidad de las políticas sea más manejable; así, el enfoque por etapas proporciona una estructura racional donde cada etapa presenta un contexto en el que se pueden aplicar otros marcos de análisis (Ibidem, pp. 111-114).

Por tanto, para Parsons el enfoque por etapas sí permite el análisis de las complejidades del mundo real, siempre y cuando se recuerde sus limitaciones como metáfora. Finalmente aclara, “el ciclo de las políticas públicas, por sí mismo, no es una herramienta suficiente” (Parsons, 2007, p. 115), sobre todo porque el marco por etapas, sin el acompañamiento de otros enfoques, tiende a prestarse a la visión “gerencialista” o “de arriba hacia abajo”.

Ahora bien: ¿ciclo o proceso? Según Del Castillo y Dussauge (2020), si bien *ciclo* y *proceso* son parte de un mismo paradigma, cada uno recurre a aproximaciones epistémicas y metodológicas distintas. Por un lado, el *ciclo de políticas* describe una secuencia con aparente mayor claridad en cuanto a etapas y consecución. En cambio, por otro lado, el *proceso de políticas* intenta ilustrar el dinamismo y la complejidad del mismo, las relaciones entre actores, los contextos específicos y los productos de la política pública; aquí no hay causalidad lineal ni factores unívocos, sino se reconocen teorías alternativas con diversos alcances. Bajo la perspectiva del proceso, las políticas públicas tienen un sentido inherentemente político (2020, pp. 15-16).

De todas las etapas propuestas por los autores previamente mencionados, se pueden distinguir *al menos* cuatro momentos analíticos: la gestación, diseño o formulación, implementación y evaluación (Franco, 2012, p. 88); a estas cuatro fases se suma Lahera (2004, p. 37). De todas formas, independientemente de la cantidad de etapas, la presente investigación se concentra en una de las cuatro mínimas en términos de fase: la implementación.

### **2.3.2.2. Definición de periodo de implementación**

En la década de 1970, la política pública se juzgaba a partir de la etapa decisional del proceso, haciéndose preguntas como cuán racional, abierta o justa era o podía ser la toma de decisiones. Sin embargo, se hizo evidente que muchas políticas no eran tan efectivas como se esperaba, los problemas no encontraban “solución” y otros, incluso, empeoraban. Los planes mejor diseñados habían fracasado con frecuencia y analistas se preguntaron por qué y cómo habían fallado (Parsons, 2007, p. 477).

El modelo racional asume que se tiene control de la secuencia de etapas dentro de un sistema y los implementadores hagan lo que se les dice (Pressman y Wildavsky, 1998, p. 486). Para Wilson, por ejemplo, la labor decisoria debía caer exclusivamente en las manos del político, aparentemente omnipotente, dejando al administrador la función pasiva/inactiva de servir al dominio del político que materializaba su poder en reglas y procedimientos (como se citó en Pressman y Wildavsky, 1998, p. 7).



Anteriormente, los estudios de política pública dejaban de lado la relación e interacción entre políticos, administradores y proveedores de servicios, se trataba de un “eslabón perdido” en el proceso de las políticas (Hargrove en Parsons, 2007, p. 482), no se tomaba en cuenta el impacto de la burocracia en la efectividad de las políticas ni se consideraba a los burócratas como personas con ideas, valores, creencias e intereses que podrían influir en la política pública (Parsons, 2007, p. 482).

Bardach propuso en 1977 un modelo de “juegos”, el cual planteaba que la implementación es un juego de “negociación, persuasión y maniobras en condiciones de incertidumbre” (Bardach, 1977, p. 56). Si se asume que grupos e individuos ejecutan distintas estrategias para maximizar su poder e influencia en la política, la implementación implica personas egoístas que “juegan juegos”, o sea, los actores de la implementación juegan para ganar tanto control como sea posible y tratan de hacer del sistema un espacio para alcanzar sus propias metas y objetivos (Parsons, 2007, p. 491).

El modelo de Bardach sugiere que la política va más allá de las instituciones políticas formales. Por ende, la política no termina cuando un proyecto de ley se convierte en ley, ni en el proceso de toma de decisiones. Con esto, Bardach invita a redefinir las fronteras entre la política y la burocracia, entre el proceso de toma de decisiones y la implementación además de los resultados. Así, la implementación no es sino otra forma de política que tiene lugar dentro del dominio del poder no electo (1977, como se citó en Parsons, 2007, p. 491). Parafraseando a Clausewitz sobre la guerra, para Parsons, la implementación es la continuación de la formulación de las políticas públicas por otros medios. El diseño de una política no significa su conclusión, o como bien diría Anderson: “Las políticas públicas se formulan mientras se administran y se administran mientras se formulan” (1975, como se citó en Parsons, 2007, p. 482).

En este sentido, Aguilar sostiene que se debe prestar atención al componente político de la implementación ya que en esta etapa reaparecen los grupos de interés, partidos políticos, gobiernos locales, organismos internacionales y otros; cada uno con un interés, urgencia, visión del problema, expectativas y presiones sobre el gobierno que impactan positiva o negativamente al desarrollo de la política (Aguilar, 2010, p. 50). Para Jenkins, el estudio de la implementación es el estudio de la microestructura de la vida política: cómo organizaciones internas y externas al sistema político interactúan entre sí y cuáles son sus motivaciones (como se citó en Parsons, 2007, p. 482).

Por otro lado, es posible efectuar también un análisis administrativo en la etapa de implementación: organizacional, gerencial y operativo. Este valora la estructura administrativa

del ente encargado de la implementación, determina si existe una división del trabajo adecuada, si se cuenta con los materiales necesarios, personal competente y si el proceso de operación es eficiente (Aguilar, 2010, p. 49).

Se puede decir que dentro del análisis administrativo, se concibe a la implementación como un “proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas” (Parsons, 2007, p. 484). Van Meter y Van Horn definen a la implementación como las “acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (Van Meter y Van Horn como se citó en Franco, 2012, p. 91). En cambio, Franco afirma que la implementación, es el momento en el que lo decidido se aplica en la realidad; en ella concurren recursos, tecnología, la organización, información y las capacidades (Franco, 2012, p. 91).

La implementación requiere de un sistema de arriba hacia abajo (*top-down*) de control, comunicaciones, y recursos para hacer el trabajo. Empero este razonamiento se ha criticado por no tomar en cuenta el papel de otros actores y niveles involucrados en el proceso de implementación (Parsons, 2007, p. 487).

Ante la crítica al modelo *top-down*, surge el modelo *bottom-up* (de abajo hacia arriba). Estas dos corrientes, son las principales escuelas del análisis de implementación (desde el enfoque administrativo), al cual Matland añade una alternativa que combina a las dos; además, propone cuatro modelos de implementación basados en la ambigüedad de la política y su relación con el nivel de conflictividad (Matland, 1995). De forma similar, Pülzl y Treib afirman la existencia de tres tipos de enfoques en los estudios de implementación: *top-down*, *bottom-up* y teorías híbridas (Pülzl y Treib, 2007).

Para Elmore, en cambio, las dos aproximaciones para el análisis de implementación se denominan mapeo hacia adelante (cómo el legislador podría afectar la implementación) y el mapeo hacia atrás (la influencia a la política comienza con la declaración de comportamiento en el nivel más bajo del proceso de implementación) (Elmore, 1980, p. 602).

Claramente, estos últimos enfoques en estudios sobre implementación se encuentran dentro de lo que Aguilar llamó, el análisis administrativo, el cual ha tenido mayor presencia en los estudios de implementación. Sin embargo, como señala Deleon, las nuevas contribuciones a la investigación de las políticas públicas, como la etnografía o la negociación mediada, pueden caber en el modelo del proceso de las políticas sin socavar (sino más bien mejorar) su validez para comprender dichas políticas (Deleon, 2010, p. 69).

Hasta aquí, se revisó los enfoques en torno al análisis de la implementación en sus dimensiones política y administrativa. Debido a la aproximación analítica de esta investigación (enfoque de narrativas de políticas), se añadirá el componente “narrativa” a la dimensión política, la cual es de nuestro interés. Así, adecuando el concepto al objetivo de investigación, entendemos implementación como la etapa del proceso de políticas donde se pretende cumplir el propósito de la política intercultural y convergen actores con la intención de influir en el desarrollo de las acciones de política pública mediante narrativas.

### 2.3.3. Narrativas de políticas

Como aclaración inicial, se reconoce que algunos autores emplean la palabra “discurso” en vez de “narrativa”. No obstante, en esta ocasión se decidió no hacer distinción entre ambos términos pues no notamos esa intención en los autores; es más, bien podría intercambiarse en sus escritos académicos “narrativa” por “discurso” y el fondo de los argumentos no cambiaría en absoluto. De todas maneras, para evitar confusiones al lector, este documento optó por usar “narrativas” debido a la aproximación analítica que respalda la tesis.

Hecho el descargo, antes de definir qué son las narrativas de políticas entendamos primero qué es una narrativa en el ámbito genérico de la dinámica política y las políticas públicas.

Ball señala que, las narrativas<sup>29</sup> encarnan significados mediante el uso de palabras que sugieren formas de pensar, pero también tratan sobre quién, cuándo, dónde y con qué autoridad puede hablar (Ball, s.f., 2016, p. 26). Para Cejudo, una narrativa<sup>30</sup> es una estrategia de persuasión que defiende determinados valores y visiones del mundo por medio de argumentos, categorías y conceptos; éstos están condicionados por las relaciones de poder existentes en cada sociedad. (Cejudo, 2008, p. 4). Polleta afirma que, “las narrativas son formas de discurso, vehículos de ideología y elementos de marcos de acción colectiva” (Polleta et al., 2011, p. 112). Por su parte, Labov sostiene que “una narración es un relato de una secuencia de eventos en el orden que ocurrieron para comunicar un punto (1967, como se citó en Polleta et al., 2011, p. 111). Mientras que Jones & McBeth, definen a las narraciones como “una forma de estructurar y comunicar nuestra comprensión del mundo” (2010, como se citó en Shanahan et al., 2011, p. 539).

Una narrativa entonces, es una estrategia de persuasión que, mediante el uso de palabras ordenadas en una secuencia lógica de eventos, promueve determinados valores y formas de pensar y/o comprender la realidad.

---

<sup>29</sup> Ball emplea el término de “discurso”.

<sup>30</sup> Cejudo usa la palabra “discurso” en vez de narrativa.

Ahora bien, en el campo específico de políticas públicas, el interés principal es la relación de una o varias narrativas con el proceso de construcción de políticas. Varios autores han denominado esta relación como “narrativas de políticas” (*policy narrative* en inglés).

En este sentido, Cejudo considera narrativas de políticas al “conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que son producidas, reproducidas y transformadas en un conjunto de prácticas y por medio de las cuales se da significado a la realidad física y social” (Cejudo, 2008, p. 4)<sup>31</sup>. Además, señala, que para dar sentido a las políticas públicas se deben vincularlas con el entorno social y darles un significado. Por eso, los hacedores de políticas se basan en historias causales y no necesariamente en evidencia para dar sentido a realidades complejas. Una de las funciones de las narrativas de políticas es informar (comunicar una interpretación, opinión o evaluación) las decisiones que los actores de políticas toman respecto a la solución operativa de problemas concretos para justificar y legitimar las mismas (Ibidem, pp. 4-10).

Por su parte, Jones destaca que las narrativas de políticas son construcciones estratégicas de una realidad política promovida por actores políticos que buscan ganar (o no perder) batallas en política pública (Jones, et al., 2014, p. 9). A la vez, Jones & McBeth arguyen que las narrativas políticas “son historias persuasivas para algún fin político” (ganar elecciones, por ejemplo)<sup>32</sup> (2010, como se citó en Shanahan et al., 2011, p. 539).

Entonces, conforme a nuestra adaptación de ENP (pág. 40, párr. 4), se entiende a las narrativas de políticas como estrategias de persuasión en forma de historia causal que actores relevantes producen y reproducen mediante el uso de palabras ordenadas en una secuencia lógica de eventos, con el fin de promover un conjunto de ideas o formas de pensar que den sentido a la realidad en torno al problema público y/o su propuesta de mitigación (interculturalidad) a través de significados construidos en su relación con el entorno social. Por una cuestión práctica y evitar cercanías al homónimo, entiéndase en adelante el uso de “narrativas” como sinónimo de narrativas de políticas.

---

<sup>31</sup> Cejudo escribe “discurso de políticas” en lugar de narrativas de políticas.

<sup>32</sup> Carl Schmitt señala que, “en general, ‘político’ es asimilado, de una y otra manera, a ‘estatal’ o al menos es referido al Estado” (Schmitt, 2001: 171, 172).

## 2.4. PROPÓSITOS DE INVESTIGACIÓN

### 2.4.1. Pregunta de investigación

¿Cuáles son las características de las narrativas de políticas en torno al problema público y/o propuesta de mitigación traducida en acciones de política pública intercultural en el periodo 2009-2021 de implementación?

### 2.4.2. Objetivos

#### Objetivo general

Analizar las narrativas de políticas alrededor del problema público y/o propuesta de mitigación traducida en acciones de política pública de interculturalidad en Bolivia a fin de dar cuenta de la interacción entre la estructura normativa estatal, acciones de política pública y dinámica política durante el periodo de implementación 2009-2021.

#### Objetivos específicos

- Describir la estructura normativa que promueve la consolidación de la interculturalidad (*polity*).
- Describir las características de las políticas públicas indirectas en favor de la interculturalidad (*policies*).
- Analizar las narrativas de políticas de los actores relevantes involucrados en la etapa de implementación de las acciones de política intercultural (*politics*).

### 2.4.3. Objeto de estudio

El objeto de estudio es el periodo de implementación de la interculturalidad (2009-2021), en el cual se promulgaron leyes y decretos supremos (*polity*), impulsaron acciones de política pública (*policies*) y difundieron narrativas de políticas en torno al problema público y/o mitigación del mismo (*politics*).

### 2.4.4. Hipótesis

Las narrativas de políticas promueven la confrontación y polarización (*politics*), lo que afecta negativamente al acompañamiento de las acciones de política intercultural (*policy*) en desmedro del propósito de interculturalidad establecido en la estructura normativa del Estado (*polity*).

## 2.5. DISEÑO METODOLÓGICO

Para Shanahan existen básicamente dos vertientes que agrupan las preguntas de investigación del ENP: 1) examinar el *proceso político* de una política pública a través de elementos narrativos, es decir, dar cuenta de las características de desempeño de una política pública *a partir* del análisis de narrativas de políticas; y 2) explorar el papel de las narrativas *en* el proceso de políticas públicas en interacción con la política pública (Shanahan et al., 2018, pp. 333-334). Se resalta que nuestro propósito investigativo se enmarca en la segunda vertiente, lo cual significa que no solo se analizarán las narrativas de políticas para deducir el proceso de implementación de las acciones de política intercultural, sino que se describirá también las características de las acciones de política pública estatales (*policies*) y la estructura normativa (*polity*). De ahí la propuesta de emprender una investigación integral de política pública.

### 2.5.1. Estructura normativa estatal (*polity*)

Se describirá la estructura normativa de alcance nacional mediante la revisión y análisis documental de leyes y decretos supremos relevantes que integren en su contenido las palabras de interculturalidad, pluralidad, racismo y discriminación. Estas son: D.S. N° 29894 (2009), D.S. N° 131 (2009), Ley N° 045 (2010), D.S. N° 0762 (2011), Ley N° 139 (2011), D.S. N° 4257 (2020), D.S. N° 4393 (2020), D.S. N° 3058 (2017) y D.S. N° 4459 (2021).

**Cuadro 1. Estructura normativa en torno a interculturalidad**

|              | 2009   |  | 2010   | 2011   |  | 2020   |   | 2021  |
|--------------|--|--|--|--|--|--|---|---|
|              | 7-feb  | 20-may   | 8-oct  | 5-ene  | 14-jun   | 4-jun  | 13-nov  | 27-ene  |
| <b>Norma</b> | D.S. 29894. Crea el Ministerio de Culturas y Turismo con dos Viceministerios | D.S. 0131. Día Nacional de Lucha Contra la Discriminación Racial | Ley N° 045. Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación | D.S. 0762. Reglamento de la Ley 045, Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación. | Ley N° 139. Declaratoria del 24 de mayo como Día Nacional Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación | D.S. 4257. Elimina el Min- de Culturas y Turismo. Se crea el Vic. De Interculturalidad en el Min. de Educ. | D.S. 4393. Crea el Ministerio de Culturas, Descolonización y Despatriarcalización con dos Viceministerios | D.S. 4459. Se declara el 18 de octubre como "Día de la Recuperación de la Democracia Intercultural" |

Fuente: Elaboración propia.

### 2.5.2. Acciones de política pública intercultural (*policy*)

La interculturalidad en sí misma no es objeto de política pública, por lo que mediante revisión y análisis documental se describirán las acciones de política pública o políticas públicas que, indirectamente, coadyuvan a la consolidación de la interculturalidad, estas son: 1) Política del Estado Plurinacional de Bolivia Contra el Racismo y toda forma de Discriminación (Plan de Acción 2012–2015); 2) Plan Multisectorial del Estado Plurinacional de Bolivia Contra el Racismo y toda forma de Discriminación 2016–2020<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> No se toma en cuenta el "Plan para la Construcción de la Identidad Boliviana Plurinacional e Intercultural, Descolonizada, Despatriarcalizada y Comunitaria" porque no está disponible en internet.

### 2.5.3. Dinámica política (*politics*)

Este estudio se sitúa en el **nivel de análisis** macro, debido a que las narrativas de políticas en torno a interculturalidad involucran una transformación sociocultural estructural, porque provienen de actores de influencia a nivel nacional y se toma en cuenta un largo periodo de tiempo (12 años).

Los fragmentos narrativos de la base de datos construida corresponden a **citas textuales**, por tanto, no cuentan con la intervención de una línea editorial. Para la elección de los fragmentos narrativos se prediseñaron criterios de selección que las citas a ser incorporadas a la base de datos debían cumplir. Los criterios de selección son los siguientes:

**Cuadro 2. Criterios de selección de narrativas de políticas**

| No.      | Criterios   | Observaciones  |
|----------|---|--|
| <b>1</b> | <b>La narrativa debe referirse a un actor o agregado social boliviano</b>   |  |
|          | Ejemplo: "en vano se preocupan por desgastar al indio, desgastar a Evo Morales, por desgastar a este proceso, para parar este proceso, este proceso no es de Evo Morales, es de los movimientos sociales, pueden afectar al Evo Morales, pero no van a parar a los movimientos sociales". | Se excluye a los actores o agregados sociales extranjeros en tanto no se relacionen directamente con un actor o agregado boliviano. Ejemplo: referencias a Cristóbal Colón.  |
| <b>2</b> | <b>La narrativa debe hacer referencia a la conciliación o confrontación de actores</b>  |  |
|          | Ejemplo: "El proceso de reconciliación y reencuentro entre bolivianas y bolivianos no pasa por la venganza, sino por justicia y de eso estamos muy conscientes".  | Se excluyen demandas o propósitos sectoriales. Ejemplo: "El primer pilar se constituye cuando el movimiento indígena campesino se planteó la necesidad de tomar y de construir el Estado como una manera de lograr reconocimiento e igualdad política por la que habían peleado sus héroes, mártires y abuelos." |
| <b>3</b> | <b>La narrativa debe contar con al menos un personaje</b>   |  |
|          | Ejemplo: "...estos son tan solo algunos indicadores que reflejan la profunda crisis económica en la que nos dejó el gobierno de facto. Aumentó la incertidumbre por tanto en la economía boliviana, el desempleo, la pobreza y el hambre" (Personaje: "gobierno de facto").               | El personaje no necesariamente debe ser un actor individual o colectivo, puede referirse a una situación, entidad institucional, modelo de pensamiento.  |
| <b>4</b> | <b>Podrán incluirse narrativas con referencia al pasado en tanto se relacione con la interculturalidad, indígenas, racismo, discriminación, descolonización, colonialismo.</b>  |  |
|          | "En el Estado colonial, en la República, los más marginados, excluidos han sido el movimiento indígena, las mujeres, las distintas clases sociales, no solamente las mujeres obreras, no solamente las mujeres de los pueblos indígenas, saben esa larga historia"                        | Se excluyen referencias fuera de la dimensión social de gobiernos pasados. Ejemplo: "La tercera falla tectónica de nuestra conformación estatal fue que todos los gobiernos construyeron una economía externalizadora de excedentes y privatizadora de recursos comunes de la sociedad".                         |

Fuente: Elaboración propia.

**Fuentes.** Todas nuestras fuentes son recursos digitales disponibles en internet: videos, documentos de discursos transcritos, páginas del periódico El Diario (que cuenta con servicio de hemeroteca virtual) y otras notas de páginas web. Por lo mismo, en la base de datos, cada uno de los fragmentos narrativos cuenta con un enlace o liga que conduce al documento escrito, sitio web o audiovisual de donde fue extraído<sup>34</sup>.

**Identificación de actores.** Los actores cuyas narrativas de políticas serán analizadas se clasificaron en:

**1) Autoridades gubernamentales:** presidente, vicepresidente, viceministro de descolonización<sup>35</sup>. Dentro la delimitación temporal de esta investigación:

- Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia 2009-2019: Evo Morales.
- Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia 2009-2019: Álvaro García Linera.
- Presidenta del Estado Plurinacional de Bolivia 2019-2020: Jeanine Añez.
- Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia 2020-2021: Luis Arce
- Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia 2020-21: David Choquehuanca.
- Viceministro de descolonización 2010-2019: Félix Cárdenas.

**2) Líderes de opinión de partidos políticos de oposición:** representantes de partidos políticos de oposición<sup>36</sup>:

- Movimiento Sin Miedo: Fabián Yaksic, diputado.
- Convergencia Nacional: Centa Reck, senadora; Andrés Ortega, diputado; Carmen Eva Gonzáles, senadora.
- Unidad Demócrata: Ernesto Suárez, candidato a vicepresidente.
- Comunidad Ciudadana: Carlos Mesa, candidato presidencial.
- Comunidad Ciudadana: Gustavo Pedraza, candidato a vicepresidente.
- Partido Demócrata Cristiano: Chi Hyun Chung, candidato presidencial.

---

<sup>34</sup> Para ver el modelo de construcción de la base de datos conforme al Enfoque de Narrativas de Políticas, ver muestra en anexo 1.

<sup>35</sup> Scartascini et al. (2011), arguyen que los regímenes presidencialistas hacen que los presidentes (con cualidades personales, ideológicas, factores culturales e históricos) sean actores clave en la formulación de políticas. El presidente puede influir en las políticas públicas de dos maneras: mediante sus atribuciones constitucionales (a mayor poder constitucional, mayor capacidad de influencia) y sus poderes partidistas (respaldo en el Congreso por su partido político), esto además de nombrar y cambiar funcionarios de gobierno ejecutivos (p. 37-38).

<sup>36</sup> Los partidos políticos buscan influir explícitamente en las políticas de un país, muchas de sus posturas se plasmarán en sus programas políticos (Scartascini et al., 2011, p. 66).

**3) Líderes de grupos de interés:** organizaciones sociales indígena-campesinas, plataformas ciudadanas/organizaciones cívicas<sup>37</sup>.

- Nelly Rivera, vicepresidenta de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB).
- Justa Cabrera, presidenta de la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia (CNAMIB).
- Lázaro Tacoó, dirigente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB).
- Fernando Vargas, presidente de la Sub Central TIPNIS.
- Jorge Mendoza, presidente del Comité de la 8va marcha.
- Adolfo Chávez, presidente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB).
- Marco Pumari, presidente del Comité Cívico de Potosí.
- Fernando Camacho, presidente del Comité Cívico de Santa Cruz.

Por supuesto que los mencionados no son los únicos actores que, mediante narrativas de políticas, influyeron o buscaron influir en el proceso de implementación de las acciones de política intercultural. De todas maneras, como señala Ball, “no importa lo que algunas personas digan o piensen, sólo ciertas voces pueden ser escuchadas como significativas o autorizadas” (Ball, s.f., 2016, p. 28).

Cabe aclarar que, en cuanto a los actores, la base de datos fue construida de forma inductiva, vale decir, conformada por aquellos actores cuyas narrativas pudieron ser recabadas de forma remota.

**2.5.4. Coordinadas temporales de análisis de narrativas de políticas**

El análisis de narrativas se concentra en eventos específicos políticos y sociales durante el periodo 2009-2021.

- a) Eventos políticos relevantes.** Son puntos en el tiempo donde los actores exponen declaraciones y discursos de forma regular. Esta tesis identificó básicamente los siguientes tres eventos políticos en torno a los cuales se extraen los fragmentos de narrativas de políticas, estos son: 1) 22 de enero, día del Estado Plurinacional de Bolivia (12 eventos), 2) 6 de agosto, día de la Independencia de Bolivia (13 eventos), y 3)

---

<sup>37</sup> Es usual que organizaciones externas al sistema formal influyan en la toma de decisiones de los actores políticos en gobierno en cuanto a diseño e implementación de políticas públicas (Scartascini et al., 2011, p. 71).



promulgación de la Constitución, cierres de campaña y posesión presidencial (5 eventos). Por tanto aquí, se analizan 30 eventos políticos ocurridos en 12 años.

### Cuadro 3. Eventos políticos relevantes

|  | 2009                                | 2010                               | 2011        | 2012        | 2013        | 2014                       | 2015                               | 2016        | 2017        | 2018        | 2019                        | 2020                            | 2021                                   |
|--|-------------------------------------|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------|---------------------------------|--|
| <b>Día del Estado Plurinacional de Bolivia</b> |                                     | 22 de enero. Posesión presidencial | 22 de enero | 22 de enero | 22 de enero | 22 de enero                | 22 de enero. Posesión presidencial | 22 de enero | 22 de enero | 22 de enero | 22 de enero                 | 22 de enero (Añez)              | 22 de enero                            |
| <b>Día de la Independencia de Bolivia</b>      | 6 de agosto                         | 6 de agosto                        | 6 de agosto | 6 de agosto | 6 de agosto | 6 de agosto                | 6 de agosto                        | 6 de agosto | 6 de agosto | 6 de agosto | 6 de agosto                 | 6 de agosto (Añez)              | 6 de agosto                            |
| <b>Otros</b>                                   | Promulgación de NCPE (7 de febrero) |                                    |             |             |             | Campaña elecciones octubre |                                    |             |             |             | Cierres de camp. elec. oct. | 8 de nov. Posesión presidencial | 8 de nov. (1er año de gestión de Arce) |

Fuente: Elaboración propia.

- b) Eventos sociales relevantes.** Son aquellos escenarios de conflictividad en torno a alguna problemática relacionada con la interculturalidad (o valores negativos, véase figura 1, pág. 23), donde se difundieron narrativas de políticas de distintos actores, estos son: 1) Conflicto por el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), donde indígenas de tierras bajas se movilizaron en rechazo a la construcción de una carretera que atravesaba el TIPNIS; 2) Referéndum del 21 de febrero, en el cual la opción binaria de la consulta polarizó a la ciudadanía en torno a la posibilidad de reelección presidencial indefinida; 3) Elecciones generales de 2019, evento electoral que se desarrolló en un escenario de alta polarización e intolerancia. Vale decir, tres eventos sociales relevantes identificados en el periodo de 12 años.

### Cuadro 4. Eventos sociales relevantes

| sept, oct - 2011        | febrero de 2016              | oct, nov - 2019           |
|-------------------------|------------------------------|---------------------------|
| Conflicto por el TIPNIS | Referéndum del 21 de febrero | Elecciones generales 2019 |

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente en resumen, operacionalizamos el Enfoque de Narrativas de Políticas de la siguiente manera: los fragmentos narrativos que construyen la base de datos responden a los criterios de selección predefinidos; provienen de fuentes escritas y audiovisuales disponibles en internet; son citas textuales de los actores relevantes identificados y fueron extraídos de 33 eventos político sociales relevantes durante 2009-2021 (coordenadas temporales).

### CAPÍTULO 3. ESTRUCTURA NORMATIVA EN TORNO A INTERCULTURALIDAD

El presente capítulo describe cronológicamente la normativa adicional a la Constitución Política del Estado en torno a la interculturalidad a nivel nacional. Es decir, Leyes y Decretos Supremos que coadyuvan al avance de la interculturalidad de forma directa o indirecta (ver figura 1, pág. 23).

El mismo día de promulgada la CPE, 7 de febrero de 2009, el entonces presidente de Bolivia Evo Morales, decretó la nueva organización del Órgano Ejecutivo (**D.S. 29894**) argumentando en el preámbulo que se requerían normas para viabilizar la aplicación de la Constitución recién promulgada. Entre el contenido de la norma se observa:

- La “descolonización” es uno de los principios para los funcionarios públicos, quienes deben guiarse hacia el fomento del diálogo intercultural, intracultural y plurilingüe (Art. 3).
- El artículo 13 describe los ministerios que forman parte del Órgano Ejecutivo, nombrando por primera vez al Ministerio de Culturas; vale decir, con este D.S. y artículo específico se crea el Ministerio de Culturas.
- Una de las atribuciones del Viceministerio de Relaciones Exteriores es promover las políticas de interculturalidad del Estado en el ámbito internacional (Art. 18, inc. j).
- Entre las atribuciones del Ministro(a) de Autonomía está el formular, propiciar y evaluar el desarrollo de políticas nacionales de interculturalidad en la gestión de los gobiernos subnacionales (Art. 30).
- Dentro la estructura del Ministerio de Defensa, se contará con una Dirección General de Derechos Humanos e Interculturalidad en las Fuerzas Armadas (Art. 38, II).
- Una de las atribuciones del Ministro(a) de Defensa es promover y coordinar la defensa de la inclusión social, igualdad de oportunidades e interculturalidad en las Fuerzas Armadas (Art. 39, inc. f).
- El Ministro(a) de Desarrollo Productivo y Economía Plural tiene como atribución el formular y ejecutar políticas dirigidas a promover complejos productivos en base al modelo de economía plural (Art. 64, inc. c).
- Entre las atribuciones del Ministro(a) de trabajo, empleo y previsión social (Art. 86) se expresa: diseñar, proponer y coordinar la implementación de políticas laborales (inc. b); y promover y garantizar la libre asociación de empresarios y agentes productivos en el marco de la economía plural (inc. l).



- Al interior del Ministerio de Salud y Deportes, se encuentra el Viceministerio de Medicina Tradicional e Interculturalidad (Art. 89).
- Entre las atribuciones del Ministro(a) de salud y deportes (Art. 90) se especifica: promover la medicina tradicional y su articulación con la medicina occidental, respetando los preceptos de interculturalidad (inc. g); además de promover convenios con instituciones formadoras de recursos humanos para el desarrollo de programas de interculturalidad y equidad de género, aplicables al área de salud (inc. t).
- El artículo 92 expresa como atribuciones del Viceministerio de Medicina Tradicional e Interculturalidad: diseñar y proponer la política de promoción de la medicina tradicional y su articulación con la medicina académica o universitaria, en el marco de la interculturalidad y adecuación étnico-cultural de los servicios de salud (inc. a); diseñar, proponer y desarrollar un modelo de atención integral de promoción y fomento de la salud familiar y comunitaria, respetando la interculturalidad (inc. b); fomentar la investigación en medicina tradicional e interculturalidad en los servicios de salud (inc. e).
- Una de las atribuciones del Ministro(a) de Educación es: formular políticas y estrategias intraculturales, interculturales y plurilingües de Educación (Art. 104, inc. a).
- Una de las atribuciones del Viceministerio de Educación Regular es proponer políticas y estrategias intraculturales, interculturales y plurilingües para mejorar la calidad y pertinencia del subsistema de educación regular (Art. 105, inc. a).
- Una de las atribuciones del Viceministerio de Educación Alternativa y Especial es proponer políticas, estrategias y disposiciones reglamentarias intraculturales e interculturales para la educación alternativa y especial (Art. 106, inc. a).
- Una de las atribuciones del Viceministerio de Educación Superior de Formación Profesional es proponer políticas, estrategias y disposiciones reglamentarias intraculturales e interculturales para la educación superior de formación profesional (Art. 107, inc. a).
- Entre las atribuciones del Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario (Art. 112) están el promover el desarrollo rural y agropecuario reconociendo la diversidad cultural de los pueblos, revalorizando sus conocimientos ancestrales y las capacidades productivas comunitarias, en el marco de la economía plural (inc. a); y articular la institucionalidad público-privada y comunitaria, para la aplicación de políticas públicas y emprendimientos privados, mediante la participación de los actores económicos de la economía plural (Inc. w).

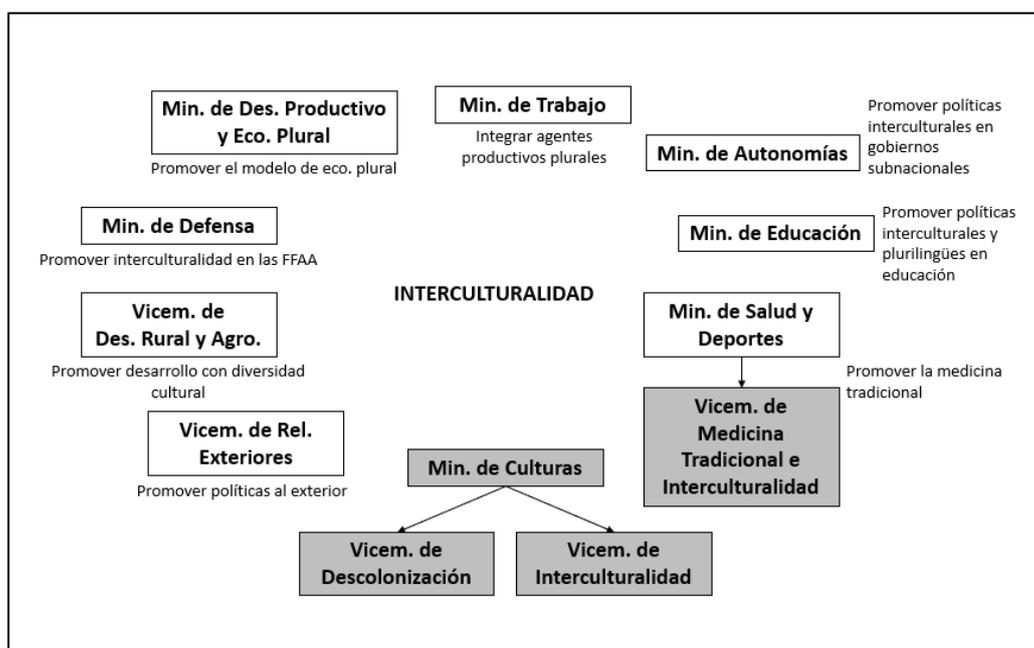


- La creación del Ministerio de Culturas especifica que contará con dos Viceministerios: 1) Viceministerio de Descolonización y 2) Viceministerio de Interculturalidad (Art. 114).
- Entre las atribuciones del Ministro(a) de Culturas (Art. 115) se encuentran: la implementación de la participación de naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales<sup>38</sup> y afrobolivianas en la toma de decisiones de las políticas culturales (inc. c); la formulación y desarrollo de políticas que contribuyan a que la diversidad cultural y los procesos de interculturalidad sean la base del desarrollo nacional (inc. f); coordinar la formulación de políticas culturales para la descolonización en el Estado (inc. g); implementar programas de aprendizaje de los idiomas oficiales (inc. n); formular e implementar políticas de prevención del racismo y cualquier otra forma de discriminación (inc. o); implementar proyectos y programas de inclusión de las naciones y pueblos indígenas (inc. q).
- Se determina como atribuciones del Viceministerio de Descolonización (Art. 116): el proponer e implementar políticas de gestión pública plurinacional (inc. b); desarrollar políticas para la prevención y erradicación del racismo y la intolerancia cultural (inc. f); promover la interculturalidad como instrumento de desarrollo que genere expresiones culturales compartidas, adquiridas en base al respeto mutuo y de la convivencia social armónica (inc. g); implementar programas de formación en idiomas oficiales del Estado Plurinacional (inc. h).
- Las atribuciones del Viceministerio de Interculturalidad: fomentar el diálogo intercultural entre las distintas naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas; y promover la interculturalidad como instrumento de desarrollo que genere expresiones culturales compartidas, adquiridas en base al respeto mutuo y la convivencia social armónica (Art. 117).

Con lo descrito, es notable que para viabilizar la CPE, varios entes del Órgano Ejecutivo integran en sus atribuciones elementos propios de la interculturalidad y reconocimiento de la pluralidad. Se destaca que el recién creado Ministerio de Culturas ocupa la última posición en el registro de ministerios, sin embargo, aun así, resalta el que una entidad específica se encargue de la promoción de interculturalidad y lucha contra la discriminación y racismo. La figura 6 ilustra todas las entidades que el D.S. 29894, del 7 de febrero de 2009, atribuye competencias en torno a la interculturalidad, resaltando aquellas con obligaciones directas.

---

<sup>38</sup> Denominación otorgada a comunidades formadas en base al asentamiento de tierras.

**Figura 6. Bolivia. Entidades con atribuciones respecto a la interculturalidad según D.S. 29894**


Fuente: Elaboración propia.

Casi tres meses después de haberse promulgado la CPE, se decretó el Día Nacional de Lucha Contra la Discriminación Racial (**D.S. 131**, de 20 de mayo de 2009), el cual reconoce en el preámbulo que el numeral 2 del artículo 9 de la CPE establece como uno de los fines y funciones esenciales del Estado garantizar el bienestar, la protección e igual dignidad de las personas, naciones, pueblos y comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intercultural, intracultural y plurilingüe.

Por otro lado, reconoce que la discriminación racial se constituyó en una práctica regular llegando a su punto crítico el 24 de mayo de 2008 en la ciudad de Sucre, donde campesinos e indígenas fueron sometidos a humillaciones públicas. Por tanto, sugiere la norma, se requiere tomar medidas para *sensibilizar* a la población y promover una sociedad plural, tolerante y respetuosa contribuyendo a la cultura de paz. La norma declara así el día 24 de mayo como “Día Nacional de Lucha Contra la Discriminación racial”, ordenando a todas las instituciones públicas y privadas del sistema educativo y entidades públicas realizar actos públicos de educación, prevención y sensibilización contra la discriminación racial. (Art. 2-3).

Se hace notar que el cumplimiento del D.S. 131, el cual podría denominarse declarativa, trata de que las entidades nombradas realicen una actividad al año (24 de mayo) contra la discriminación racial y promoción de la cultura de paz.

Posteriormente, el 8 de octubre de 2010, se promulgó la **Ley N° 045** contra el racismo y toda forma de discriminación, la cual se plantea como objetivo eliminar conductas de racismo y discriminación y consolidar políticas públicas de protección y prevención de delitos de racismo y discriminación (Art. 1).

Un aspecto interesante es que la Ley 045 emite por primera vez una definición de interculturalidad, que es entendida como: “la interacción entre las culturas, que se constituye en instrumento para la cohesión y convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones para la construcción de relaciones de igualdad y equidad de manera respetuosa” (Art. 2). No obstante, la Ley también define conceptos como discriminación (exclusión en razón de algún elemento de la personalidad), discriminación racial (exclusión por motivos de raza, color de piel o pertenencia étnica), racismo (teoría construida socialmente que tiende a hacer valoraciones biológicas o culturales que presume superioridad de un grupo respecto a otro) y raza (noción construida socialmente basada en prejuicios sobre las diferencias humanas que asigna estatus superior a unos en desmedro de otros).

Lo importante de la Ley 045 es que se obliga al Estado a definir y adoptar una política pública de prevención y lucha contra el racismo y toda forma de discriminación a todos los niveles de gobierno (Art. 6). La política pública debe intervenir en los ámbitos:

- *Educativo*. Promover el diseño e implementación de políticas de prevención; de políticas educativas, culturales, comunicacionales y de diálogo intercultural que respete la diversidad y plurinacionalidad.
- *De la administración pública*. Capacitar a empleados públicos, gestionar la inclusión curricular de la prevención contra el racismo y discriminación en los Institutos Militares y Policiales; y garantizar que los sistemas políticos y jurídicos reflejen la plurinacionalidad del Estado.
- *De la comunicación, información y difusión*. Promover la producción y difusión de información sobre racismo y discriminación, impulsar la realización de investigaciones, disponer de los medios de comunicación la eliminación de programación con contenido adverso a los propósitos de la política.
- *Económico*. Erradicación de la pobreza.

Paralelamente, se crea el Comité Nacional Contra el Racismo y toda forma de Discriminación (Art. 7), el cual estará bajo la tuición del Viceministerio de Descolonización del Ministerio de Culturas, y se le encarga la promoción, diseño e implementación de la política pública, normativas contra el racismo y discriminación.

Dicho comité es conformado por organizaciones de la sociedad civil y tiene como funciones el dirigir la elaboración de un diagnóstico y un Plan Nacional de Acción, el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas de prevención y lucha contra el racismo y discriminación. Además, llevará el registro de procesos administrativos y judiciales por racismo y discriminación (Art. 9-10).

Por otra parte, la ley otorga a las víctimas de racismo o discriminación vías para su protección como la constitucional, administrativa y/o penal. (Art. 12). Asimismo, se prevé sanciones para medios de comunicación que incumplan con la norma (Art. 16); y se incorpora el racismo y discriminación como agravante a los delitos especificados en el código penal (Art. 21).

Luego, tres meses más tarde, se decretó el Reglamento de Ley Contra el Racismo y toda forma de Discriminación. (**D.S. 0762**, del 5 de enero de 2011) el cual en su artículo 3 ordena a los gobiernos departamentales, municipales, regionales e indígena originario campesinos, entidades públicas y privadas a implementar políticas de prevención.

Un aspecto positivo es que se instruye al Ministerio de Educación la implementación en la currícula educativa de los diferentes niveles de educación, contenidos sobre igualdad y no discriminación; además de la planificación de al menos dos actividades anuales orientadas al fortalecimiento de la comprensión de la Ley N° 045 (Art. 6).

Finalmente, el reglamento reitera la obligación del Viceministerio de Descolonización, dependiente del Ministerio de culturas, en cuanto al registro y seguimiento de denuncias y sanciones impuestas (Art. 10). En cuanto a los medios de comunicación, se establecen tiempos de difusión de contenido de prevención y educación (Art. 13), los cuales deberán ser informados semestralmente al Comité Nacional Contra el Racismo y toda forma de Discriminación. Estos son:

- En canales de televisión: al menos veinte minutos al mes, en horarios preferenciales.
- En radioemisoras: al menos cuarenta minutos al mes, en horarios preferenciales.
- En diarios y semanarios: al menos una página al mes, y en revistas: media página al mes; en espacios preferenciales para ambos casos.
- En periódicos digitales en internet, un espacio al mes.

El 14 de junio de 2011, se promulgó la **Ley N° 139** declarando el 24 de mayo como “Día Nacional Contra el Racismo y toda forma de Discriminación”, instruyendo a todas las instituciones educativas públicas y privadas además de entidades públicas, realizar actos públicos de educación, prevención y sensibilización contra el racismo y discriminación los días 24 de mayo.

El D.S. 29894 de febrero de 2009 que estructuraba el Órgano Ejecutivo se mantuvo hasta el 24 de enero de 2017, donde mediante **D.S. 3058**, se realizó modificaciones leves. En lo que refiere al Ministerio de Culturas, este pasó a denominarse “Ministerio de Culturas y Turismo” (Art. 8). Se destaca que se incorpora como atribución del Ministro(a) de la Presidencia el formular, propiciar y evaluar el desarrollo de políticas nacionales de interculturalidad en la gestión de los gobiernos subnacionales. A la vez, se describe las atribuciones del Viceministerio de Autonomías: proponer, promover, ejecutar y evaluar programas de la gestión pública autonómica e intercultural de los gobiernos autónomos; y promover políticas públicas para la implementación de la gestión pública intercultural y comunitaria en las autonomías indígenas.

Posteriormente, el gobierno transitorio de la presidenta Jeanine Añez decidió modificar la estructura del Órgano Ejecutivo a través del **D.S. 4257** de 4 de junio de 2020. Entre las disposiciones relevantes sobre interculturalidad están:

- Se suprimió el Ministerio de Culturas y Turismo integrándolo al de educación, el cual pasó a llamarse Ministerio de Educación, Deportes y Culturas (Art. 2, 92).
- Dentro del Ministerio de Salud, se estableció el Viceministerio de Promoción, Vigilancia Epidemiológica y Medicina Tradicional e Interculturalidad, además de la Dirección General de Medicina Tradicional e Interculturalidad (Art. 89). Entre las atribuciones del Ministro de Salud (Art. 90) estaban el promover la medicina tradicional y su articulación con la medicina académica, respetando los preceptos de interculturalidad (inc. h); promover convenios con instituciones formadoras de recursos humanos para el desarrollo de programas de interculturalidad y equidad de género, aplicables al área de salud (inc. u). Por su parte, las atribuciones del Viceministerio de Promoción, Vigilancia Epidemiológica y Medicina Tradicional e Interculturalidad (Art. 92) eran el diseñar y proponer la política de promoción de la medicina tradicional y su articulación con la medicina académica o universitaria, en el marco de la interculturalidad y adecuación étnico-cultural de los servicios de salud (inc. l), diseñar, proponer y desarrollar un modelo de atención integral de promoción y fomento de la salud familiar y comunitaria, respetando la interculturalidad en las comunidades, pueblos, suyus, marcas, ayllus, tentas, capitanías y otras (inc. m), fomentar la investigación en medicina tradicional e interculturalidad en los servicios de salud, y articular las redes de servicios y redes sociales con la práctica de la medicina tradicional (inc. p).
- El Viceministerio de Interculturalidad, otrora parte del Ministerio de Culturas, pasó a ser parte del Ministerio de Educación, Deportes y Culturas, manteniendo sus atribuciones (Art. 92)



- Se incorpora a las atribuciones del Ministro de Educación (Art. 92, VIII): formular y desarrollar políticas que contribuyan a que la diversidad cultural y los procesos de interculturalidad sean la base del desarrollo nacional (inc. gg), Coordinar con Ministerios y entidades territoriales autónomas, actividades que promuevan las prácticas interculturales (inc. ii).
- El Viceministerio de Descolonización y la Dirección General de Lucha Contra el Racismo, anteriormente parte del Ministerio de Culturas, se incorporan a la estructura del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional (Art. 92, XII).
- Se incorporan a las atribuciones del Ministro de Justicia (Art. 92, XIII): coordinar la formulación de políticas culturales para la descolonización en el Estado Plurinacional (inc. kk), coordinar con Ministerios y entidades territoriales autónomas, actividades que promuevan la descolonización (inc. ll), formular e implementar políticas de prevención del racismo y cualquier otra forma de discriminación (inc. mm).

El D.S. 4257 de 2020 estuvo vigente por escasos cuatro meses; con el cambio de gobierno la estructura del Órgano Ejecutivo volvió a ser modificada, esta vez por el presidente Luis Arce Catacora, quien en 13 de noviembre firma el **D.S. 4393** para modificar los cambios del gobierno transitorio de Jeanine Añez. En el preámbulo de este último decreto, se menciona que, a raíz de la eliminación del Ministerio de Culturas y Turismo, es necesario restituir las atribuciones relacionadas con la cultura y la descolonización a cargo de un Ministerio específico y a favor de los pueblos indígena originario campesinos.

De esta manera, el D.S. 4393 vuelve a crear el Ministerio de Culturas, Descolonización y Despatriarcalización (Art. 1) y añade dos atribuciones a la autoridad ejecutiva del Ministerio de Salud y Deportes: promover la medicina tradicional y su articulación con la medicina académica, respetando los preceptos de interculturalidad; y promover convenios con instituciones formadoras de recursos humanos para el desarrollo de programas de interculturalidad y equidad de género, aplicables al área de salud (Art. 3, IX). Por otro lado, se añade al Viceministerio de Promoción, Vigilancia Epidemiológica y Medicina Tradicional la atribución de diseñar, proponer y desarrollar un modelo de atención integral de promoción y fomento de la salud familiar y comunitaria, respetando la interculturalidad en las comunidades, pueblos, *suyus, marcas, ayllus, tentas*, capitanías y otras (Art. 3, X).

Respecto a la cartera específica del Ministerio de Culturas, descolonización y despatriarcalización, el D.S. 4393 reestablece el Viceministerio de Descolonización y



Despatriarcalización; y el Viceministerio de Interculturalidad (Art. 4). Además, se añaden a las atribuciones del Ministro:

- Formular y desarrollar políticas que contribuyan a que la diversidad cultural y los procesos de interculturalidad sean la base del desarrollo nacional (inc. f).
- Coordinar con Ministerios y entidades territoriales descentralizadas y autónomas, actividades que promuevan la descolonización, despatriarcalización y las prácticas interculturales (inc. i).
- Formular e interpretar políticas de despatriarcalización, prevención del racismo y cualquier otra forma de discriminación (inc. o).
- Proponer políticas, planes, programas y proyectos en materia de descolonización, despatriarcalización y lucha contra el racismo y toda forma de opresión, explotación, violencia y discriminación (inc. t).

Entre las atribuciones del Viceministerio de Descolonización y Despatriarcalización se destaca:

- Elaborar e implementar políticas, planes, programas y proyectos en materia de descolonización, despatriarcalización y lucha contra el racismo y toda forma de opresión, explotación, violencia y discriminación (inc. a).
- Promover la interculturalidad como instrumento de desarrollo que genere expresiones culturales compartidas, adquiridas en base al respeto mutuo y de la convivencia social armónica (inc. j).
- Implementar políticas públicas de prevención y erradicación del racismo, la intolerancia y toda forma de discriminación, orientadas al fortalecimiento de una cultura de respeto mutuo, en el marco de la Ley N° 045 Contra el Racismo y toda forma de Discriminación, de 8 de octubre de 2010 (inc. l).
- Registrar, sistematizar y hacer seguimiento de las denuncias por racismo y toda forma de discriminación (inc. m).
- Promover políticas y acciones de descolonización, despatriarcalización y lucha contra el racismo y discriminación en el Sistema Educativo Plurinacional, en coordinación con el Ministerio de Educación (inc. n).
- Generar información estadística nacional cuantitativa y cualitativa sobre descolonización, despatriarcalización y lucha contra el racismo y toda forma de opresión, explotación, violencia y discriminación (inc. o).

En tanto que entre las atribuciones del Viceministerio de Interculturalidad resalta:



- Fomentar el diálogo intercultural entre las distintas naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas (inc. a).
- Promover la interculturalidad como instrumento de desarrollo que genere expresiones culturales compartidas, adquiridas en base al respeto mutuo y la convivencia social armónica (inc. b).

Finalmente, el 27 de enero de 2021 Luis Arce decreta al 18 de octubre<sup>39</sup> como “Día de la Recuperación de la Democracia Intercultural” (D.S. 4459), en cuyo contenido resalta el preámbulo con afirmaciones representativas de un sector de los polos conflictuados en el periodo poselectoral de 2019. Por ejemplo:

- En octubre de 2019, “grupos antidemocráticos generaron una secuencia de hechos, cuyos principales eventos fueron: cuestionamiento de los resultados electorales por la Organización de Estados Americanos, instalación y amplificación de una narrativa de fraude descomunal, vandalismo, violencia, toma y quema de instituciones electorales, e insubordinación de la Policía Boliviana y Fuerzas Armadas, conduciendo a la ruptura del orden constitucional, decantándose en una solicitud de renuncia del Presidente legalmente constituido” (párr. 1).
- “El golpe de Estado del 2019 intentó extinguir desde las primeras horas de su gobierno la democracia intercultural, buscando retrotraernos al Estado Republicano Colonial y a la eliminación de los símbolos del Estado Plurinacional” (párr. 2).
- “...el 10 de noviembre de 2019, se produce la interrupción de treinta y siete (37) años de democracia continua provocando una ruptura constitucional asentada en sectores de la Policía Boliviana y las Fuerzas Armadas, quienes rompiendo la cadena de mando, en franca insubordinación al Capitán General de las Fuerzas Armadas y en evidente actitud política, forzaron la renuncia de las autoridades democráticamente electas, para instaurar un régimen no constitucional, sustentado en el temor por el uso de la fuerza” (párr. 3).
- “...la Segunda Vicepresidenta de la Cámara de Senadores en una irregular sesión se autoproclamó como Presidenta del Senado (...) declaró ‘asumo de inmediato la Presidencia del Estado’ y subsiguientemente, un militar en traje de campaña, le impuso la banda presidencial, ante el desconcierto del pueblo boliviano” (párr. 4).
- “...como resultado del quiebre constitucional, a consecuencia del golpe de Estado, se instaló en el país un Gobierno de facto y con ello se dio inicio a la persecución de muchos

---

<sup>39</sup> Fecha en la que Luis Arce ganó las elecciones presidenciales en 2020.

líderes sociales, sindicales, políticos, y a un proceso sistemático de desinstitucionalización del país” (párr. 5).

- “Amparados en el mencionado Decreto [No. 4078], en el mes de noviembre de 2019, el Gobierno no constitucional y las instituciones armadas buscaron sostener su poder produciendo las masacres de Senkata y Sacaba, asesinatos de lesa humanidad en la zona sur de La Paz (Pedregal, Rosales, Chasquipampa y Ovejuyo), en el Norte Integrado de Santa Cruz y en Potosí (Betanzos)” (párr. 6)
- “...fueron las Organizaciones Sociales quienes en una movilización histórica conminaron al Gobierno de facto a que promulgue una Ley que reasegure el proceso electoral 2020” (párr. 7).
- “...en fecha 18 de octubre de 2020, como resultado de las elecciones nacionales celebradas bajo la organización del Tribunal Supremo Electoral, el pueblo de Bolivia dio respaldo mayoritario con el 55,11% al proyecto político y los candidatos del Movimiento al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), recuperándose de esa manera el orden institucional democrático intercultural” (párr. 8).
- “...con los resultados de las elecciones generales realizadas el 18 de octubre de 2020, se restableció el orden democrático constitucional y con ello se dejó en el pasado el régimen de facto y autoritario, cuyo periodo se caracterizó por una sistemática persecución, procesamiento, detenciones ilegales, enjuiciamientos y supresiones de las garantías y libertades más elementales del ser humano” (párr. 9).
- Por tanto, en su artículo único se declara el 18 de octubre de cada año, como “Día de la Recuperación de la Democracia Intercultural”; día en el cual los Ministerios de Estado en coordinación con Entidades Territoriales Autónomas, así como las organizaciones sociales y sociedad civil en general, organizarán y promoverán la realización de actividades de celebración de los valores democráticos, el restablecimiento y conservación de la institucionalidad democrática intercultural (Art. único).

Las citas descritas del preámbulo del último decreto, ciertamente no representan el sentir de toda la sociedad boliviana. De esta manera, llama la atención que la narrativa de uno de los polos en conflicto en 2019 alcance el rango de Decreto Supremo. Es decir, la narrativa en este caso no se reduce solo a declaraciones públicas de actores relevantes, sino trasciende también a la estructura normativa del Estado.

## CAPÍTULO 4. POLÍTICA PÚBLICA E INTERCULTURALIDAD

El desarrollo del capítulo abarca la esfera de política pública (*policy*) del *enfoque integral de políticas públicas* de forma descriptiva y brevemente analítica. Esto con el propósito de dibujar las iniciativas de intervención estatal tomadas para consolidar la interculturalidad.

Como se mencionó en el apartado de problematización (ver figura 1, pág. 23), existen conceptos/fenómenos estrechamente relacionados con la interculturalidad, así por ejemplo, la promoción de la pluralidad, diversidad y/o tolerancia (valores positivos) contribuirán a la consolidación de la interculturalidad; en tanto que el incremento de la intolerancia, racismo y/o discriminación (valores negativos) perjudicarán la objetivación de la interculturalidad. En términos de política pública, de los valores mencionados, solo dos han sido sujetos de intervención estatal: el racismo y la discriminación<sup>40</sup>.

Conforme al mandato de los artículos 6 y 7 de la Ley N° 045 Contra el Racismo y toda forma de Discriminación, el Comité Nacional de Lucha Contra el Racismo y toda forma de Discriminación (en adelante Comité Nacional) aprobó mediante Resolución el 15 de febrero de 2012 la “Política del Estado Plurinacional de Bolivia Contra el Racismo y toda forma de Discriminación (Plan de Acción 2012 – 2015)” (en adelante Plan de Acción o política pública). Cabe mencionar, que se considera a este Plan de Acción como política pública indirecta de interculturalidad conforme al argumento inicial de este apartado, por ello, la siguiente descripción y breve análisis de la misma.

El Plan de Acción fue elaborado a partir de un diagnóstico realizado con la participación de organizaciones sociales, estudios específicos, consulta con Ministerios<sup>41</sup>, revisión y análisis de políticas públicas vigentes, normativa jurídica, planes de desarrollo y planes sectoriales; al menos eso afirma el documento de la política pública (Comité Nacional de Lucha Contra el Racismo y toda forma de Discriminación [CNLCRD], 2012, p. 7).

---

<sup>40</sup> En el documento “Política del Estado Plurinacional de Bolivia Contra el Racismo y toda forma de Discriminación (Plan de Acción 2012 – 2015)”, se menciona la existencia del “Plan para la Construcción de la Identidad Boliviana Plurinacional e Intercultural, Descolonizada, Despatriarcalizada y Comunitaria”, sin embargo, no fue posible obtener el documento base para su análisis pues no está disponible al público en internet.

<sup>41</sup> Entre septiembre de 2010 y julio de 2011, se realizaron siete talleres donde 801 personas participaron en la fase de elaboración del diagnóstico, la mayoría de ellos de pueblos indígenas (48%), luego actores de la sociedad civil (26%), 17% de participación de funcionarios públicos y 7% del pueblo Afroboliviano además de representantes de personas que viven con VIH/sida, organizaciones de niños, niñas y adolescentes, mujeres trabajadoras del hogar, personas adultas mayores, población GLBT y personas con discapacidad (CNLCRD, 2012, p. 9).

La política pública mencionada, identifica como causalidad estructural del racismo y la discriminación a 1) la colonización y 2) la patriarcalización, empero también se elaboró un árbol de problemas identificando otros elementos causales como sus efectos (ver anexo 2). Por otro lado, se identificó en primer lugar a los pueblos indígenas y afrodescendientes como actores víctimas de racismo y discriminación<sup>42</sup>.

Tomando en cuenta el problema público principal a solucionar/mitigar por la política pública expresado en el árbol de problemas (“Prácticas y costumbres coloniales y patriarcales, aun (sic) vigentes, sustentan el racismo y la discriminación, limitando el pleno ejercicio de derechos, consagrados en la CPE para todo el pueblo boliviano, sin distinción alguna”, ver anexo 2), se trata de una política pública integral como lo ordena la Ley N° 045, es decir, que abarca las dimensiones económica, política y social.

Siendo así, para ser operacionalizada, el Plan de Acción se estructuró en 17 programas<sup>43</sup>, de los cuales llama la atención:

- La lógica **capacitacionista**. Denominamos así al alto énfasis en que la política pública otorga a las capacitaciones, por ejemplo: elaborar “nuevos currículos en la formación de operadores de justicia“(programa 4), o “nuevos currículos para todas las instancias y niveles de formación de Educadores/as, policías y militares” (programa 10); se propone crear un diplomado para formar a servidores públicos respecto a la problemática (programa 12) y, de manera un tanto repetitiva, elaborar un Programa de Formación para servidores públicos (programa 14). Paralelamente, se propone capacitar a operadores de instancias del Estado y entidades territoriales autónomas en el manejo del sistema nacional de recepción, registro y monitoreo de denuncias sobre hechos de racismo y discriminación (sistema propuesto para su creación) (programa 16). Sin embargo, estos programas de capacitación no cuentan con indicadores de cumplimiento coherentes y/o concretos, pues las capacitaciones no especifican la frecuencia, los niveles de gobierno y entidades concretas cuyos empleados serán capacitados, ni el mínimo de participantes, por lo que una “capacitación” podría reducirse a la organización de un seminario/taller por año.

---

<sup>42</sup> La política identifica como población víctima de discriminación a mujeres, mujeres en situación de prostitución, población que vive con VIH/sida, trabajadoras del hogar, personas adultas mayores, colectivo TLGB, personas con discapacidad y migrantes (ver anexo 3). Empero, se aclara que el apartado de política pública e interculturalidad se enfoca a la lucha contra el racismo y el primer sector poblacional identificado en la política: pueblos indígenas y afrodescendientes.

<sup>43</sup> Las siguientes puntualizaciones y citas provienen del cuadro resumen del Plan de Acción 2012-2015 del anexo 4; se recomienda su revisión para dimensionar la estructura y lógica de la política pública.



- De igual forma, la propuesta de realización de campañas y debates de visibilización del patriarcado (programa 13), y organización de ferias nacionales, departamentales, regionales, municipales y comunitarias (programa 17), no especifican frecuencia ni características. Por lo que el cumplimiento de estos “programas” podría reducirse también a la realización de una actividad por año la cual, en caso de ser así, de todas maneras, ya fue establecida por la Ley N° 139, que obliga a realizar actos públicos de educación, prevención y sensibilización contra el racismo y discriminación los días 24 de mayo. ¿Cuál el aporte entonces de las campañas, debates y/o ferias propuestas por los programas 13 y 17 si no se establece claramente las características ni frecuencia con que deben efectuarse?
- El Plan de Acción expone resultados esperados genéricos como, por ejemplo: “se han satisfecho las necesidades habitacionales de las poblaciones expuestas al racismo y la discriminación” (programa 2); o, “promovidos la revalorización de los saberes ancestrales en lo productivo”, sin operacionalizar la “promoción”, es decir, ¿qué significa promover?, ¿un spot?, ¿un evento?, ¿una feria? (programa 3). Por otra parte se señala, “institucionalizados los requisitos para acceder a un trabajo” sin especificar los requisitos o el documento/norma que los establece; de forma similar se espera como resultado “revisados las normas y procedimientos para dar servicios de apoyo a la producción”, empero qué significa “revisión”, con esta imprecisión será suficiente la elaboración de un informe de “revisión de normas” para hacer posible el “resultado esperado”; por otra parte, la política pública también imagina “implementados proyectos productivos de voluntariado” sin mencionar qué proyectos ni sus características (programa 3). De forma igualmente vaga, el programa 12 espera “resultados alcanzados en contacto con las organizaciones e instituciones relacionadas” sea lo que eso signifique, y el programa 13 “se han generado espacios y mecanismos para incentivar la eliminación de prácticas basadas en el patriarcalismo”.

Al esperar que: 1) “las instituciones de justicia cuentan con políticas que incrementan el acceso a la justicia de pueblos indígenas” (programa 4); 2) “avances objetivos en la lucha contra la impunidad en materia de racismo y discriminación” (programa 4); y 3) “implementación de nuevos modelos de atención [en salud y educación]” (programa 6); cuando las políticas para entes de justicia no existen (1), no se define los “avances objetivos” (2), ni se cuentan con “nuevos modelos de atención” (3), da la fuerte impresión que los resultados esperados son más bien una lista de deseos.



- En estrecha relación con el último punto, los indicadores de cumplimiento que plantea la política pública en cuestión son abstractos, por ejemplo: “conocimiento” de grupos vulnerables sobre proyectos de vivienda y requisitos (programa 2), sin proponer el mecanismo de verificación de esos “conocimientos”; se presenta como indicador “diálogos intersectoriales” sin mencionar cuántos ni con quiénes, así como realizar “análisis de normas” (programa 5). Lo mismo ocurre con el indicador “materiales para difusión masiva”, que sin describir sus características podrían traducirse en simples trípticos a fin de cumplir con parte del programa. Otros ejemplos de “indicadores” de cumplimiento abstracto son: “información permanente y pertinente a las comunidades” (programa 6); “al menos 4 encuentros anuales con participación de indígenas” (programa 11); construcción de monumentos (programa 11); promoción de prácticas rituales de matrimonios (programa 11); “materiales auditivos, audiovisuales, electrónicos e impresos” (programa 17).
- Llama también la atención la dinámica de ensanchamiento del aparato estatal para cumplir con los objetivos planteados por la política pública; por ejemplo, la “conformación de comisiones que combinen la profesionalidad con la diversidad cultural para el acceso al empleo” (programa 3); la conformación de la red de investigadores y el Centro de Publicaciones del Centro Plurinacional de lucha contra el racismo y discriminación (programa 15), preguntamos, ¿es necesario crear un “centro de publicaciones” para publicar investigaciones cuando existirá una red de investigaciones que puede designar la labor a una imprenta?
- Resulta por lo menos curioso, que uno de los “programas” de la política pública aspire a solo ser una propuesta (programa 9): “Diseñada una propuesta de sistema plurinacional de consulta para su aplicación sistemática con el objetivo de lograr el consentimiento libre, previo e informado de Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesinos”.
- **La política pública espera que se elaboren políticas públicas.** Así, en el programa 4 se formula como indicador de cumplimiento: “políticas con incorporación de traductores y peritos culturales”, o sea, por incoherente que parezca, el programa 4 afirma que medirá su cumplimiento con otras políticas (inexistentes al momento). A la vez, se espera que “los pueblos indígenas [propongan] políticas y normativas de acciones afirmativas” (programa 11).
- Las falencias en el diseño de la política pública resaltan cuando los programas que se supone deben operacionalizarla, hacen más compleja su implementación al proponer, por ejemplo, el diseño de un sistema informático nacional de recepción, registro y

monitoreo de denuncias sobre hechos de racismo y discriminación (idea que valoramos), pero que sin embargo sugiere la transferencia de dicho sistema a nivel nacional y a entidades territoriales autónomas cuyos operadores serán capacitados en el manejo de dicho sistema mediante un manual (programa 16). El monitoreo de denuncias será expuesto, sostiene la política pública, en la página web [www.noracismo.gob.bo](http://www.noracismo.gob.bo) la cual, por lo menos cercana a la fecha de defensa de esta tesis, no funciona.

- Por último, la política pública padece de **documentarismo**, denominamos así a la afición por elaboración documentos, esto incluye ajustar y/o modificar planes, acuerdos, convenios, manuales, protocolos, reglamentos, normas, currículos, leyes, documentos de línea base y otros cuyo indicador de cumplimiento se traduce en un documento escrito. Esta creencia de cambiar la realidad objetiva mediante documentos está presente en los programas 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17. En otras palabras, sin necesidad de salir de las oficinas públicas, 15 de 17 programas pueden demostrar avance con solo elaborar documentos, esto según el planteamiento de sus indicadores.

Ahora bien, claramente no es objetivo de esta investigación realizar una evaluación del Plan de Acción 2012 – 2015, empero al solo describirla resaltan inconsistencias que muestran que no se contó con apoyo técnico importante ni mucho menos una evaluación de diseño (al menos no se encontró evidencia de ello).

Resalta la elaboración vaga de la política pública, por ejemplo, el programa 5 plantea “mayor participación en puestos de decisión, gestión política y en el ejercicio del Control Social de las poblaciones vulneradas por racismo y discriminación”. Si bien es cierto que Bolivia avanzó en ese sentido, lo hizo debido a cambios en la dimensión de la dinámica política (*politics*), por lo que no es un resultado atribuible a la política pública. De la misma forma, se introdujo la formación socioproductiva en el Servicio Militar Obligatorio pero de manera general, no es exclusiva para la población vulnerable a sufrir racismo y discriminación, por tanto, tampoco es un logro atribuible a la política pública.

A pesar de todo, en defensa del Comité Nacional de Lucha Contra el Racismo y toda forma de Discriminación<sup>44</sup>, creada por la Ley N° 047, el Comité cumplió con la obligación que le otorgó dicha norma de formular una política pública contra el racismo y discriminación, por lo visto, sin

---

<sup>44</sup> Conformado por representantes de organizaciones de la sociedad civil en los niveles nacional, departamentales y municipales.

apoyo técnico. Al solo revisar el planteamiento de la política pública se puede anticipar su fracaso por el insignificante impacto proyectado, este resultado fue reconocido cuando se realizó una “evaluación” a la implementación de la política entre marzo y noviembre de 2015 con organizaciones sociales y Ministerios. La, digamos, evaluación decidió hacer adendas para dar continuidad a la política pública, esta vez con el rótulo de “Plan Multisectorial del Estado Plurinacional de Bolivia Contra el Racismo y toda forma de discriminación 2016-2020” (en adelante Plan Multisectorial).

La evaluación o “balance” de la política pública se realizó a partir de dos tipos de documentos: 1) informes elaborados por Ministerios entregados al Comité Nacional de Lucha Contra el Racismo y toda forma de Discriminación, y 2) resultados de los eventos de evaluación por parte de la sociedad civil representada por miembros del Comité Nacional. En CNLCRD (2016), se revela que ambos tipos de documentos concluyeron que la implementación del Plan de Acción 2012-2015 fue baja (p. 48), debido a los siguientes motivos:

- La política no fue refrendada por una Ley, Decreto Supremo o Resolución (p. 48).
- “Las instituciones no necesariamente asumen de inmediato las disposiciones normativas”, por lo que se tuvo que socializar la Ley N° 045 (p. 49).
- Los empleados públicos no tienen conocimiento técnico y/o especializado en racismo y/o discriminación (p. 49).
- Las instituciones carecen de recursos económicos y de personal (p. 49).
- “Al momento de la Planificación, las entidades estatales no siempre consideran normativas vigentes”; es decir, no consideraron la Ley N°045 ni el Plan de Acción 2012-2015 (p. 49).
- Los responsables de planificación y asignación de recursos no asumieron responsabilidad en cuanto a lucha contra el racismo y discriminación (p. 49).
- “Proyectos y actividades de las instituciones públicas, que tienen que ver con la temática de racismo y discriminación, no son programadas ni reportadas en contemplación a los Programas Plurinacionales del Plan de Acción” (p. 49).
- Las instituciones priorizan sus acciones sectoriales; además, delegan a funcionarios distintos para asistir a reuniones del Comité Nacional perjudicando la regularidad en la planificación y seguimiento (p. 49).
- “La población no percibe los impactos de las actividades realizadas en relación a la implementación del Plan de Acción, debido a escasos mecanismos de difusión” (p. 49).
- Falta de desagregación de datos sobre los beneficios de las medidas adoptadas por el ejecutivo en favor de la población afectada por racismo y discriminación (p. 49).

De lo mencionado se deduce que, al parecer, el Comité Nacional esperaba que las demás instancias públicas programen sus actividades respecto a racismo y discriminación con ellos y después reporten las mismas, tarea que consideramos poco probable pues partimos del supuesto de que las instancias públicas evitarán incrementar su carga laboral, además de no estar legalmente obligadas de forma específica a coordinar y reportar periódicamente a un Comité Nacional conformado por representantes de la sociedad civil que, en términos de estructura institucional estatal, no cuentan con mayor jerarquía.

Para dar una muestra de que “la aplicación del Plan de Acción ha sido baja” (CNLCRD, 2016, p. 50) incluso dentro el propio Estado, solo 5 de 17 Ministerios planificaron sus actividades acordes al mismo (Min. de Defensa; Min. de Planificación del Desarrollo; Min. de Trabajo Empleo y Previsión Social; Min. de Culturas y Min. de Salud). Por tanto, el Comité Nacional (CNLCRD, 2016) reconoció que “[a]ún las demandas no han sido atendidas en su totalidad, dado que muchos de los resultados obtenidos replican aquellas que surgieron al elaborar el diagnóstico de situación en la gestión 2010” (p. 51). En otras palabras, muchos de los fenómenos identificados en 2010, se replicaron en 2015, o sea, no hubo cambio en el problema público a mitigar.

CNLCRD (2016) revela también que el Comité Nacional desde su creación realizó: 8 sesiones ordinarias del pleno del Comité Nacional; 2 sesiones ordinarias y 2 extraordinarias del Consejo Permanente; emitió 41 resoluciones; coadyuvó a la creación de 8 Comités Departamentales y 7 Reglamentos Internos (p. 52). En otros términos, los resultados concretos del Comité Nacional desde 2012 a 2015 se resumen en 12 reuniones, 48 documentos (resoluciones y reglamentos) y conformación de 8 Comités Departamentales.

La “evaluación” presenta consideraciones de los representantes de la sociedad civil e informes de Ministerios respecto a cada uno de los 17 programas de la política pública. Sin embargo, no existe ninguna evaluación técnica de impacto y/o de los indicadores formulados en el Plan de Acción (CNLCRD, 2016, pp. 53-55). Con esos dos insumos (percepción de representantes de la sociedad civil e informes de Ministerios) se diseñó el Plan Multisectorial cuyo objetivo general pretende: “Mejorar la calidad de vida de poblaciones vulneradas a través de la superación de prácticas y actitudes racistas y/o discriminatorias como mecanismo fundamental para eliminar la pobreza extrema en el país”<sup>45</sup> (CNLCRD, 2016, p. 69).

---

<sup>45</sup> Como observación, este propósito identifica como población objetivo a las “poblaciones vulneradas”, lo que significa superar las prácticas y actitudes racistas y/o discriminatorias trabajando con el sector que es víctima de estos males. A pesar que se pueda argumentar que el aparato estatal está involucrado en el Plan, no se incorpora al sector que no es vulnerable, es decir a aquellos que ejercen el racismo y la discriminación.



El Plan Multisectorial (2016-2020) mantuvo los 17 programas del Plan de Acción (2012-2015), pero aumentó actividades de entre las cuales llaman la atención: la consolidación de brigadas juveniles estudiantiles contra el racismo y discriminación; la consolidación del diplomado en línea sobre prevención de la explotación infantil a cargo del Min. de Trabajo (incluyendo improvisadamente a la población infantil en su dimensión económica como sector vulnerable a sufrir racismo y/o discriminación); intensificación de la verificación de reglamentos internos público-privados (reproduciendo la *lógica documentarista* en la gestión pública); fortalecimiento y consolidación del Comité Nacional y Comités Departamentales Contra el Racismo y toda forma de Discriminación (conforme lo establecido en la Ley N° 045); aplicación de mecanismos efectivos para garantizar el acceso al trabajo de personas refugiadas a cargo del Min. de Gobierno (incorporando mediante una actividad a otro grupo social como vulnerable a sufrir racismo y/o discriminación); “elaboración de propuesta normativa para fortalecer el Derecho a la Identidad de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos”, contribuyendo al apilamiento de normas dentro la *lógica documentarista* (CNLCRD, 2016, 97-111).

A pesar de haber concluido que la implementación del Plan de Acción 2012-2015 fue “baja”, el Plan Multisectorial 2016-2020 repitió su estructura con la esperanza de que el próximo periodo se avance hacia la consolidación de los resultados imaginados.

Sin embargo, como era de esperarse, cuatro años después los resultados fueron similares. La Comunidad de Derechos Humanos y Equal Rights (2020), realizó un balance de la implementación de la Ley N° 045 contra el racismo y toda forma de discriminación promulgada en 2010<sup>46</sup>, en el cual se concluye que, “en los 17 programas descritos [del Plan de Acción y Plan Multisectorial] se evidencian pocos y débiles avances, ello implica que aún la aplicación de la Ley N° 045 se encuentra, a pesar de haber transcurrido varios años desde su implementación [10 años], en una fase inicial” (Comunidad de Derechos Humanos y Equal Rights [CDHER], 2020, p. 139).

El Comité Nacional afirmó la conformación de 8 Comités Departamentales Contra el Racismo y Discriminación (CNLCRD, 2016), empero hasta 2018 solo tres de ellos funcionaban con regularidad (Cochabamba, Chuquisaca y Oruro) (CDHER, 2020, p. 140), lo que supone un retroceso en el interés o compromiso por ejecutar la Ley N° 045 y las políticas públicas derivadas de ella.

---

<sup>46</sup> A falta de un documento oficial de evaluación, la descripción y análisis del periodo 2016-2020 se hará a partir de este documento.

[E]videntemente la ingeniería jurídica de nuestro Estado se ha enriquecido con esta norma [Ley N° 045] y otras más referidas a derechos humanos (...) pero si se realiza la comparación con la realidad fáctica, advertimos que no se ha avanzado casi nada ya que en la sociedad siguen siendo evidentes las prácticas de racismo y discriminación advirtiéndose además que esta temática no es prioridad del Estado. (Waldo Albarracín, ex Defensor del Pueblo, 2018, como se citó en CDHER, 2020, p. 142).

[L]a discriminación y el racismo son un problema estructural colonial basado en paradigmas con los que dialoga la sociedad cada día, desde la promulgación de la Ley N° 045 no ha cambiado nada, la realidad sigue igual y está presente tanto en las ciudades como en el campo (...) Se ha creído que con esta ley se estaba resolviendo el problema, pero no se resolvió nada porque además la norma no está acompañada de una política adecuada, no tiene recursos y tampoco se ha implementado la institucionalidad necesaria. (Marco Mendoza, defensor de Derechos Humanos, 2018, como se citó en CDHER, 2020, p. 142).

Es claro que, el Plan de Acción 2012 – 2015 y posteriormente el Plan Multisectorial 2016 – 2020, no pudieron ser implementados adecuadamente debido a, sostiene CDHER (2020), la precaria institucionalidad desarrollada, la falta de recursos económicos, falta de compromiso de las autoridades de los diferentes niveles del Estado y de las autoridades máximas de las entidades públicas (p. 143).

A manera de ejemplo, el Plan de Acción 2012-2015 se propuso crear la red de investigación sobre racismo y discriminación (CNLCRD, 2012, p. 101-103), sin embargo, hasta 2020 se tiene conocimiento de solo dos investigaciones concluidas producto de una convocatoria realizada en 2014 (CDHER, 2020, p. 146). Por otro lado, se planteó realizar actividades de formación permanente a los servidores públicos, pero hasta el año 2020, solo 122 servidores públicos aprobaron un diplomado organizado 4 veces (CDHER, 2020, p. 153).

En cuanto a los casos de racismo y/o discriminación, desde la gestión 2013 hasta julio de 2019, se registraron 1.370 casos, de los cuales 172 (13%) se resolvieron por vía administrativa (CDHER, 2020, 161). Mientras en la vía penal, se registraron 340 denuncias hasta 2018, de los cuales solo dos procesos concluyeron, uno mediante conciliación y otro con sentencia condenatoria. Es decir, de las denuncias por racismo y/o discriminación en la vía penal, solo el 0,6% concluyeron en sentencia (Ibidem, p. 163).

CDHER (2020) reconoce que el mandato otorgado por la Ley N° 045 de que el Comité Nacional y Departamentales deban estar conformados por un gran número de entidades hace que su trabajo se torne burocrático y poco práctico (CDHER, 2020, p. 180).

En relación a la educación, tampoco hubo avances significativos en la adecuación de los contenidos curriculares de los diferentes ciclos ni en el sistema de educación superior como se plantearon la Ley N° 045 y los Planes de Acción y Multisectorial (CDHER, 2020, p. 181).

Por lo mencionado, se concluye que existe “evidente falta de voluntad política para implementar la norma” (CDHER, 2020, p. 178), los Comités Nacional, Departamentales y Municipales cuentan con recursos muy limitados para operacionalizar los mandatos de la Ley, por lo que “la implementación de ésta atraviesa dificultades **insalvables** (...) tampoco se advierte voluntad e interés auténtico de las autoridades que deciden sobre los recursos económicos para encarar esta problemática de forma contundente, decidida y sostenible” [resaltado propio] (Ibidem, p. 161).

En síntesis, la percepción de algunas de las personas entrevistadas por CDHER (2020), resume el desempeño de las políticas públicas contra el racismo y discriminación: “el cambio entre el antes y el después de la norma se reduce a la existencia de una ley que antes no existía, pero en realidad el racismo y la discriminación se mantienen plenamente vigentes” (p. 143).

## CAPÍTULO 5. NARRATIVAS DE POLÍTICA E INTERCULTURALIDAD

A continuación, la descripción y análisis de las características de narrativas de políticas de los actores relevantes en el marco de la dinámica política (*politics*) y el enfoque de narrativas de políticas.

Como se indicó en la parte metodológica, uno de los criterios de selección de los fragmentos de narrativas de políticas señala que las mismas deben hacer referencia a la conciliación o confrontación entre actores. Es decir, las narrativas se orientan hacia el fortalecimiento de valores positivos o negativos de la interculturalidad (ver figura 1, pág. 23)

El presente capítulo analiza las características narrativas de los actores relevantes según grupo de afinidad: 1) narrativa de políticas oficialista (actores: autoridades ejecutivas); 2) narrativa de políticas de oposición (actores: representantes de la oposición política partidaria); 3) narrativa de políticas de representantes de la sociedad civil.

El procedimiento de análisis de narrativas de políticas comenzó con la construcción de la base de datos conforme a lo establecido en el diseño metodológico<sup>47</sup>; posteriormente, los 226 fragmentos narrativos de la base de datos fueron clasificados para hacer un conteo de los personajes identificados en la narrativa de cada actor (víctimas, villanos y héroes); en caso de existir un número extenso de personajes, se agruparon los mismos bajo una categoría representativa (tipo análisis factorial cuando el investigador crea un factor para agrupar variables). Ahora bien, en el caso de la trama, se clasificó los fragmentos narrativos de cada actor en dos grupos: conciliación o confrontación, revelando así la orientación de la trama narrativa.

### 5.1. NARRATIVA DE POLÍTICAS OFICIALISTA

Los actores que conforman la *forma narrativa* oficialista son aquellos que ocupan u ocuparon un cargo de gobierno competente a nivel nacional para la consolidación de la interculturalidad en el Órgano Ejecutivo y Legislativo en el caso del Vicepresidente: Evo Morales (Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia 2009-2019); Álvaro García Linera (Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia 2009-2019); Luis Arce (Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia 2020-2021); David Choquehuanca (Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia 2020-21); y Félix Cárdenas (Viceministro de descolonización 2010-2019).

---

<sup>47</sup> Base de datos disponible en <https://bit.ly/3BgRyp3>

De todos los mencionados se hizo un análisis de las características de narrativas de políticas de forma individual durante el periodo estudiado (2009-2021), vale decir, los porcentajes expuestos a continuación para la narrativa de políticas oficialista corresponden al total registrado por actor a lo largo de doce años. Por supuesto, no todos los actores de oficialismo son relevantes en todo el periodo abarcado, sino solamente en los momentos en que cumplen con la función de Presidente, Vicepresidente o Viceministro.

De esta manera, en el caso de Evo Morales se observó, en primera instancia, un largo repertorio de personajes. En términos absolutos, Morales identificó a 15 tipos de víctimas y 20 tipos de héroes; no obstante, llama la atención la cantidad de villanos nombrados (39)<sup>48</sup> (ver anexo 5, cuadro 1).

Debido a la amplia suma de personajes en la narrativa de Evo Morales, para una mejor presentación y comprensión, agrupamos los mismos en tres categorías por tipo de personaje como muestra el cuadro siguiente.

**Cuadro 5. Narrativa de políticas de Evo Morales. Porcentaje de participación de personajes categorizados**

| Participación de personajes en la narrativa de Evo Morales |       |                       |       |  |       |
|--|-------|-----------------------|-------|--|-------|
| Víctimas   | %     | Villanos              | %     | Héroes                                   | %     |
| Indígenas y campesinos                                     | 37,0  | Opositores            | 57,1  | Estado, gobierno de Evo Morales y el MAS | 32,0  |
| Sociedad civil   | 30,4  | Referencias al pasado | 6,5   | Organizaciones y actores sociales        | 58,0  |
| Evo Morales y el MAS                                       | 32,6  | Villanos externos     | 36,4  | Actores de oposición                     | 10,0  |
| TOTAL  | 100,0 | TOTAL                 | 100,0 | TOTAL                                    | 100,0 |

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos construida.

Los porcentajes del cuadro anterior, revelan la frecuencia con que los personajes están presentes en la narrativa. Así, para Evo Morales, las principales víctimas son los indígenas y campesinos (36,9%), seguidos del propio Evo Morales y su partido político (32,6%), y por último la sociedad civil (30,4%). En cuanto a los villanos, las referencias negativas más frecuentes involucran a opositores a su gobierno (57,1%), seguido de villanos externos como por ejemplo el imperio norteamericano, el Banco Mundial, FMI y ONU entre otros (36,4%), y finalmente

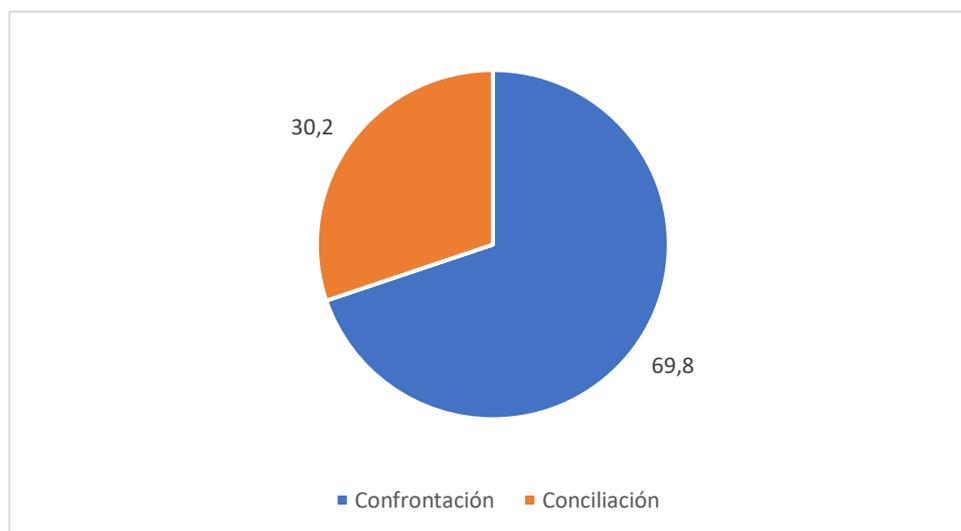
<sup>48</sup> Villanos en la narrativa de Evo Morales: opositores, españoles, vendepatrias, Estado colonial, neoliberales, gobiernos anteriores, derecha boliviana, imperialismo, República, embajada de Estados Unidos, Capitalismo, discriminadores, Papa Alejandro VI, criollos, mentalidad colonial, ONGs, europeos, “algunos grupos”, Comité Cívico de Sucre, media luna, empresarios, oligarquías internas y externas, opositores simpatizantes del “No”, colonización, gringos, oligarquías republicanas, imperialismo neoliberal, República colonial, imperio norteamericano, democracia pactada, neoliberalismo, privatizadores, Banco Mundial, FMI, ONU, medios de comunicación, vándalos, grupos antidemocráticos y técnicos de la OEA.

referencias al pasado (6,5%) como criollos, europeos y otros<sup>49</sup>. A la vez, las organizaciones y actores sociales constituyen los héroes (58%), luego el Estado, gobierno de Evo Morales y el MAS (32%) y actores de oposición (10%)<sup>50</sup>.

A pesar del amplio margen de personajes citados, Evo Morales, su gobierno y partido político (MAS) tienen importante presencia como víctimas y héroes al mismo tiempo. En otras palabras, en casi un tercio de su narrativa, Evo Morales se presenta a sí mismo como víctima al igual que a su gobierno; no obstante, también en casi un tercio, se autopercibe a él y a su gobierno como héroe de su historia.

Al revisar el contenido de la narrativa de políticas de Evo Morales, resalta que la trama es más confrontacional que conciliadora (figura 7). Esto significa que de todos los fragmentos narrativos correspondientes a Evo Morales que componen la base de datos, la mayoría de ellos (69,8%) enfatiza la división, diferencia, y/o confrontación; en tanto que en un 30,2% se invita a la unidad y/o reconciliación<sup>51</sup>.

**Figura 7. Narrativa de políticas de Evo Morales. Orientación de la trama en porcentaje**<sup>52</sup>



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos construida.

<sup>49</sup> Ver categorización de personajes en anexo 5, cuadro 2.

<sup>50</sup> El hecho de que Evo Morales tome como héroes a actores de la oposición puede resultar, a priori, contradictorio pues es también el principal villano de su narrativa. Sin embargo, esto se explica porque cuando la narrativa de Morales hace héroes a la oposición, lo hace en tiempo futuro, dando la oportunidad a la oposición de convertirse en héroes si coadyuvaban a la consolidación del proyecto político del gobierno de Morales.

<sup>51</sup> Demás queda recalcar que los porcentajes presentados son aproximativos y constituyen una descripción de la composición de la base de datos de esta investigación.

<sup>52</sup> Gráfico elaborado con base al cuadro 3, anexo 5.

De todas las narrativas analizadas, Evo Morales es el actor que presenta más amplio repertorio de villanos en su narrativa, esto se relaciona con la orientación de su trama, pues la constante cita de villanos indica que sus expresiones verbales se dirigen al ataque.

Por otra parte, la narrativa de políticas de Álvaro García Linera, devela similares características a la narrativa de Morales<sup>53</sup>.

**Cuadro 6. Narrativa de políticas de Álvaro García Linera. Porcentaje de participación de personajes categorizados**

| Víctimas                                      | %     | Villanos                               | %     | Héroes                          | %     |
|---|-------|--|-------|---------------------------------|-------|
| Indígenas                                     | 63,2  | Opositores                             | 39,1  | Bolivianos                      | 38,9  |
| Gobierno de Evo Morales y afines              | 10,5  | República de Bolivia y administradores | 56,5  | Gobierno de Evo Morales         | 38,9  |
| Población en condición económica desfavorable | 15,8  | Imperialismo                           | 4,3   | Obreros, campesinos e indígenas | 22,2  |
| Sociedad civil                                | 10,5  |  |       |                                 |       |
| TOTAL   | 100,0 | TOTAL                                  | 100,0 | TOTAL                           | 100,0 |

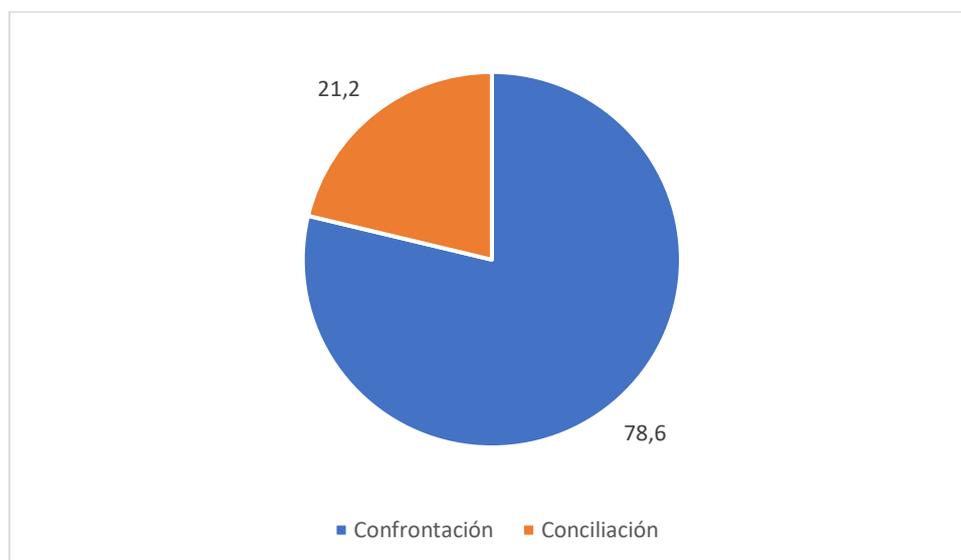
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos construida.

Para García, las principales víctimas son los indígenas (63,2%), seguido de la población en condición económica desfavorable (15,8%), gobierno de Evo Morales y afines (10,5%) y la sociedad civil (10,5%). El principal villano es la República de Bolivia y administradores (56,5%), vale decir, todo el sistema de gobierno anterior al gobierno de Evo Morales, seguido de los opositores (39,1%) y el imperialismo (4,3%). Finalmente en su trama, los héroes son en igual proporción los bolivianos y el gobierno de Evo Morales (38,9%), seguidos de obreros, campesinos e indígenas (22,2%).

De los fragmentos narrativos recabados en la base de datos de esta investigación, la orientación de la trama de García Linera se orienta un tanto más a la confrontación como muestra la siguiente figura.

<sup>53</sup> Ver frecuencia y categorización de personajes nombrados en la narrativa de Álvaro García Linera en anexo 6.

**Figura 8. Narrativa de políticas de Álvaro García Linera. Orientación de la trama en porcentaje<sup>54</sup>**



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos construida.

La figura 8, ilustra que la narrativa de políticas de García Linera fue incluso 8,8 puntos porcentuales más confrontacional que la de Evo Morales, dejando la casi quinta parte (21,2%) a la unidad y/o conciliación.

Luego de un conflicto poselectoral y un largo proceso de convocatoria a elecciones presidenciales intermediado por la pandemia del COVID-19, Luis Arce Catacora, exministro de economía, asumió la presidencia de Bolivia luego de ganar elecciones dando continuidad al partido político de Evo Morales. Debido al contexto sociopolítico y cambio de actores del Órgano Ejecutivo, la narrativa de Luis Arce presenta variaciones dentro la narrativa de políticas general oficialista<sup>55</sup>.

**Cuadro 7. Narrativa de políticas de Luis Arce Catacora. Porcentaje de participación de personajes categorizados**

| Víctimas  | %     | Villanos                               | %     | Héroes                                | %     |
|---|-------|--|-------|---------------------------------------|-------|
| Proceso de cambio y afines                        | 23,3  | Gobierno de facto                      | 54,3  | Gobierno de Luis Arce y afines al MAS | 64,3  |
| Población en condiciones económicas desfavorables | 13,3  | Actores impulsores del golpe de Estado | 19,6  | Bolivianos                            | 35,7  |
| Bolivianos  | 50,0  | Opositores                             | 17,4  |                                       |       |
| Democracia, CPE y Wiphala                         | 13,3  | Gobiernos anteriores                   | 8,7   |                                       |       |
| TOTAL   | 100,0 | TOTAL                                  | 100,0 | TOTAL                                 | 100,0 |

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos construida.

<sup>54</sup> Gráfico elaborado con base al cuadro 3, anexo 6.

<sup>55</sup> Ver frecuencia y categorización de personajes nombrados en la narrativa de Luis Arce Catacora en anexo 7.

Para el presidente Luis Arce, la principal víctima en su narrativa son los bolivianos (50%), luego aquellos afines al “proceso de cambio” (gobierno del MAS) (23,3%), luego la población en condiciones económicas desfavorables (13,3%) y la democracia, Constitución y wiphala (13,3%). En cuanto a villanos, el más importante resulta el que denomina gobierno de facto (54,3%), seguido de actores impulsores del golpe de Estado (19,6%), opositores (17,4%) y gobiernos anteriores (8,7%). Finalmente, los héroes son únicamente el mismo gobierno de Arce y afines al MAS (64,3%) y los bolivianos (35,7%).

Nótese que, en la narrativa de políticas de Luis Arce, los indígenas no tienen un papel relevante a diferencia de Evo Morales y Álvaro García para quienes fungen como principales víctimas; posiblemente esta omisión responda a la extracción o formación profesional de Arce. Es notorio también la incursión de nuevos villanos debido a su contexto político inmediato: impulsores del golpe de Estado y gobierno de facto. Si bien ambos podrían incluirse en la categoría de “opositores”, su mención propia es tan frecuente que constituyen nuevos personajes en la narrativa oficialista con Luis Arce. Por último, Arce resta también a obreros, campesinos, indígenas y/o organizaciones sociales de su papel de héroes como lo hacían Morales y García.

**Figura 9. Narrativa de políticas de Luis Arce Catacora. Orientación de la trama en porcentaje<sup>56</sup>**



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos construida.

La figura 9 muestra la orientación de la trama narrativa de Luis Arce la cual es, sin duda, confrontacional en casi un 90%. El agresivo discurso de Arce ha desatado en más de una

<sup>56</sup> Gráfico elaborado con base al cuadro 3, anexo 7.

oportunidad reacciones de mucha molestia en los congresistas de oposición que han interrumpido momentáneamente discursos oficiales debido a riñas en pleno Congreso<sup>57</sup>.

En cambio, la narrativa de su vicepresidente, David Choquehuanca, muestra interesantes matices comparado con Arce, Evo Morales y Álvaro García como se expone a continuación<sup>58</sup>.

**Cuadro 8. Narrativa de políticas de David Choquehuanca. Porcentaje de participación de personajes categorizados**

| Víctimas | Villanos                 | %     | Héroes         | %     |
|----------|--------------------------|-------|----------------|-------|
|          | Pensamiento fragmentador | 55,6  | Indígenas      | 40,0  |
|          | Pensamiento occidental   | 44,4  | Bolivianos     | 40,0  |
|          |                          |       | Sociedad civil | 20,0  |
|          | TOTAL                    | 100,0 | TOTAL          | 100,0 |

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos construida.

En los fragmentos narrativos que forman parte de la base de datos, no se identificaron personajes víctimas, elemento diferenciador con los demás actores del grupo de oficialismo. Los Villanos para Choquehuanca constituyen el pensamiento fragmentador (55,6%) y el pensamiento occidental (44,4%); llama la atención que los villanos de la narrativa del Vicepresidente no son personalizables o asignables a un grupo social específico al interior de Bolivia como “la oposición”, por ejemplo. Por último, los indígenas (40%), bolivianos (40%) y sociedad civil (20%) figuran como héroes de esta narrativa.

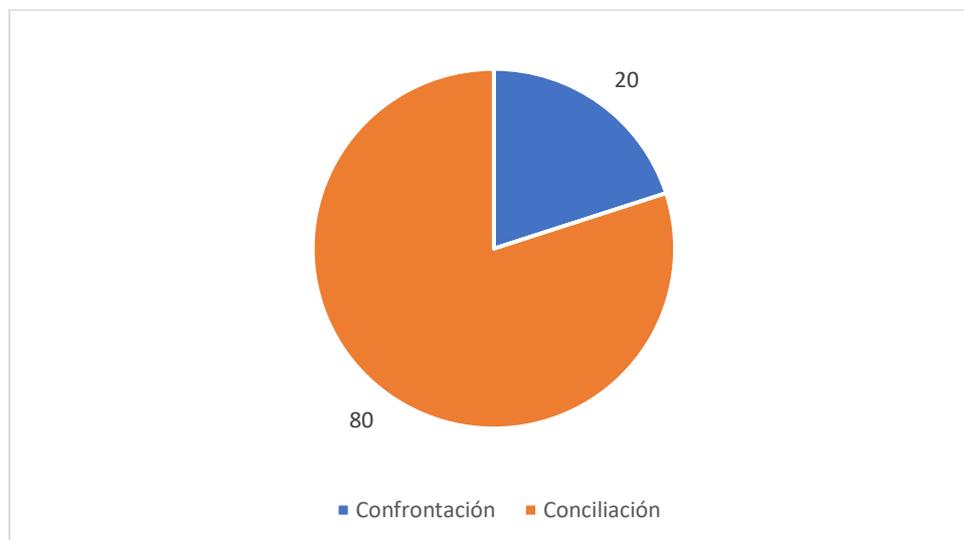
La narrativa de políticas entre Presidente y Vicepresidente actuales no son congruentes entre sí como ocurría con Evo Morales y García Linera. Esto porque la narrativa de políticas de Choquehuanca no sigue la línea discursiva agresiva de Arce. De forma muy peculiar, el Vicepresidente actual posee la narrativa más conciliadora de todos los actores de oficialismo con un énfasis del 80% (ver figura 10).

La narrativa de políticas de David Choquehuanca, al menos las que componen nuestra base de datos, se dirigió más a la reflexión que a la defensa o ataque, por lo que, al no cumplir con el criterio de conciliación o confrontación, cuenta con pocos fragmentos narrativos en nuestro registro. Sin embargo, es notorio el desmarque narrativo del grupo oficialista.

<sup>57</sup> Ver, por ejemplo: <https://bit.ly/3qeavSW>; <https://bit.ly/3KMmd0u>

<sup>58</sup> Ver frecuencia y categorización de personajes nombrados en la narrativa de David Choquehuanca en anexo 8.

**Figura 10. Narrativa de políticas de David Choquehuanca. Orientación de la trama en porcentaje<sup>59</sup>**



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos construida.

Finalmente, se expone un conteo de la breve participación en términos narrativos del exviceministro de descolonización 2010-2019, Félix Cárdenas.

**Cuadro 9. Narrativa de políticas de Félix Cárdenas. Porcentaje de participación de personajes**

| Víctimas | %   | Villanos         | %     | Héroes                            | %     |
|----------|-----|------------------|-------|-----------------------------------|-------|
|          |     | Racismo          | 66,7  | Comité de lucha contra el racismo | 100,0 |
|          |     | Ministros K'aras | 33,3  |                                   |       |
| TOTAL    | 0,0 | TOTAL            | 100,0 | TOTAL                             | 100,0 |

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos construida.

Entonces, después de analizar las características narrativas de cada uno de los actores, podríamos subdividir la narrativa de políticas oficialista en 2: narrativa oficialista con Evo Morales (incluido Álvaro García y Félix Cárdenas) y narrativa oficialista de Luis Arce (se excluye a David Choquehuanca).

Así, podemos afirmar que la narrativa de políticas oficialista con Evo Morales sostiene que:

Los indígenas fueron históricamente sometidos, desde la llegada de los españoles para saquear los recursos naturales, se sembró la exclusión y racismo con respaldo de la Iglesia Católica. Esta exclusión continuó durante la República, sin embargo, los pueblos indígenas

<sup>59</sup> Gráfico elaborado con base al cuadro 3, anexo 8.



lucharon por territorio y respeto a su identidad y, con apoyo posterior de los movimientos sociales, el pueblo bajo el gobierno de Evo Morales recuperó la patria derrotando al Estado colonial dirigido por privatizadores, neoliberales y vendepatrias, se derrotó la democracia pactada. El Estado Plurinacional venció al Estado republicano colonial. El gobierno de Evo Morales es sinónimo de nacionalización, en cambio, la oposición de privatización; el MAS representa el programa del pueblo, en tanto que la derecha opositora representa al imperio. Antes gobernaban los empresarios, con el gobierno de Evo Morales gobierna el pueblo; la oposición perdió sus privilegios, no acepta un gobierno al mando de un indígena, por ello intentan hacer fracasar a Evo Morales con mentiras apoyados en medios de comunicación, buscan dividir Bolivia ejerciendo violencia e intentos de golpe de Estado, son la representación de la dictadura. Ante las amenazas, los movimientos sociales deben defender la democracia y derrotar a la derecha en las urnas y en las calles. Los gobiernos anteriores solo buscaban extraer las riquezas; ahora los opositores deben proponer y trabajar en unidad para el cumplimiento de la Constitución Política del Estado velando los intereses del pueblo.

Por su parte, la narrativa de políticas oficialista de Luis Arce afirma que:

Los primeros gobiernos de la República de Bolivia traicionaron a los libertadores indígenas, quienes resistieron al racismo, discriminación y a la exclusión político social y económica. Los opositores son minoría, por eso recurren a la violencia y desestabilización. El golpe de Estado se preparó con meses de anticipación para restituir privilegios de clase a la derecha, por eso, una vez consolidado, se destruyeron todas las conquistas sociales en solo un año, sacando provecho particular sin velar por la salud del pueblo en un contexto de pandemia. Mediante el golpe de Estado intentaron destruir el Estado Plurinacional para restituir la República colonial y el modelo neoliberal. El gobierno de facto de Añez intentó anular la mayoría plurinacional, extinguir la democracia intercultural, intentó eliminar al MAS y al pueblo, persiguió a dirigentes sociales y dirigentes del MAS, sembró miedo, racismo, discriminación y muerte entre los más humildes; además, como toda dictadura, provocó una crisis multidimensional en diferentes ámbitos, destruyendo la economía y dejando incertidumbre en la población. Sin embargo, los bolivianos históricamente lucharon contra regímenes opresores, gracias a bloqueos de la COB y el Pacto de Unidad se realizaron elecciones en 2020, donde la ciudadanía mayoritaria derrotó al gobierno de facto en urnas con la victoria del MAS para restablecer la democracia y devolver la institucionalidad al Estado que fue arrebatada por los opositores. Por tanto, se impulsará la sanción a todas las irregularidades cometidas

por los golpistas; los vendepatrias buscan siempre su propio enriquecimiento entregando las riquezas nacionales, por eso es incapaz de gobernar. El gobierno de Arce es más eficiente que el gobierno de Añez, y reconstruirá la economía destruida por el gobierno de facto para superar la crisis heredada.

Podemos afirmar entonces que la narrativa de políticas oficialista gira en torno a los ejes de la narrativa con Evo Morales (más García Linera y Cárdenas) y la narrativa de Luis Arce. Es posible decir que aun con sus matices, ambos mantienen una misma estructura lógica argumentativa, esto es, partir de un contexto histórico de exclusión, posicionar al opositor como villano, amenaza y representante actual del, digamos, villano histórico que reprodujo la exclusión desde la fundación de la República hasta el surgimiento del Estado Plurinacional como símbolo de reivindicación, el cual fue materializado gracias a los actores políticos a cargo del gobierno nacional (MAS) y necesita defensa permanente ante los ataques constantes que buscan restituir la República colonial y, con ella, los privilegios de clase de la derecha que, en la práctica, agrupa a todos los actores que se oponen al gobierno del MAS o acciones de turno<sup>60</sup>.

Por último, la moraleja de la narrativa de políticas oficialista invita a implementar la Constitución que fue promulgada, a impulsar la descolonización mediante la unidad para preservar el Estado Plurinacional. Se debe apoyar electoralmente al MAS, tanto en elecciones como en referéndums pues bajo este gobierno se hace lo que mandan las bases; a la vez, se debe cuidar el proceso de cambio manifestándose contra acciones opositoras y defender a los movimientos sociales a través de la defensa de Evo Morales.

## 5.2. NARRATIVA DE POLÍTICAS DE OPOSICIÓN

Situamos a Jeanine Añez dentro del grupo de oposición que, aunque estuvo a cargo del máximo cargo del Órgano Ejecutivo de forma transitoria, la estructura narrativa es afín a los demás actores de oposición. En este caso, se analizará la narrativa de políticas de Jeanine Añez de forma individual, tomando en cuenta los atributos particulares y elementos de contexto como, por ejemplo, ser la única opositora al gobierno del MAS cuya narrativa fue más ampliamente difundida en su calidad de Presidenta y, circunstancialmente, candidata presidencial. Por tanto, las cifras reveladas en el cuadro 10 y figura 11 corresponden al total registrado por Jeanine Añez en los eventos políticos que tuvo participación.

---

<sup>60</sup> Excluimos de la narrativa oficialista a David Choquehuanca, pues la narrativa de este actor no es congruente con la estructura lógica dominante del grupo y no es más influyente que la narrativa de Luis Arce.

Así, a pesar de que clasificamos a Jeanine Añez como actor de oposición, curiosamente su estructura narrativa muestra similitudes con sus rivales políticos de oficialismo<sup>61</sup>.

**Cuadro 10. Narrativa de políticas de Jeanine Añez. Porcentaje de participación de personajes**

| Víctimas                    | %     | Villanos                         | %     | Héroes                      | %     |
|-----------------------------|-------|----------------------------------|-------|-----------------------------|-------|
| Sociedad civil (gobernados) | 54,5  | Gobierno de Evo Morales y el MAS | 53,3  | Gobierno de Añez            | 55,6  |
| Bolivia                     | 36,4  | Instigadores                     | 26,7  | Sociedad civil (gobernados) | 33,3  |
| Gobernaciones               | 9,1   | Otros actores políticos          | 13,3  | Jeanine Añez                | 11,1  |
|                             |       | Tribunal Supremo Electoral       | 6,7   |                             |       |
| TOTAL                       | 100,0 | TOTAL                            | 100,0 | TOTAL                       | 100,0 |

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos construida.

Para Jeanine Añez, la principal víctima de su trama fue la sociedad civil o gobernados (54,5%), seguido de Bolivia (36,6%) y las gobernaciones (9,1%). Como villano más importante se identifica al gobierno de Evo Morales y al MAS (53,3%), luego los instigadores a la violencia (26,7%), otros actores políticos y el Tribunal Supremo Electoral (6,7%). En tanto que como héroe, Añez calificó a su gobierno como héroe (55,6%), a la sociedad civil o gobernados (33,3%) y a la misma Jeanine Añez (11,1%).

Destaca que el movimiento indígena, obrero o clase popular no son parte de la narrativa de Añez; más bien introduce a las gobernaciones como víctimas del centralismo representado por el gobierno de Evo Morales. No obstante, se observan también semejanzas con las narrativas de políticas de Evo Morales, Álvaro García y Luis Arce, por ejemplo: la sociedad civil es víctima; los detractores políticos del gobierno de turno fungen como villanos; y, el gobierno al que representan ellos mismos, resulta ser héroe.

<sup>61</sup> Ver frecuencia y categorización de personajes nombrados en la narrativa de Jeanine Añez en anexo 9.

**Figura 11. Narrativa de políticas de Jeanine Añez. Orientación de la trama en porcentaje<sup>62</sup>**



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos construida.

La figura anterior hace notar que la narrativa de Jeanine Añez fue más confrontacionista que la de Evo Morales y Álvaro García Linera, y hasta casi tan agresiva como la de Luis Arce pues enfatiza la segregación y ataque a los villanos de la historia (86,7%) por encima de emitir mensajes de conciliación (13,3%).

La trama de la narrativa de políticas de Jeanine Añez sostiene:

Evo Morales no es democrático, intentó perpetuarse en el poder mediante 2 fraudes, por ello el MAS destruyó la democracia. Sin embargo, con manifestaciones pacíficas, en 2019 la ciudadanía derrotó el fraude como intento prorroguista de Evo Morales, no obstante, fueron atacados por grupos terroristas por lo que el gobierno de Añez tuvo que tomar decisiones para establecer la paz resguardando a la población de los violentos. Ya en el gobierno, se constató que el éxito económico presentado por el gobierno de Morales fue una mentira, la bonanza económica fue despilfarrada y hasta las gobernaciones fueron obligadas a financiar el despilfarro. La pandemia puso al descubierto que todos los gobiernos anteriores olvidaron la salud, afortunadamente el gobierno de Añez hizo más gestión por salud que todos ellos juntos a pesar de los bloqueos callejeros y el bloqueo de diputados del MAS en la Asamblea Legislativa (acompañados del silencio cómplice de los candidatos presidenciales) que impiden se otorgue bonos económicos a la población; mientras otros bloquean, el gobierno de Jeanine Añez defiende la vida en un contexto donde el Tribunal Supremo Electoral crea condiciones para el retorno de los violentos.

<sup>62</sup> Gráfico elaborado con base al cuadro 3, anexo 9.



La estructura narrativa de Añez, revela un primer elemento importante: la construcción de la trama comienza con Evo Morales presidente, es decir, carece de una argumentación histórica de larga data que en el caso de la narrativa de políticas oficialista se remonta hasta la época colonial. Esto impide a la vez que se pueda establecer una relación entre personajes villanos de antaño, si vale el término, y villanos actuales como por ejemplo, citando la narrativa de políticas oficialista, los republicanos, quienes excluyeron indígenas desde la fundación de Bolivia hasta aquellos que pretenden restituir la República a costa del Estado Plurinacional. Esto sin mencionar que la narrativa oficialista con Evo Morales cuenta además con villanos externos (extranjeros) que se vinculan con los villanos internos (nacionales).

La trama narrativa, digamos, coyuntural de Añez dificulta también la identificación de un sujeto político entre sus personajes, que en el caso de Evo Morales y Álvaro García Linera están bien identificados: los indígenas en primera instancia y luego el movimiento obrero. A la vez, no se involucra a la sociedad civil organizada, ni a sectores populares, ni se hace un esfuerzo serio por brindar un norte de alineamiento, es decir un imaginario por consolidar en torno al cual adscribirse a diferencia de, por ejemplo, el “proceso de cambio”. Por último, las narrativas de políticas de Morales y García enfatizan su situación de víctimas como gobierno, lo que podría motivar acciones de defensa por parte de sus adeptos, cosa que la narrativa de Añez no hace. En resumen, la narrativa de políticas de Añez carece de profundidad.

A continuación, se muestra los personajes de las tramas de las narrativas de políticas de los actores de oposición. Esta vez, no se realiza un análisis de narrativa individual pues las declaraciones de algunos de ellos no son suficientes en 12 años como para un análisis independiente<sup>63</sup>. Entonces aquí, el 100% de los datos corresponde al total acumulado entre: Fabián Yaksic, diputado por el Movimiento Sin Miedo; diputado Andrés Ortega y senadoras Centa Reck y Carmen Eva Gonzáles de Convergencia Nacional; Ernesto Suárez, candidato a vicepresidente por Unidad Demócrata; Carlos Mesa, candidato presidencial y Gustavo Pedraza, candidato a vicepresidente por Comunidad Ciudadana; y Chi Hyun Chung, candidato presidencial por el Partido Demócrata Cristiano.

---

<sup>63</sup> Ver frecuencia y categorización de personajes nombrados en la narrativa de actores de oposición en anexo 10.

**Cuadro 11. Narrativa de políticas de actores de oposición. Porcentaje de participación de personajes**

| Víctimas             | %     | Villanos                   | %     | Héroes               | %     |
|----------------------|-------|----------------------------|-------|----------------------|-------|
| Indígenas del TIPNIS | 50,0  | Gobierno de Evo Morales    | 33,3  | Indígenas del TIPNIS | 8,3   |
| Bolivianos           | 16,7  | Colonizadores, Evo Morales | 3,3   | Bolivianos           | 50,0  |
| Santa Cruz           | 16,7  | Autócrata y dictador       | 26,7  | Comunidad Ciudadana  | 33,3  |
| Naturaleza           | 16,7  | Evo Morales                | 23,3  | Cristo               | 8,3   |
|                      |       | Sacha Llorenti             | 3,3   |                      |       |
|                      |       | Corrupción                 | 3,3   |                      |       |
|                      |       | Ideología de género        | 3,3   |                      |       |
|                      |       | Vicepresidente             | 3,3   |                      |       |
| TOTAL                | 100,0 | TOTAL                      | 100,0 | TOTAL                | 100,0 |

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos construida.

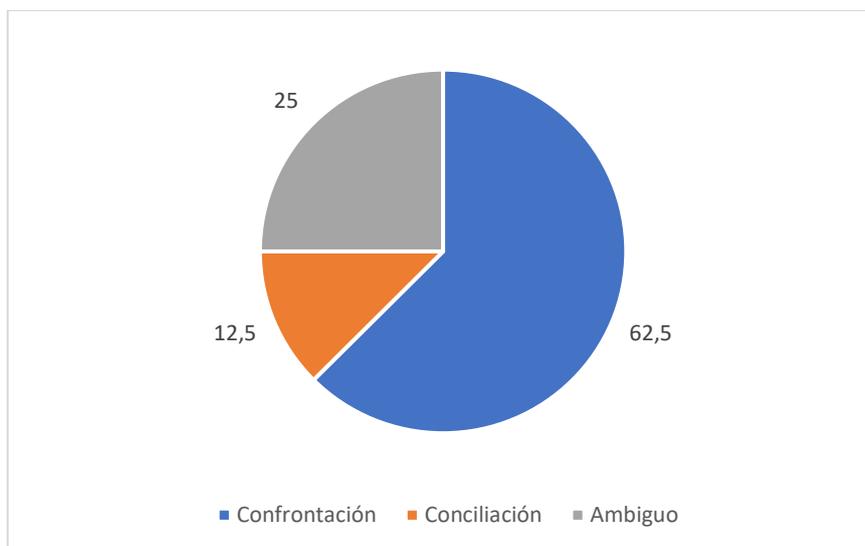
El cuadro 11 revela que la principal víctima de sus construcciones narrativas fueron los indígenas del TIPNIS (50%), seguidos de los bolivianos, Santa Cruz y la naturaleza con un 16,7%. En cambio, el villano más importante es el gobierno de Evo Morales (33,3%), luego autócrata y dictador (26,7%), Evo Morales (23,3%), y con un 3,3% colonizadores, Sacha Llorenti, la corrupción, ideología de género y el Vicepresidente. Por otro lado, los héroes son los bolivianos (50%), Comunidad Ciudadana (33,3%), los indígenas del TIPNIS y Cristo con un 8,3%.

Con solo citar los personajes que se identifican, sale a la luz la superficialidad con que la narrativa de políticas de los actores de oposición es elaborada. Por ejemplo, el personaje de los indígenas del TIPNIS (como víctima y héroe), la naturaleza (víctima) y Sacha Llorenti (villano) no hace más que mostrar que las declaraciones de los actores de oposición son en extremo coyunturales. Es decir, una vez superado el conflicto del TIPNIS, automáticamente la narrativa de oposición perdió cuatro personajes en su trama, por lo tanto, no es de utilidad política o de promoción de políticas en el mediano y largo plazo. La misma carece, por tanto se sobreentiende, de base histórica.

Por otra parte, resalta la generalidad de los personajes, por ejemplo: bolivianos, Santa Cruz, corrupción, ideología de género y Cristo. Estos personajes abstractos poco o nada colaboran en la construcción de una trama, ya que no es posible elaborar una historia con personajes tan genéricos que dificultan la construcción de una trama, ni crean identificación, ni mucho menos el posicionamiento de un sujeto político. ¿Qué sujeto político podría ser la naturaleza en el

contexto boliviano o a qué sector poblacional interpelaría en un escenario sin conflicto ambiental?

**Figura 12. Narrativa de políticas de Actores de oposición. Orientación de la trama en porcentaje<sup>64</sup>**



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos construida.

En cuanto a la orientación hacia la confrontación o conciliación de la narrativa de oposición, hubo tramas que no se pudieron clasificar hacia una u otra dirección por ser tramas ambiguas y sin mensaje claro. El resto, tiende a ser confrontacional en un 62,5% y conciliadora en un 12,5%.

Ahora bien, en cuanto a la moraleja, en este grupo la misma se reduce a; dejar de amedrentar a los indígenas del TIPNIS, pedir la renuncia del entonces Ministro de Gobierno Sacha Llorenti, y apoyar electoralmente las ofertas partidarias de oposición. Nótese que en el primer y segundo caso, la moraleja inútilmente interpela a sus adversarios políticos y no así a ampliar o fortalecer su base social.

En conclusión, los vacíos de la estructura narrativa de Jeanine Añez se maximizan en las demás narrativas de políticas de actores de oposición ya que tienen un carácter aún más coyuntural. Seguramente, el hecho de que se agrupen declaraciones de varios actores, de varios partidos políticos y que además no tienen continuidad en el sistema político afecta la posibilidad de construir una narrativa de políticas de oposición más sólida. No obstante, es evidente la poca dedicación que la oposición ha puesto en el tejido de la historia que contará, pues ni en las

<sup>64</sup> Gráfico elaborado con base al cuadro 2, anexo 10.

campañas electorales se observan mensajes claros por parte de los líderes de oposición. En resumen, la narrativa de políticas de oposición carece de substancia.

### 5.3. NARRATIVA DE POLÍTICAS DE REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL

En este agregado se analizan las narrativas de políticas de los líderes de grupos de interés, vale decir, de organizaciones sociales indígena-campesinas, plataformas ciudadanas/organizaciones cívicas, estos son: Nelly Rivera, vicepresidenta de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB); Justa Cabrera, presidenta de la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia (CNAMIB); Lázaro Tacoó, dirigente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB); Fernando Vargas, presidente de la Sub Central TIPNIS; Jorge Mendoza, presidente del Comité de la 8va marcha; Adolfo Chávez, presidente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB); Marco Pumari, presidente del Comité Cívico de Potosí; finalmente, Fernando Camacho, presidente del Comité Cívico de Santa Cruz.

En primer lugar, se expone la narrativa de políticas del total de actores sociales relevantes durante el conflicto por el TIPNIS en 2011<sup>65</sup> que involucró movilización de indígenas de tierras bajas hacia la ciudad sede de gobierno en una marcha, y cuyos personajes participantes de la trama se exponen en el siguiente cuadro:

**Cuadro 12. Narrativa de políticas de actores sociales durante el conflicto de 2011. Porcentaje de participación de personajes**

| Víctimas                      | %     | Villanos                | %     | Héroes               | %     |
|-------------------------------|-------|-------------------------|-------|----------------------|-------|
| Indígenas del TIPNIS          | 44,4  | Gobierno de Evo Morales | 55,6  | Indígenas del TIPNIS | 100,0 |
| Medio ambiente / madre tierra | 33,3  | Evo Morales             | 44,4  |                      |       |
| Pueblo                        | 11,1  |                         |       |                      |       |
| Colonos (interculturales)     | 11,1  |                         |       |                      |       |
| TOTAL                         | 100,0 | TOTAL                   | 100,0 | TOTAL                | 100,0 |

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos construida.

De forma visible, la construcción de personajes en la trama de la narrativa de políticas de los actores sociales del TIPNIS es bastante sencilla; se constituyen a sí mismos como víctimas (indígenas del TIPNIS) en un 44,4% seguidos del medio ambiente o madre tierra (33,3%) y finalmente el pueblo e interculturales, ambos con un 11,1% de participación. El villano concreto

<sup>65</sup> Ver frecuencia y categorización de personajes nombrados en la narrativa de actores sociales en anexo 11.

del conflicto es el gobierno de Evo Morales (55,6%) y el mismo Evo Morales (44,4%). Finalmente, los únicos héroes de la trama en el conflicto son los propios indígenas del TIPNIS (100%).

Durante el conflicto, los dirigentes indígenas marcaron distancia con actores de oposición que empatizaban con su demanda, pues temían que los políticos, tanto de oficialismo como de oposición, iban a politizar el tema; he ahí la razón por la que se situaron únicamente a ellos mismos como héroes en su narrativa.

Por su parte la trama, no tiene significativa inclinación hacia la confrontación o conciliación, es más bien concreta: la marcha indígena no tiene afanes políticos sino la defensa del TIPNIS y la madre tierra, el gobierno de Evo Morales debe dejar el amedrentamiento a los indígenas y desviar la carretera (moraleja).

Otro escenario de conflictividad y segregación se vivió en 2019, donde dirigentes de Comités Cívicos ganaron protagonismo en manifestaciones callejeras. De esta manera, las características de la narrativa de políticas de Marco Antonio Pumari, expresidente del Comité Cívico de Potosí, y Fernando Camacho, expresidente del Comité Cívico pro Santa Cruz, fueron las siguientes<sup>66</sup>:

### Cuadro 13. Narrativa de políticas de actores cívicos durante el conflicto poselectoral de 2019.

#### Porcentaje de participación de personajes

| Víctimas   | %     | Villanos        | %     | Héroes                   | %     |
|------------|-------|-----------------|-------|--------------------------|-------|
| Mineros    | 33,3  | Evo Morales     | 66,7  | Cívicos                  | 12,5  |
| Potosí     | 33,3  | Francotiradores | 11,1  | Población                | 12,5  |
| Bolivianos | 33,3  | Tirano          | 11,1  | Juventud                 | 12,5  |
|            |       | MAS             | 11,1  | Mujeres                  | 12,5  |
|            |       |                 |       | Bolivianos               | 25,0  |
|            |       |                 |       | Simpatizantes de Camacho | 25,0  |
| TOTAL      | 100,0 | TOTAL           | 100,0 | TOTAL                    | 100,0 |

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos construida.

El cuadro 13 muestra que la narrativa de políticas de los representantes cívicos califica como víctimas a los mineros cooperativistas, al departamento de Potosí y a los bolivianos con un 33,3% cada uno. El villano principal de la trama es Evo Morales (66,7%), seguido de francotiradores, el tirano (Evo Morales) y el MAS. En cambio, existe una mayor cantidad de héroes, entre los cuales están los simpatizantes de Fernando Camacho (25%), los mismos cívicos, la población, juventud, mujeres y bolivianos con un 12,5%.

<sup>66</sup> Ver frecuencia y categorización de personajes nombrados en la narrativa de actores sociales en anexo 12.



Resalta que el desenlace del conflicto poselectoral de 2019 haya derrotado al villano más importante (Evo Morales), lo que indica congruencia entre la trama de la narrativa y la demanda de renuncia del entonces Presidente.

Claramente, la movilización cívica de 2019 tuvo un carácter más espontáneo que planificado, por tanto no es posible exigir una estructura narrativa más sólida en cuanto a base histórica, identificación de villanos externos o un imaginario de proyecto político en torno al cual buscar alineamiento de la base social.

Al igual que la trama de los actores sociales del TIPNIS, en el caso de los cívicos, la trama y moralejas resultan concretas: la población no tiene miedo al régimen de Evo Morales, por eso se moviliza en torno a un objetivo común, la renuncia del Presidente.

Ahora bien, mientras el bloque oficialista mantuvo prácticamente la estructura narrativa en el periodo de estudio de esta investigación, la narrativa de políticas de oposición presentó una cualidad ambigua e irregular, y la narrativa de políticas de actores sociales fue concreta en torno a los eventos relevantes identificados en el apartado metodológico.

El cuadro 14 resume las características de las narrativas según actor y grupo afín. El primer aspecto que resalta el cuadro siguiente, es la orientación de las narrativas de políticas. Es notorio que las mismas, tanto de actores de oficialismo como de oposición, se orientan a la confrontación, con destacable excepción de David Choquehuanca, cuyo contenido narrativo es más reflexivo y se orienta a la conciliación.

Los actores con narrativas de políticas más confrontacionales son respectivamente: Luis Arce, Jeanine Añez, Álvaro García, Evo Morales y otros actores de oposición. Con ello se evidencia que los discursos adeptos al conflicto no son propios de un grupo político, sino de la clase política en sí.

En lo que nos compete, lo revelado es muy importante porque como elemento de la dinámica política (*politics*), la narrativa contribuirá o entorpecerá la consolidación de la interculturalidad. En este caso, se muestra que la orientación de historias se inclina a la confrontación en el grupo oficialista y opositor. Es decir, por lo menos en términos de narrativa, no existe un acompañamiento de la clase política al propósito intercultural que se planteó el Estado Plurinacional de Bolivia en su Constitución. Es más, no solo no existe un acompañamiento, sino que la orientación narrativa fortalece los valores negativos como la intolerancia y, con ello, va en dirección contraria a la interculturalidad.

**Cuadro 14. Características narrativas alrededor de interculturalidad y acciones de política pública**

| Actor                                | Orientación de la narrativa |                  | Personaje principal según tipo               |                                  |                                       | Trama  | Moraleja  |
|--------------------------------------|-----------------------------|------------------|--|----------------------------------|---------------------------------------|--|---|
|                                      | Conciliación                | Confrontación    | Víctima                                      | Villano                          | Héroe                                 |  |   |
| <b>Narrativa oficialista</b>         |                             |                  |  |                                  |                                       |  |   |
| Evo Morales                          | 30,20%                      | 69,80%           | Indígenas y campesinos                       | Opositores                       | Organizaciones y actores sociales     | Los indígenas fueron históricamente excluidos hasta que el gobierno de Evo Morales fundó el Estado Plurinacional, por eso, la oposición intenta hacerlo fracasar | Implementar la CPE, proteger el Estado Plurinacional, apoyar electoralmente al MAS y defender el proceso de cambio ante el ataque constante de la oposición |
| A. García Linera                     | 21,20%                      | 78,60%           | Indígenas                                    | República de Bolivia             | Gobierno de Evo Morales y bolivianos  | El gobierno de facto fue derrotado en urnas y ahora Arce reconstruirá lo destruido por ellos   | No identificable  |
| Luis Arce C.                         | 10,60%                      | 89,40%           | Bolivianos                                   | Gobierno de facto                | Gobierno de Arce                      | No identificable   | No identificable  |
| David Choquehuanca                   | 80%                         | 20,00%           | No identificable                             | Pensamiento fragmentador         | Bolivianos - indígenas                | No identificable   | No identificable  |
| <b>Narrativa de oposición</b>        |                             |                  |  |                                  |                                       |  |   |
| Jeanine Añez                         | 13,30%                      | 86,70%           | Soc. civil                                   | Gobierno de Evo Morales y el MAS | Gobierno de Añez                      | Evo M. intentó perpetuarse en el poder mediante fraude, pero la ciudadanía lo derrotó  | No identificable  |
| Actores de oposición                 | 12,50%                      | 62,50%           | Indígenas del TIPNIS                         | Gobierno de Evo Morales          | Bolivianos                            | No identificable   | No identificable  |
| <b>Narrativa de actores sociales</b> |                             |                  |  |                                  |                                       |  |   |
| Actores sociales TIPNIS              | No identificable            | No identificable | Indígenas del TIPNIS                         | Gobierno de Evo Morales          | Indígenas del TIPNIS                  | La marcha defiende al TIPNIS y a la madre tierra, el gobierno debe dejar el amedrentamiento  | Desviar la carretera  |
| Actores sociales conflicto 2019      | No identificable            | No identificable | Mineros, cooperativistas, Potosí, bolivianos | Evo Morales                      | Bolivianos y simpatizantes de Camacho | La población no teme al régimen, se moviliza para lograr la renuncia del Presidente  | No identificable  |

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la base de datos construida.

## CONCLUSIONES

Conforme al enfoque integral de políticas públicas presentamos las conclusiones en cuatro partes: 1) conclusiones en la estructura normativa estatal, 2) conclusiones de política pública, 3) conclusiones en la dinámica política, 4) interacción de esferas del enfoque integral de políticas públicas respecto a interculturalidad.

### 1) Conclusiones en la estructura normativa estatal

- **Se transversalizó la interculturalidad en el aparato estatal gracias a la innovación normativa**

Acorde al planteamiento del primer objetivo específico, el capítulo 3 describió la estructura normativa como recurso legal para viabilizar la interculturalidad propuesta en la CPE de 2009. A partir de ello, es posible afirmar que prácticamente se transversalizó la interculturalidad en el aparato estatal, pues la estructura normativa asignó atribuciones y competencias a varios entes y autoridades del Ejecutivo, por ejemplo, al Viceministerio de Relaciones Exteriores de promover las políticas de interculturalidad del Estado en el ámbito internacional; al Ministro de Autonomía de formular, implementar y evaluar el desarrollo de políticas de interculturalidad en gobiernos subnacionales (atribución luego designada al Ministro de la Presidencia en 2017); al Ministro de Educación de formular políticas y estrategias intraculturales, interculturales y plurilingües en todo el sistema de educación. Esto representa la construcción de una base legal-institucional como herramienta para la iniciativa gubernamental en cuanto a ejecución de actividades o formulación de políticas públicas acorde a los fines de la norma, en este caso, la promoción de la interculturalidad.

- **La Ley N° 045 Contra el Racismo y toda forma de discriminación constituye el aporte legal indirecto más importante para la consolidación de la interculturalidad.**

La Ley N° 045 brinda definiciones a conceptos como racismo, discriminación, interculturalidad y otros para luego poder ser operacionalizados en términos de política pública; pero, sobre todo, es la norma más importante porque obligó al Estado a formular y adoptar una política pública integral contra el racismo y toda forma de discriminación. Creemos que la formulación de esta política pública pudo ser menos burocrática y más eficiente, pues la Ley optó por la lógica *bottom up* al mandar la conformación de un conglomerado de representantes de la sociedad civil a nivel nacional y departamental (Comités) con la función de elaborar un diagnóstico, un Plan de Acción, luego la promoción e implementación de la política y proyectos de normativas,

además llevar un registro de seguimiento a las denuncias por racismo o discriminación. A la vez, la Ley N° 045 estableció tiempos mínimos de difusión de mensajes contra el racismo y discriminación en los medios masivos de comunicación, y aunque en la práctica los spots se reducían a la información de uno u otro artículo de la ley, la iniciativa fue positiva hasta que se modificó la norma dando a esta labor mediática un carácter voluntario.

- **La estructura normativa estatal contribuye, en su campo de acción, a la consolidación de la interculturalidad.**

Bajo la presidencia de Jeanine Añez el 2020, hubo un ligero retroceso al suprimir el Ministerio de Culturas; a pesar de que el entonces Viceministerio de Interculturalidad mantuvo las atribuciones de lo que fue el Ministerio de Culturas, éste perdió jerarquía institucional. De todas maneras, la esfera de la estructura normativa o *polity*, sí mostró avances en cuando a su ámbito de competencia respecta, contribuyendo así a la consolidación de la interculturalidad y los valores positivos que conlleva. Sin embargo, no todo en esta esfera fue aporte, pues el D.S. 4459 de 2021 que declara al 18 de octubre (fecha de la victoria electoral de Luis Arce en 2020) como el “Día de la Recuperación de la Democracia Intercultural”, incorporó a la estructura normativa el tema más sensible en la Bolivia del siglo XXI, remarcando la polarización que dejó el último conflicto poselectoral y perjudicando la reconciliación entre bolivianos, vale decir, entorpeciendo la interculturalidad. De todas formas, el D.S. 4459 no puede opacar la estructura normativa favorable a la interculturalidad con la que cuenta Bolivia.

- **La innovación en la estructura normativa es poco efectiva si no se cuenta con instituciones que tengan la capacidad de aplicar la normas.**

Se develó que los funcionarios públicos no asumen ni toman en cuenta de forma inmediata las normas que se promulgan o decretan, preocupante porque esta afirmación se hizo en 2015, o sea, cinco años después de promulgada la Ley N° 045, lo que implica que la innovación o desarrollo normativo no genera transformación significativa ni siquiera dentro el mismo aparato estatal 5 años después de vigente. Surge la pregunta entonces, ¿cuál es realmente el beneficio práctico de la innovación legal (*polity*) si las instituciones estatales no tienen la capacidad de acatar las mismas?

## 2) Conclusiones de política pública

El Comité Nacional de Lucha Contra el Racismo y toda forma de Discriminación elaboró la “Política del Estado Plurinacional de Bolivia Contra el Racismo y toda forma de Discriminación (Plan de Acción 2012–2015)”, de la cual a partir del capítulo 4 se concluye:

- **El capacitacionismo está presente de forma transversal en toda la política pública.**

Consideramos *capacitacionismo* al afán de orientar esfuerzos institucionales hacia la formación, bajo el supuesto de que el problema público será solucionado o mitigado, de manera significativa, a través de capacitaciones. En el caso de la política pública en cuestión, se propone capacitaciones a servidores públicos en todos los niveles de gobierno, incluidos educadores, policías, militares, sector salud y población objetivo.

- **La política pública presenta indicadores ambiguos**

La falencia técnica sobre elaboración de indicadores se repite en actividades de campañas, debates públicos y ferias desde el nivel nacional hasta comunitarias, además de actividades de capacitaciones donde no se especifica la frecuencia, entidades concretas según nivel de gobierno cuyos empleados serán capacitados, ni el mínimo de participantes, por ejemplo. En este último caso, siendo pesimista, sin la especificación de indicadores las actividades de capacitación de programas podrían justificar su exitosa implementación con un par de cursos, seminarios o talleres.

Se supone que los indicadores son las unidades observables que ayudan a medir el avance o cumplimiento de una política. Sin embargo, en la política pública contra el racismo y discriminación se plantean indicadores como “conocimiento”, “diálogos intersectoriales”, “análisis/revisión de normas”, “materiales de difusión masiva” y otros similares denotando insuficiencia de asesoramiento técnico.

- **Los resultados esperados que expone la política pública son genéricos**

Por ejemplo, el Programa 3: “promovidos la revalorización de los saberes ancestrales en lo productivo”, ¿cómo se supone se evaluará su implementación?; o el resultado esperado del Programa 4 que afirma: “las instituciones de justicia cuentan con políticas que incrementan el acceso a la justicia de pueblos indígenas”, preguntamos, ¿cómo se puede esperar un resultado que depende de actores sobre los cuales el Comité Nacional ni Viceministerio de Descolonización tiene control?. Así, varios programas caen en planteamientos genéricos no cuantificables, pareciendo más una lista de deseos que resultados esperados en términos de política pública.

- **La política pública extiende la responsabilidad del cumplimiento de sus resultados**

En lugar de destinar esfuerzos a la realización de actividades o tareas específicas, se extiende la responsabilidad del cumplimiento de las mismas a la conformación de comisiones,

organizaciones o redes; tal es el caso de la comisión que se debería haber encargado de combinar criterios de profesionalidad con otros de diversidad cultural para el acceso a empleos, o la conformación de la red de investigadores en lugar de convocar a la ejecución de investigaciones, o la creación del Centro de Publicaciones del Centro Plurinacional de Lucha Contra el Racismo y Discriminación.

- **Se observa superficialidad en el planteamiento de la política pública**

Como muestra de la falta de profundidad del Plan de Acción, el Programa 9 únicamente aspira a ser una propuesta de ley sobre la consulta previa a los pueblos indígenas. Probablemente la timidez de este programa se deba a que un año antes se desarrolló el conflicto por el TIPNIS (2011); de todas maneras, un proyecto de ley no tiene el cuerpo suficiente para merecer la denominación de “programa”.

- **La “política pública” contra el racismo y discriminación (2012-2015) no cumple en su totalidad con su función de política pública**

La política pública contra el racismo y discriminación no cumple en su totalidad con su función de política pública (acción o conjunto de acciones intencionales y sistemáticas ejecutadas por el gobierno), pues espera que se elaboren otras políticas para resolver/mitigar el problema público planteado. Así, por ejemplo, el Programa 4 plantea como indicador de cumplimiento: “políticas con incorporación de traductores y peritos culturales”, esto para promover el acceso igualitario a la justicia; más allá de la ambigüedad del indicador, cabe mencionar que dichas políticas deben diseñarse e implementarse por el Órgano Judicial, es decir, por un Órgano que se supone independiente al Ejecutivo, por lo que el Comité Nacional o Viceministerio de Descolonización no tiene ninguna posibilidad de garantizar si quiera el inicio del diseño de la política pública que su Programa 4 se propone cumplir. Para decirlo claro, el programa 4 espera, ingenuamente, cumplir con su propósito gracias al desarrollo de otra política pública a cargo del Órgano Judicial. Volviendo a la definición conceptual, ¿será posible calificar de “política pública” a este programa que no propone ninguna acción intencional y sistemática por parte del gobierno?

- **La política pública propuso intervenciones imprácticas**

Por ejemplo: diseñar un sistema informático de recepción, registro y monitoreo de denuncias sobre racismo y discriminación, para luego transferirlo a entidades del gobierno central y gobiernos subnacionales; paralelamente, elaborar un manual de uso del sistema y esperar que todos los funcionarios de gobierno en sus tres niveles empleen el sistema correctamente gracias al manual. A primera vista, resaltan obstáculos con los que podría enfrentarse la propuesta, por

ejemplo, asumiendo que se cubrió el costo del desarrollo del sistema y fue transferido exitosamente, es altamente probable que, a pesar de un ilustrativo manual, no todos los funcionarios comprendan el uso del sistema, a la vez, los funcionarios no cuentan con un incentivo para cumplir con dicha función, pues ni el Comité Nacional, ni el Viceministerio de Descolonización pueden exigir necesaria responsabilidad a funcionarios del Ministerio de la Presidencia, por ejemplo, o de alguna Gobernación, o Alcaldía de un municipio rural. En lugar de ello, se pudo haber planteado la sistematización y publicación de datos recabados mediante informes anuales o semestrales solicitados a las entidades públicas.

Posiblemente, por las dificultades que se mencionó, la página web que se supone debería mostrar el registro y monitoreo de casos [www.noracismo.gob.bo](http://www.noracismo.gob.bo), al menos al momento de la elaboración de esta tesis, no funciona.

- **La Política del Estado Plurinacional de Bolivia Contra el Racismo y toda forma de Discriminación (Plan de Acción 2012–2015), se caracteriza por ser *documentarista*.**

Denominamos *documentarismo* al ahínco por demostrar resultados a través de la elaboración de documentos, esto es: ajustar y/o modificar planes, acuerdos, convenios, manuales, protocolos, reglamentos, normas, currículos, leyes, documentos de línea base y otros. Como muestra, 15 de los 17 programas del Plan de Acción podrían demostrar avance en su implementación con solo elaborar documentos, sin la necesidad de entablar una relación directa entre la política pública y la población objetivo.

- **La Política del Estado Plurinacional de Bolivia Contra el Racismo y toda forma de Discriminación fue vagamente elaborada, develando la ausencia de apoyo técnico suficiente.**

Si bien la Ley N°045 otorgó la responsabilidad de elaborar una política pública al conglomerado de representantes de la sociedad civil agrupados en el Comité Nacional, no especificó el apoyo técnico que el Estado debía brindar como, se supone, corresponsable. Por tanto, bajo esas condiciones, no es posible exigir mayor tecnicismo en la elaboración de una política a cargo de representantes sociales que no necesariamente cuentan con formación en política pública, pero además, tampoco tienen ningún tipo de incentivo para permanecer en los Comités y cumplir con las obligaciones que la Ley demanda.

Con todo, es valorable que los miembros del Comité hayan elaborado la Política del Estado Plurinacional de Bolivia Contra el Racismo y toda forma de Discriminación, seguramente con el apoyo del Viceministerio de Descolonización.



- **Las políticas públicas fueron tímidamente implementadas debido a que el Comité Nacional Contra el Racismo y Discriminación fue abandonado por el Gobierno en términos políticos, de acompañamiento técnico, destino de recursos económicos y humanos.**

Al evaluar la implementación del Plan de Acción tres años después en 2015 (a partir de percepciones e informes de Ministerios) se reconoció la baja implementación debido a que: la política pública no fue refrendada por una norma, aspecto llama la atención, pues al tener el partido a cargo del gobierno nacional (MAS) 2/3 en la Asamblea Legislativa, fácilmente pudo aprobar una Ley o el Presidente emitir un Decreto Supremo para incrementar su efectividad o acatamiento por parte de otras entidades estatales, pues el Plan de Acción es en esencia una reforma interna del Estado.

Se atribuyó también la baja implementación del Plan de Acción a las características institucionales del Estado como ser: insuficientes recursos económicos y humanos; el hecho de que los funcionarios no tienen conocimiento técnico sobre racismo y discriminación, lo que resulta comprensible pues seguramente tienen preocupaciones más urgentes en sus propios ámbitos de acción pública; el hecho de que las acciones aisladas contra el racismo y discriminación no son programadas ni reportadas al Comité Nacional, lo que resulta lógico pues no tiene relevancia jerárquica dentro la estructura institucional estatal; y que los funcionarios públicos no toman en cuenta las normas que se promulgan o decretan.

De todas maneras, aun con los aspectos mencionados y reconocidos por la propia “evaluación”, no se hizo un rediseño importante y se relanzó el Plan de Acción para el próximo periodo (2016-2020), esta vez bajo el nombre de **Plan Multisectorial**, el cual adhiere iniciativas menores como, por ejemplo, la conformación de brigadas juveniles, la intensificación de verificación de reglamentos público-privados y, como si faltaran normas, la elaboración de una propuesta normativa para fortalecer la identidad de los pueblos indígenas. Así, ingenuamente, manteniendo la estructura central de los 17 Programas mal diseñados, se esperó que el Plan Multisectorial diera resultados diferentes a su política predecesora, como era de esperarse, no fue así.

En la última “evaluación” de 2020, se concluyó lo mismo: pocos y débiles avances. Por tanto, aunque la Ley N° 045 contaba con 10 años de vigencia, aun seguía en una fase inicial de implementación (palabras de la Comunidad de Derechos Humanos y Equal Rights). Algunos datos que respaldan dicha afirmación contundente son: **hasta 2020, solo 3 de los 8 Comités Departamentales funcionaban con regularidad; solo se concluyeron 2 investigaciones** a pesar

del anuncio de la rimbombante Red de Investigadores sobre racismo y discriminación; **en 8 años, solo 122 funcionarios públicos participaron de las cuatro versiones de diplomados organizados; no hubo avances significativos en la adecuación de la currícula en todos los niveles educativos.** Finalmente, aunque la Ley N° 045 permite recurrir a la vía administrativa, penal o constitucional para la protección de víctimas de racismo y/o discriminación y búsqueda de justicia, **desde 2013, solo el 13% de denuncias se resolvió por la vía administrativa y, de los registrados en la vía penal, solo el 0,6% cuenta con sentencia condenatoria**, es decir, casi nada.

Por todos los elementos mencionados, se concluye que en la esfera de política pública (*policy*), el gobierno de turno abandonó al Comité Nacional en la tarea de elaborar una política pública técnicamente sólida, no hubo acompañamiento técnico importante en las etapas de diseño, implementación y evaluación de la política. A la vez, no se destinaron recursos suficientes y no hubo interés auténtico por parte de las autoridades que destinan los recursos económicos, para mitigar el problema público de forma contundente, decidida y sostenible.

### 3) Conclusiones en la dinámica política

- **Evo Morales es el actor cuya narrativa de políticas se orienta al amedrentamiento mediante la construcción y difusión de un amplio repertorio de villanos**

De todos los actores tomados en cuenta en esta investigación, Evo Morales es el que más espectro de villanos difunde (39 tipos de villanos, lo sigue García Linera con 16 tipos de villanos), pero además, éstos son aliados de otros villanos extranjeros dibujando a un “gran villano”, si vale el término. Aspecto no menor pues indica que, al nombrar más villanos que víctimas o héroes en sus declaraciones/discursos, su narrativa se orienta al ataque del, digamos, “otro”, a marcar la diferencia y construir barreras que impiden un diálogo con el que se considera “villano”.

- **Existe incongruencia entre la narrativa de políticas de Luis Arce difiere y David Choquehuanca.**

En el caso de la narrativa de políticas oficialista de Luis Arce, se incorpora un nuevo villano: el gobierno de facto (y sus promotores), el cual es blanco de todas las agresiones verbales. Seguramente, el constante y contundente ataque al villano en Arce se deba a que asumió la presidencia en un contexto de alta polarización y con rivales políticos potenciados. David Choquehuanca en cambio, presenta villanos genéricos, no personalizables ni asignables a un grupo social específico. Por ende, se observó que las narrativas de políticas de Arce y Choquehuanca son diferentes.



- **Las narrativas de políticas de oposición y sociedad civil emplean personajes genéricos y coyunturales que no aportan a la construcción de una trama.**

En el caso de Jeanine Añez, como era de esperarse, elimina de la narrativa al personaje más importante del oficialismo en cuanto sujeto político, los indígenas; empero no los sustituye por otro, en su lugar incorpora a un personaje genérico (sociedad civil). De forma similar, los demás actores de oposición revelan personajes igualmente genéricos (bolivianos, Santa Cruz, corrupción) que aportan muy poco a la construcción de una trama. Por último, cabe mencionar, los personajes en la narrativa de los actores sociales son coyunturales.

- **La narrativa de políticas de Evo Morales es victimista y presenta al actor como héroe a la vez.**

Evo Morales se expone a sí mismo y a su gobierno como víctima, curiosamente, se considera más víctima que la sociedad civil, pero a la vez es también héroe. Como era de esperarse, la configuración narrativa de Morales es totalmente conveniente en términos políticos (*politics*), pues tiene una estructura, digamos, rentable para el difusor: al ser víctima justifica su defensa, a título de defensa legítima su ataque al villano, y al presentarse como héroe fortalece su liderazgo, una especie de círculo virtuoso narrativo en el campo de la dinámica política (*politics*).

- **La narrativa de políticas oficialista es robusta por la consistencia en la interacción de los elementos que contiene.**

La narrativa de políticas oficialista replica la *ecuación* de la narrativa de Evo Morales: al ser víctima corresponde el ataque y con la victoria del héroe sobre el villano el fortalecimiento del liderazgo propio. Esta *ecuación* dominante es el esqueleto al que se añaden otros elementos que harán a su musculatura como el fundamento histórico que se remonta hasta la época colonial, en otras palabras, el rango de tiempo que contempla la narrativa de políticas oficialista abarca más de 500 años<sup>67</sup>. Otro elemento que fortalece su musculatura es la identificación de un sujeto político que, en condición de víctima, es protagonista durante todo el intervalo de tiempo que abarca la narrativa, es decir, en la línea de tiempo (500 años) el sujeto político acumula su necesidad imperiosa de reivindicación; no obstante, lo mismo ocurre con el villano, pues la narrativa cuenta con un arquetipo del mismo presente en el lapso de tiempo que comprende la narrativa. Ahora bien, de forma interesante ambos personajes, tanto la víctima como el villano de hace más de 500 años, pueden transponerse al contexto actual, el arquetipo

---

<sup>67</sup> De hecho, en reiteradas veces, sobre todo al inicio del ciclo presidencial de Evo Morales, el oficialismo ha mencionado textualmente los 500 años en los que su sujeto político (indígenas) permaneció en estado de exclusión.

de los personajes será el mismo en cualquier periodo histórico, aunque con diferentes rostros<sup>68</sup>, lo que muestra coherencia y consistencia en la incorporación de estos personajes a la narrativa.

- **Luis Arce restó consistencia a la narrativa de políticas del oficialismo.**

El cuerpo narrativo de Evo Morales es prácticamente replicado en Álvaro García Linera. Empero Luis Arce, modifica ligeramente la ecuación, pues no se expone a sí mismo ni a su gobierno como víctima; aparte, al tampoco considerar víctimas a los indígenas, resta musculatura a la narrativa de políticas oficialista dejando sin sujeto político al partido que representa (MAS). Esto no significa que la narrativa sea débil pues, de hecho, de todos los actores analizados en la investigación, la narrativa de políticas de Luis Arce es la más agresiva, aunque tenga un cuerpo menos consistente en contenido que la de sus referentes partidarios<sup>69</sup>.

- **La narrativa de políticas de Jeanine Añez muestra la misma estructura que la de Luis Arce.**

Curiosamente, se podría decir que la narrativa de políticas de Jeanine Añez empleó la misma ecuación que Luis Arce: ambos no se posicionan como víctimas, pero afrontan al rival político coyuntural asumiendo el rol de héroes.

- **La narrativa de políticas de oposición carece de substancia en tanto que las de actores sociales son coyunturales**

A diferencia de la narrativa de políticas oficialista, cuya trama comienza en la época colonial, la trama opositora comienza con Evo Morales, lo que constituye de entrada un amplio desequilibrio en cuanto a substancia o cuerpo de la narrativa, carece de argumentación histórica e impide la configuración de una trama más consistente pues es en extremo coyuntural. Al mismo tiempo, no se identifica un sujeto político concreto al cual defender o por el cual luchar, se invisibiliza en términos discursivos, a la sociedad civil organizada, a sectores populares y no se hace un esfuerzo por brindar un horizonte al cual se alineen las bases sociales a diferencia del “proceso de cambio”, por ejemplo.

Así, la estructura narrativa de políticas de oposición es superficial, amorfa, flexible, sin musculatura y con moralejas contextuales concretas o a veces poco claras que no configuran

---

<sup>68</sup> Por ejemplo, los indios y/o blancos que, aunque puedan tener diferentes ocupaciones, niveles de instrucción o ingresos según la época, mantienen un arquetipo en toda la narrativa. Así, el indio pongo de ayer, puede ser el campesino u obrero de hoy; en tanto el blanco criollo-español hacendado de ayer, puede ser el político opositor o empresario de hoy.

<sup>69</sup> El caso atípico en el oficialismo es David Choquehuanca, quien se desmarca completamente de la ecuación narrativa y que, por tanto, no forma parte de la narrativa oficialista.

una trama capaz de competir con la narrativa de políticas oficialista. En resumen, la narrativa de políticas de oposición carece de substancia y no representa amenaza seria para la narrativa de políticas oficialista dominante.

Las narrativas de políticas de actores sociales demostraron ser coyunturales según una problemática concreta, por tanto, no desarrollan tramas más allá del conflicto que les compete.

- **Las narrativas de políticas tanto de oficialismo como de oposición se orientan a la confrontación**

En la afirmación se encontró una excepción que es David Choquehuanca, cuyo contenido narrativo es más reflexivo y se orienta a la conciliación.

- **Las narrativas de políticas, desde su espacio de acción, entorpecen la consolidación de la interculturalidad pues se caracterizan por ser confrontacionales.**

Los actores con narrativas de políticas más adeptos al conflicto son respectivamente: Luis Arce, Jeanine Añez, Álvaro García, Evo Morales y otros actores de oposición. Con ello, se observa que las narrativas de políticas confrontacionales no son propias de un grupo político, sino de la clase política en sí.

#### **4) Interacción de esferas del enfoque integral de políticas públicas respecto a interculturalidad.**

- **Una política pública integral que no cuenta con respaldo político ni es refrendada legalmente, presentará problemas en la etapa de implementación**

Para muestra de ello, hasta 2015, solo 5 de 17 ministerios, incluido el Ministerio de Culturas, planificaron sus actividades en función al Plan de Acción (derivado de la Ley N° 045). Por tanto, muchos de los resultados obtenidos en 2015, sostiene una evaluación, son réplicas de la situación al momento de elaborar el diagnóstico en 2012, en otras palabras, a pesar de la existencia de una norma vigente y una política pública, la realidad no cambió.

- **Existe un avance desigual en la calidad de la elaboración de la estructura normativa estatal y las políticas públicas.**

Se observó un avance indirecto en la esfera de política pública hacia la consolidación de la interculturalidad, mediocre, pero avance al fin. Es notorio que, comparado con el desarrollo de la estructura normativa (*polity*), la esfera de política pública (*policy*) no muestra la misma o similar consistencia en su campo. En otras palabras, si bien ambas esferas avanzan hacia la consolidación de la interculturalidad (indirectamente en el caso de política pública), el desarrollo

de las políticas públicas (*policies*), no fue a la par con el desarrollo normativo (*polity*) que está mucho más sólidamente elaborado en el ámbito de su competencia.

- **Las narrativas de políticas, como elemento parte de la dinámica política, van en sentido contrario al avance disparejo de la estructura normativa estatal y las políticas públicas que, conforma a la Constitución, pretenden la consolidación de la interculturalidad.**

En general, esta tesis concluye que, se desarrolló un cuerpo normativo (*polity*) que brinda condiciones para la consolidación, o por lo menos avance, hacia la interculturalidad que el Estado Plurinacional de Bolivia se propuso en su Constitución; se elaboraron políticas públicas (*policies*) que benefician a la interculturalidad de forma indirecta, aunque con muchas falencias técnicas producto del abandono gubernamental al conglomerado de representantes de la sociedad civil (CNLCRD) encargados del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que intervinieron los valores negativos del racismo y la discriminación. Ambas esferas, estructura normativa y políticas públicas muestran un avance disparejo favorable a la interculturalidad; sin embargo, como parte de la dinámica política (*politics*), las narrativas de la clase política se orientan más a la confrontación que a la conciliación, entorpeciendo y desvaneciendo las posibilidades de un Estado intercultural. Este último elemento, seguramente, es uno de los varios factores causantes de la polarización actual en Bolivia.

En concreto, en cuanto a interculturalidad, la virtuosidad de la estructura normativa estuvo acompañada de una mediocre gestión de políticas públicas además de una dinámica política perniciosa (al menos en términos de narrativas de políticas), lo que contribuyó al fracaso de las acciones de política intercultural entre 2009 y 2021.

## Recomendaciones

### 1) Recomendaciones teóricas

- El enfoque integral de políticas públicas propone un análisis simultáneo de tres esferas *polity*, *policy* y *politics*; sin embargo no reconoce una cuarta fundamental que son los eventos sociales relevantes, los cuales también interactúan con las tres esferas aunque en momentos concretos. Así por ejemplo, un evento social relevante permeará la esfera de *politics*, pudiendo provocar cambios en la *polity* y luego en *policy*.
- El enfoque integral de políticas públicas reconoce su complejidad. Esta misma complejidad es análoga en su aplicación en el campo de la investigación por lo que,

a efectos prácticos, se recomienda más como herramienta analítica que como modelo de investigación aplicada.

- Para un análisis más profundo en la aplicación del Enfoque de Narrativas de Políticas, se recomienda incorporar en la estructura de la base de datos una columna que registre la referencia temporal del fragmento narrativo. Esto porque un mismo personaje puede ser víctima, villano o héroe en una misma trama según la temporalidad en la que la narrativa lo sitúa (pasado, presente o futuro).
- El modelo metodológico del Enfoque de Narrativas de Políticas puede ser perfectamente aplicado a investigaciones más allá de la disciplina de políticas públicas, por lo que se recomienda su empleo en áreas como la sociología, comunicación, ciencia política y otros.

## **2) Recomendaciones para la estructura normativa**

- Evitar destinar esfuerzos proponiendo y promulgando leyes que las instituciones y/o el Órgano Judicial serán incapaces de cumplir o hacer cumplir. En su lugar, comenzar una reforma estructural del sistema judicial en Bolivia.
- Refrendar legalmente las políticas públicas diseñadas para incrementar sus probabilidades de éxito en su etapa de implementación.
- La conformación de grandes conglomerados de representantes de la sociedad civil agrupados en los Comités Nacional y Departamentales de Lucha Contra el Racismo y Discriminación ha demostrado ser ineficiente e insostenible, por lo que se recomienda modificar la Ley N° 045 y suprimir a los Comités Departamentales, los cuales en su mayoría de todas formas no funcionan.

## **3) Recomendaciones de políticas públicas**

- Se recomienda fortalecer el apoyo técnico en las etapas de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.
- Para mitigar verdaderamente el racismo y la discriminación, los agresores deben también formar parte de la población objetivo de las políticas públicas.
- Se recomienda, y demanda, al Estado boliviano, el mantenimiento y actualización de las páginas web institucionales que no exponen documentación pública como diagnósticos datos y mucho menos evaluaciones de políticas. Esto dificulta la investigación de asuntos públicos que, con sus resultados, contribuyen a cualificar la administración y gestión pública.



#### **4) Recomendaciones para la dinámica política**

- Se recomienda a los promotores de políticas y actores con interés de influir en las decisiones, dar a la narrativa de políticas la importancia que merece.
- Se recomienda a la clase política, probablemente invitando a desacatar las estrategias elaboradas por sus asesores, evitar narrativas de políticas de confrontación si en verdad es de su interés contribuir a la cohesión social mediante la interculturalidad.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2012). *01 Política pública*. Escuela de administración pública; Siglo veintiuno editores.
- Aguilar, L. (comp.) (2010). *Política Pública*. Siglo Veintiuno Editores.
- Aguilar, L. (1993). *Problemas públicos y Agenda de Gobierno*. Miguel Ángel Porrúa.
- ANF. (2 de diciembre de 2021). Seis de diez personas afirman que el racismo se ha incrementado en Bolivia. <https://www.noticiasfides.com/nacional/sociedad/seis-de-10-personas-entrevistadas-afirman-que-el-racismo-se-ha-incrementado-en-bolivia-412708>
- Arellano, D. (1996). Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente. *Gestión y Política Pública*, V(2), 319-347. CIDE.
- Asebey, R. y Mamani, R. (2015). Violencia y conflicto en la historia de Bolivia. *T'inkazos. Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, (37), 139-150.
- Ball, Stephen (s.f.). Textos, discursos y trayectorias de lo político: la teoría estratégica. *Revista Páginas*, (2 y 3), 19-33. Universidad Nacional de Córdoba - Facultad de Filosofía y Humanidades
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica*. CIDE, Miguel Ángel Porrúa.
- Bazúa, F. (2010). *Estado, Gobierno y Políticas Públicas. Elementos para un Marco Conceptual Básico*. Documento de Trabajo.
- Bolivia. Decreto Supremo N° 29894 de 2009. Organización del Órgano Ejecutivo. 7 de febrero de 2009.
- Bolivia. Decreto Supremo N° 131 de 2009. Declaratoria del Día Nacional de Lucha Contra la Discriminación Racial. 20 de mayo de 2009.
- Bolivia. Decreto Supremo N° 0762 de 2011. Reglamento de Ley Contra el Racismo y toda forma de Discriminación. 5 de enero de 2011.
- Bolivia. Decreto Supremo N° 3058 de 2017. Organización del Órgano Ejecutivo. 24 de enero de 2017.
- Bolivia. Decreto Supremo N° 4257 de 2020. Organización del Órgano Ejecutivo. 4 de junio de 2020.



- Bolivia. Decreto Supremo N° 4393 de 2020. Organización del Órgano Ejecutivo. 13 de noviembre de 2020.
- Bolivia. Decreto Supremo N° 4459 de 2021. Declaratoria del Día de la Recuperación de la Democracia Intercultural. 27 de enero de 2021.
- Bolivia. Ley N° 045 de 2010. Contra el Racismo y toda forma de Discriminación. 8 de octubre de 2010.
- Bolivia. Ley N° 139 de 2011. Declaratoria del 24 de mayo como Día Nacional Contra el Racismo y toda forma de Discriminación. 14 de junio de 2011.
- Bolivia. Comité Nacional Contra el Racismo y toda forma de Discriminación [CNLCRD] (2012). Política del Estado Plurinacional de Bolivia Contra el Racismo y toda forma de Discriminación (Plan de Acción 2012 – 2015).
- Bolivia. Comité Nacional Contra el Racismo y toda forma de Discriminación [CNLCRD] (2016). Plan Multisectorial del Estado Plurinacional de Bolivia Contra el Racismo y toda forma de Discriminación 2016 – 2020.
- Bolivia. Vicepresidencia del Estado (2010). Discurso del Ciudadano Vicepresidente del Estado Plurinacional Álvaro García Linera en el acto de Posesión Presidencial. *Discursos y ponencias del Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia*, (3). Vicepresidencia del Estado.
- Capano, G.; Howlett, M. (2020). *A modern Guide to Public Policy*. Edgar Modern Guides.
- Cejudo, G. (2008). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. CIDE. N. 205
- CEPAL (2007). *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- Ciudadanía, Comunidad De Estudios Sociales y Acción Pública (2014). *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2014: Hacia una democracia de ciudadanos*. Ciudadanía – LAPOP, [http://ciudadaniabolivia.org/sites/default/files/archivos\\_articulos/Cultura%20Pol%C3%ADtica%20de%20la%20Democracia%20en%20Bolivia,%202014.pdf](http://ciudadaniabolivia.org/sites/default/files/archivos_articulos/Cultura%20Pol%C3%ADtica%20de%20la%20Democracia%20en%20Bolivia,%202014.pdf)
- Combès, I. (2013). Las batallas de Kuruyuki. Variaciones sobre una derrota chiriguana. *Bulletin de l'Institut français d'études andines* 34(2), 221-233. <https://doi.org/10.4000/bifea.5493>



- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). *CIDH presenta sus observaciones preliminares tras su visita a Bolivia, y urge una investigación internacional para las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco del proceso electoral desde octubre de 2019.* CIDH, <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/321.asp>
- Comunidad de Derechos Humanos y Equal Rights [CDHER] (2020). *Balance de la implementación de la Ley contra el racismo y toda forma de discriminación.* Unión Europea.
- Condori, M. (2021). Instauración de la democracia en Bolivia en los siglos XIX y XX. *La Construcción de la democracia* (pp. 137-180). Fundación Hanns Seidel.
- Constitución Política del Estado Plurinacional. Art. 1, 5, 6, 7, 9, 42, 47, 56, 78, 98 146, 168 179, 199, 206, 410, 411. 7 de febrero de 2009. (Bolivia).
- Constitución Política del Estado. Art. 1, 90. 13 de abril de 2004 (Bolivia).
- Constitución Política del Estado. Art. 1. 12 de agosto de 1994 (Bolivia).
- Cornejo, J. (2012). Educación, interculturalidad y ciudadanía. *Educación en Revista*, (43), 239-254.
- Corzo, R. (2020). *21 días. Cronología de los sucesos poselectorales de 2019 en Bolivia.* Hanns Seidel Stiftung.
- Defensoría del Pueblo (2009). *Informe defensorial sobre los acontecimientos suscitados en la ciudad de Sucre el 24 de mayo de 2008.* <https://www.defensoria.gob.bo/uploads/files/informe-defensorial-sobre-los-acontecimientos-suscitados-en-la-ciudad-de-sucre-el-24-de-mayo-de-2008.pdf>
- Deleon, P. (2010). *Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier.* En Aguilar, Luis F. (comp.). *Política Pública.* Siglo Veintiuno Editores.
- Del Castillo, G. y Dussauge, M. (eds.) (2020). *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina.* FLACSO.
- Del Castillo, G. (2014). Una perspectiva de política pública para el análisis de problemas públicos complejos. En A. Basail, y O. Contreras (coords.), *La construcción del futuro: los retos de las Ciencias Sociales en México Memorias del 4 Congreso Nacional de Ciencias Sociales* (pp. 21-34). CESMECA-UNICACH, y COMESCO.
- Dery, D. (1986). Problem Definition in Policy Analysis. *Policy Sciences*, 19(4), 412-416.



- Dery, D. (2000). Agenda Setting and Problem Definition. *Policy Studies*, 21(1), 37-47.  
<https://doi.org/10.1080/014428700114008>
- Díaz-Polanco, H. (2006). *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*. Siglo XXI editores.
- Dietz, G. (2017). Interculturalidad: una aproximación antropológica. *Perfiles Educativos*, XXXIX(156), 192-207.
- Elmore, R. (1980). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4). 601-616.
- El Mundo. (21 de enero de 2006). Evo Morales es proclamado máxima autoridad indígena de Bolivia.  
<https://www.elmundo.es/elmundo/2006/01/21/internacional/1137864781.html>
- Escárzaga, F. (2012). Comunidad indígena y revolución en Bolivia: el pensamiento indianista-katarista de Fausto Reinaga y Felipe Quispe. *Política y Cultura, primavera 2012*, (37), 185-210.
- Espina, S. (5 de noviembre de 2019). Las protestas en Bolivia dejan 167 millones de dólares en pérdidas, según Ministro. *CNN*. <https://cnnespanol.cnn.com/2019/11/05/alerta-ministerio-de-economia-anuncia-perdidas-por-paro-en-bolivia/>
- Estermann, J. (2009). Colonialidad, descolonización e interculturalidad: Apuntes desde la Filosofía Intercultural. En *Interculturalidad crítica y descolonización. Fundamentos para el debate*. (pp. 51-70). Convenio Andrés Bello – Instituto Internacional de Investigación.
- Franco Corzo, J. (2012). *Diseño de Políticas Públicas*. Grupo Editorial y de Investigación Polaris.
- Fornet-Betancourt, R. (2009). La pluralidad de conocimientos en el diálogo intercultural. En *Interculturalidad crítica y descolonización. Fundamentos para el debate*. (pp. 9-20). Convenio Andrés Bello – Instituto Internacional de Investigación.
- Gamboa, F. (2007). ¿Hacia la construcción de un nuevo orden democrático? Los resultados de las elecciones para la Asamblea Constituyente 2006. En CNE, Cuaderno de análisis investigación No. 11: *Hacia una nueva configuración estatal. Elecciones para la Asamblea Constituyente y Referéndum sobre Autonomías*. Corte Nacional Electoral. 9-109.

- Garcés, F. (2009). De la interculturalidad como armónica relación de diversos a una interculturalidad politizada. En *Interculturalidad crítica y descolonización. Fundamentos para el debate*. (pp. 21-49). Convenio Andrés Bello – Instituto Internacional de Investigación.
- García Linera, A (2010). *El Estado en transición, Bloque de poder y punto de bifurcación*. CLACSO - Muela del Diablo - Comuna.
- García Linera, A. (1999). Ciudadanía y democracia en Bolivia 1900-1998. *Revista Ciencia Política*, IV(4), 173-193.
- Geva-May, I. (2005). *Thinking Like a Policy Analyst. Policy Analysis as a Clinical Profession*. Palgrave Macmillan.
- Guerrero, J. (2014). La interculturalidad: usos y abusos. *Educación y ciudad*, (26), 15-28.
- Guzmán, G, (2012). *La Marcha*. Ed. Gente Común – FES.
- Instituto Nacional de Estadística (s.f.a). *Datos Finales Oficiales Censo 2012: 11 de junio Día Mundial de la Población. En América del Sur Bolivia ocupa el octavo lugar con 10.059.856 habitantes* (Nota de prensa). INE, [https://cedla.org/wp-content/uploads/2014/07/NP\\_2014\\_77-1.pdf](https://cedla.org/wp-content/uploads/2014/07/NP_2014_77-1.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística. (s.f.b). Encuestas y banco de datos. INE. <https://www.ine.gob.bo/index.php/censos-y-banco-de-datos/censos/>
- Irurozqui M. (2013). Tributo y armas en Bolivia. Comunidades indígenas y estrategias de visibilización ciudadana, siglo XIX. *Mundo Agrario*, 13(25). Recuperado de <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv13n25a10>
- Jones, M., McBeth, M. y Shanahan, E. (2014). Introducing the narrative policy framework. *The science of stories* (pp. 1-25).
- Klein, H. (1968). *Orígenes de la revolución nacional boliviana. La crisis de la generación del Chaco*. Editorial Grijalbo.
- Lahera, P. (2004). Economía política de las políticas públicas. *Economía UNAM*, 1(2), 34-51. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/2802>
- Latinobarómetro (s.f.). *Análisis en línea*. <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Leiva, M. (2016). *Informe sobre la ciudadanía: Bolivia*. European University Institute.



- Loayza, R. (2011). *Eje del MAS. Ideología, representación social y mediación en Evo Morales Ayma*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Martín, F.; Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Martín, J. M. (6 de julio de 2021). Los 5 peores países para hacer negocios en América Latina. *Atalayar*. <https://atalayar.com/content/los-5-peores-pa%C3%ADses-para-hacer-negocios-en-am%C3%A9rica-latina>
- Matland, R. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174. Oxford University Press.
- Méndez, J., Burger, J., Correa, M., Weichert, M. y Tappatá, P. (2021). *GIEI Bolivia. Informe sobre los hechos de violencia y vulneración de los derechos humanos ocurridos entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019*. Ford Foundation – The Auschwitz Institute for the prevention of genocide and mass atrocities, [https://cancilleria.gob.bo/webmre/system/files/pdf\\_banner/2021-GIEI-Bolivia-informe-final.pdf](https://cancilleria.gob.bo/webmre/system/files/pdf_banner/2021-GIEI-Bolivia-informe-final.pdf)
- Mollericona, D. (2021). Tres temas centrales de la sociología de los problemas sociales/públicos. *Temas Sociales*, (48), 182-206.
- Monasterio, I. (2020). Polarización social en Bolivia, apuntes sobre un conflicto anunciado. En Carlos Laserna (Ed.), *Polarización y conflicto. Midiendo los riesgos de la violencia* (pp. 19-29). Ceres.
- Montecinos, E. (2007). "Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un 'problema público'". En: *Cuadernos de Administración*, 20 (33). Pp. 323-335.
- Morales, E. (22 de enero de 2006). *Discurso de posesión del presidente constitucional de la República, Evo Morales Ayma* [discurso principal]. *Revista de Relaciones Internacionales*, (30).
- Moreno, D. (2020). Polarización y desconfianza social en Bolivia. Una mirada comparada. En Carlos Laserna (Ed.), *Polarización y conflicto. Midiendo los riesgos de la violencia* (pp. 1-18). Ceres.



- Noticias de Bolivia. (3 de diciembre de 2017). *Presidente Evo Morales se pronuncia sobre el fallo del TCP que lo habilita* [Archivo de Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=W2TXt64ILGQ>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso-México.
- Picotti, D. (2016). Existencia e interculturalidad. *Estudios de Filosofía Práctica de las Ideas*, 18(1), 69-77.
- Platt T. (1982). *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el norte de Potosí*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Polletta, F., Chen, P., Garder, B. y Motes, A. (2011). The Sociology of Storytelling. *Annual Review of Sociology*, 37, 109-130.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica – Colegio Nacional de Ciencias Políticas.
- Pülzl, H. and Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. En Fischer, F. et al., (2007) *Handbook of Public Policy Analysis*. CRC press, USA, chapter. 7 pp.. 89-97 y 99 -103.
- Ramírez A. (2011). Indio/indígena, 1750-1850. *Historia Mexicana*, LX(3), 1643-1681.
- Ramírez, F. y Stefanoni, P. (2006). La política de los movimientos sociales en Bolivia. Diálogo con Álvaro García Linera. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (25), 91-107.
- Romero Ballivián, S. (2008). Sufragio universal y democracia en Bolivia: una perspectiva de medio siglo. *Perspectivas Internacionales* 4(2), 11-36.
- Scartascini, C.; Spiller, P.; Stein, E. y Tommasi, M. (eds.) (2011). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*. BID.
- Senado de la República. (27 de octubre de 2018). *La Constitución Política de México es una de las más reformadas en el mundo, señala el IBD*. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/42439-la-constitucion-politica-de-mexico-es-una-de-las-mas-reformadas-en-el-mundo-senala-el-ibd.html>
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2018). How to conduct a Narrative Policy Framework study. *The Social Science Journal*, 55(3), 332-345.



- Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2011). Policy narratives and policy processes. *Policy studies journal*, 39(3), 535-561.
- Soux M. (2008). Tributo, constitución y renegociación del pacto colonial. El caso altooperuano durante el proceso de independencia (1808-1826). *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, XXIX(115), 19-48.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. En: *Política y gobierno*, XIII(2), 393-416. CIDE.
- Tribunal Supremo Electoral. SIFDE. Idea Internacional. PNUD (2012). *Atlas Electoral de Bolivia. Tomo I. Elecciones Generales 1979-2009. Asamblea Constituyente 2006*. 2da edición. PNUD.
- Toranzo, C. (2006). *Rostros de la democracia: una mirada mestiza*. Plural Editores.
- Vargas, O. y Saravia, J. (2010). *Percepciones políticas y comportamiento electoral*. Instituto de Investigaciones Sociológicas IDIS - UMSA.
- Viaña, J. (2009). *La Interculturalidad como herramienta de emancipación. Hacia una redefinición de la Interculturalidad y de sus usos estatales*. Editorial "Campo Iris".
- Walsh, C. (2014). ¿Interculturalidad? Fantasmas, fantasías y funcionalismos. *Revista nuestraAmerica*, 2(4), 17-30.
- Walsh, C. (2009). *Interculturalidad, Estado y Sociedad. Luchas (de)coloniales de nuestra época*. Universidad Andina Simón Bolívar – Abya Yala.



## ANEXOS

## Anexo 1

Enfoque de Narrativas de Políticas. Muestra de la base de datos construida<sup>70</sup>

| Evento  | Fecha    | Escenario                                      | Actor                 | Fuente  | No. | Cita textual   | Personajes                          |                  |   | Trama  | Moraleja/solución                                |
|---|----------|--|-----------------------|---|-----|--|-------------------------------------|------------------|---|--|--|
|   |          |  |                       |   |     |  | Víctima                             | Villano          | Héroe   |  |  |
| Promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado | 9-feb-09 | El Alto. Evento abierto                        | Evo Morales           | <a href="https://youtu.be/E7SMvKlTK">https://youtu.be/E7SMvKlTK</a>     | 1   | "Algunos grupos, permanentemente, intentaron sacarme del palacio, intentaron matarme; ahora quiero decirles, pueden sacarme del Palacio, pueden matarme, misión cumplida, por la refundación de Bolivia unida"   | Evo Morales                         | "Algunos grupos" | Evo Morales   | Grupos impiden una nueva Constitución                                  | Promulgar una Constitución a pesar de los grupos |
|   |          |  |                       |   | 2   | "Convocamos a todos los prefectos de Bolivia para juntos implementar esta NCPE"  |                                     |                  | Autoridades gubernamentales                         | Juntos implementar la NCPE   | Juntos implementar la NCPE                       |
|   |          |  |                       |   | 3   | "[pido pasar] a la reconciliación de los originarios milenarios con los originarios contemporáneos respetando la igualdad de todos los bolivianos"   |                                     |                  | Bolivianos  | Consolidar la reconciliación entre bolivianos                          |  |
|   |          |  |                       |   | 4   | "intentaron intimidar, escarmentar la rebelión de los pueblos indígenas que lucharon por la liberación, que lucharon por su territorio, por eso digo, el grito libertario nace el año 1781 para los pueblos de América a la cabeza de Julián Apaza, Tupac Katari "   | Indígenas                           |                  | Tupac Katari  | Por años, se intentó doblegar a indígenas                              |  |
| Aniversario 184 de la Independencia de Bolivia            | 6-ago-09 | Sucre. Casa de la Libertad. Evento restringido | Evo Morales           | <a href="https://bbc.in/30Tzolo">https://bbc.in/30Tzolo</a>             | 5   | "El mejor homenaje que podemos hacer hoy desde la Casa de la Libertad es respetando nuestras diferencias, respetando nuestros colores de partidos, nos juntemos para servir mejor al pueblo boliviano"   |                                     |                  | Bolivianos  | Consolidar la reconciliación entre bolivianos                          |  |
|   |          |  |                       |   | 6   | Álvaro García Linares, en la misma tónica, dijo que se acabó la polarización porque los opositores fueron derrotados.<br>"La llamada polarización se ha acabado, señores; la hubo, triunfó la patria", dijo  |                                     | Opositores       | La patria derrotó a la polarización de la oposición |  |  |
|   |          |  | Evo Morales           | <a href="https://bit.ly/3AAa4I6">https://bit.ly/3AAa4I6</a>             | 7   | "Intentaron un golpe de Estado [los opositores], tocaron las puertas de los cuarteles (...), lo que está pasando ahora en Honduras tenía que pasar el año pasado (en Bolivia)"   | Bolivia                             | Opositores       |   | Golpe de estado fallido  |  |
|   |          |  |                       |   | 8   | "Fracasaron y estoy seguro que seguirán fracasando (...), pero escuché que todos (los opositores) se van a unir en base a una mujer, mejor todavía es medimos en las urnas y que no piensen en dividir ni en matar a Bolivia"  | Bolivia                             | Opositores       |   | Opositores intentaron dividir Bolivia                                  | Competencia electoral                            |
| Cierre de campaña elecciones presidenciales               | 3-dic-09 | Santa Cruz. Evento abierto                     | Álvaro García Linares | <a href="https://youtu.be/HcmPxiNITQA">https://youtu.be/HcmPxiNITQA</a> | 9   | "Al compañero que ponía una bandera azul, los perseguían; a las compañeras que hablaban del presidente Evo las pegaban, a los compañeros que hablaban del MAS y el proceso de cambio los querían agredir, mandaban sus matones; y el MAS, Uds., hombres y mujeres profesionales, trabajadores durante mucho tiempo tuvieron que soportar como cristianos de los principios de nuestra era, a veces ocultos, a veces aguantando la agresión y el maltrato (...), hoy la verdad nos muestra que Santa Cruz está con el cambio" | Simpatizantes del MAS en Santa Cruz |                  | Santa Cruz  | Simpatizantes del MAS en Santa Cruz han sido permanentemente agredidos | Votar por el MAS                                 |
|   |          |  |                       |   | 10  | "El gobierno del presidente Evo, es el gobierno del pueblo, y con el presidente Evo en la presidencia, es el campesino, es el obrero, es el gremial, es el joven, es el profesional que va a estar en el gobierno, porque el presidente Evo es el pueblo, el pueblo es el presidente Evo"  |                                     |                  | Evo Morales / pueblo                                | El pueblo gobierna a través de Evo Morales                             | Votar por el MAS                                 |
|   |          |  |                       |   | 11  | "Hoy Cochabamba les dice a los vendepatrias: aquí no tienen pisada, aquí no tienen apoyo, porque esta es tierra de hombres dignos, de hombres valientes de hombres y mujeres revolucionarias"  |                                     | Vendepatrias     | Cochabambinos simpatizantes del MAS                 | Simpatizantes del MAS rechazan a los vendepatrias                      | Votar por el MAS                                 |
|   |          |  | Evo Morales           |   | 12  | "Uds. saben hermanas y hermanos, los gobiernos de turno y los partidos de la derecha más conocidos como vendepatrias intentaron sacarnos del Palacio el año pasado, fracasaron con su referéndum revocatorio, más bien ha sido un referéndum ratificatorio"  | Evo Morales                         | Vendepatrias     |   | Opositores intentaron derrocar a Evo Morales                           |  |

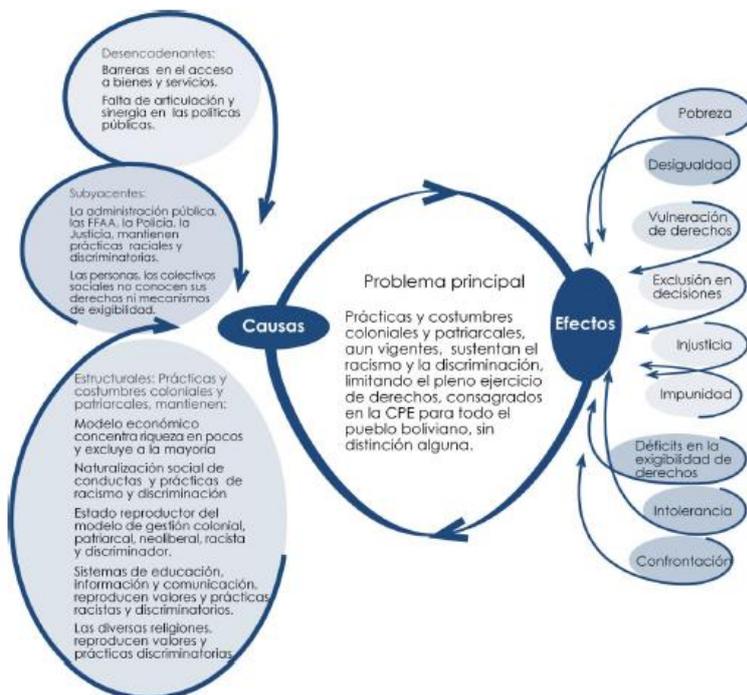
Fuente: Elaboración propia.

<sup>70</sup> Base de datos disponible en <https://bit.ly/3BgRyp3>

Anexo 2

Árbol de problemas

Política del Estado Plurinacional de Bolivia Contra el Racismo y toda forma de Discriminación  
(Plan de Acción 2012-2015)

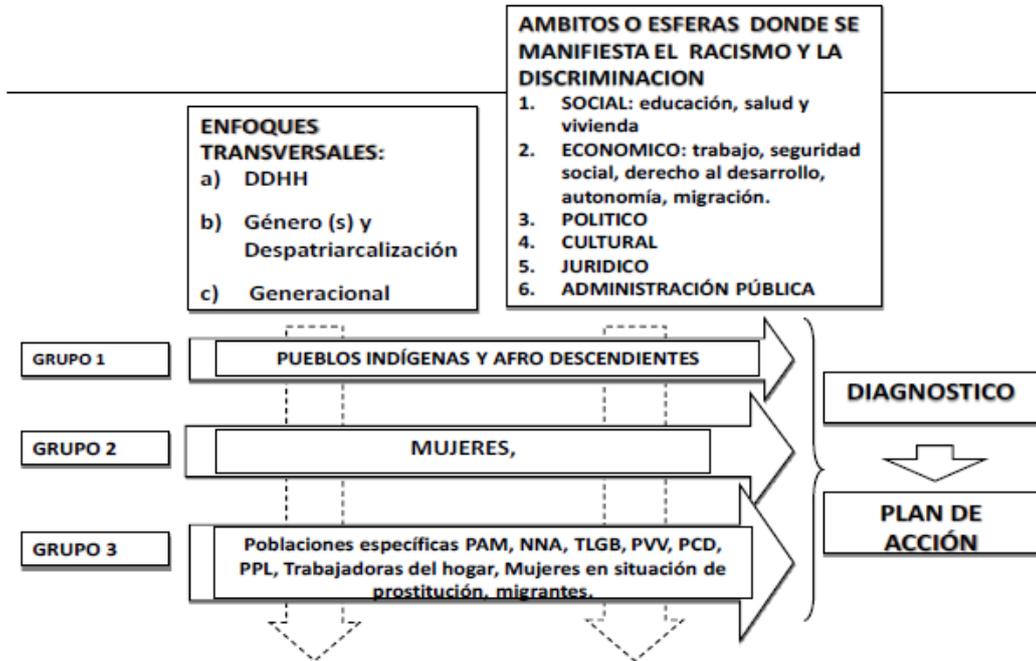


Fuente: CNLCRD, 2012, p. 25.



**Anexo 3**

**Racismo y discriminación. Mapeo de escenarios donde se manifiesta y actores vulnerables**



Fuente: CNLCRD, 2012, p. 27.

## Anexo 4

**Cuadro resumen de la Política del Estado Plurinacional de Bolivia contra el Racismo y toda forma de Discriminación (Plan de Acción 2012-2015)**

| Programa   | Objetivo   | Resultado esperado  | Indicadores de cumplimiento   |
|--|--|---|---|
| 1. Nuevo sistema de planeación e inversión pública del Estado Plurinacional – que favorece a poblaciones vulneradas en derechos. | Contar con un nuevo sistema de planificación de inversión pública del Estado Plurinacional para favorecer a poblaciones vulneradas en sus derechos.  | Conceptos, categorías, metodologías y herramientas para orientar la inversión pública al acceso de bienes y servicios de las poblaciones vulneradas por racismo.  | Documentos que deben ser elaborados de forma consensuada.   |
| 2. Acceso a las poblaciones vulneradas a programas de vivienda.  | 1) Promover estrategias y metodologías para introducir criterios de acción afirmativa. 2) Fortalecer capacidades de gestión de vivienda desde las poblaciones vulneradas por racismo y discriminación. | Se han satisfecho las necesidades habitacionales de las poblaciones expuestas al racismo y la discriminación.   | Documento de línea base, reglamento de AEVIENDA orientado a dar acceso a programas de vivienda a poblaciones vulnerables por racismo y discriminación. “Conocimiento” de grupos vulnerables sobre proyectos de vivienda y requisitos. |
| 3. Oportunidades productivas y acceso al empleo y trabajo para poblaciones vulneradas por racismo y discriminación.              | Contribuir a la mejora de los ingresos y sus condiciones de vida, a través de iniciativas productivas y de acceso al empleo de poblaciones vulneradas por racismo y discriminación.                    | Promovidos la revalorización de los saberes ancestrales en lo productivo; institucionalizados los requisitos para acceder a un trabajo; revisados las normas y procedimientos para dar servicios de apoyo a la producción; implementados proyectos productivos de voluntariado. | Capacitaciones sobre Derechos Humanos, racismo, discriminación, Ley N° 045; revisión de normas; conformación de comisiones que combinen la profesionalidad con la diversidad cultural para el acceso al empleo.                       |
| 4. Igualdad en el acceso a Nueva Justicia.   | Promover el acceso igualitario a la justicia de las poblaciones con mayor vulneración de sus derechos; la lucha contra la impunidad en   | Las instituciones de justicia cuentan con políticas que incrementan el acceso a la justicia de pueblos indígenas. “Avances objetivos en la lucha contra la  | Políticas con incorporación de traductores y peritos culturales; implementación de plataformas de información en idiomas originarios;   |



|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
|  | materia de racismo y discriminación, y el pluralismo jurídico con igualdad jerárquica.  | impunidad en materia de racismo y discriminación". Avances en la formulación y/o modificación de normas.   | nuevos currículos en la formación de operadores de justicia.   |
| 5. Plena participación política y social de poblaciones vulneradas por racismo y/o discriminación.       | Eliminar las barreras que obstaculizan la plena participación política de las poblaciones vulneradas por racismo y/o discriminación, con acción afirmativa para las de naciones y pueblos indígenas y otras poblaciones específicas.    | Mayor participación en puestos de decisión, gestión política y en el ejercicio del Control Social de las poblaciones vulneradas por racismo y discriminación, orientadas a eliminar barreras burocráticas a causa del colonialismo, patriarcalismo y el racismo. | Ley de Participación y Control Social; incremento de las circunscripciones especiales en el Congreso; diálogos intersectoriales; análisis (y modificación) de las normas que generan retroceso en el proceso de cambios estructurales.                                 |
| 6. Nuevos modelos de atención en los servicios de salud y educación.                                     | Construir nuevos modelos de atención en servicios de salud y educación con enfoques integrales, incorporando en ellos la pertinencia de la diversidad cultural (la articulación de la medicina natural con la occidental, por ejemplo). | Implementación de nuevos modelos de atención cuya calidad es percibida positivamente por las poblaciones vulneradas. Ajustes en los reglamentos internos para garantizar acceso a servicios públicos (salud y educación).  | Documento consensado entre las distintas instancias de Ministerios competentes; materiales para difusión masiva; información permanente y pertinente a las comunidades.  |
| 7. Acciones afirmativas complementarias en servicio militar para pueblos indígena originario campesinos. | Incorporar acciones afirmativas mediante programas complementarios del Servicio Militar Obligatorio encaminados a lograr la igualdad entre las personas jóvenes de los pueblos indígenas.   | Jóvenes de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos que se acogen a programas complementarios del Servicio Militar Obligatorio fortalecen su vocación socio-productiva manteniendo y afianzando sus identidades culturales.                         | Programas que incorporen poblaciones indígenas; procedimiento de trámite simplificado de libreta militar para postulantes a cargos públicos de indígenas de tierras bajas; anteproyecto de Ley del Servicio Militar; articulación del campo militar y socioproductivo. |



|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| 8. Sensibilización y prevención sobre racismo y discriminación – medios de comunicación.   | Instalar mecanismos de monitoreo a la difusión en medios de comunicación para el cumplimiento de la Ley N° 045 y el D.S. N° 762.   | Los medios de comunicación contribuyen en la lucha contra el racismo y la discriminación.   | Línea base de la programación de medios televisivos, radios y periódicos; monitoreo de cumplimiento de la Ley N° 045; periodistas sensibilizados.  |
| 9. Sistema Plurinacional de consulta – políticas públicas con naciones y pueblos indígena originario campesinos.   | Desarrollar procedimientos apropiados para la definición de políticas públicas, normativas, programas y proyectos con consulta como derecho pleno de los pueblos indígenas.                              | Diseñada una propuesta de sistema plurinacional de consulta para su aplicación sistemática con el objetivo de lograr el consentimiento libre, previo e informado de Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesinos.               | Sistema Plurinacional de Consulta (propuesta elaborada de forma participativa); los órganos del Estado y pueblos indígenas se apropian del sistema plurinacional de consulta; plan de formación a servidores públicos. |
| 10. Formación de garantes de derechos (operadores de justicia, educadores/as, policías y militares)  | Fortalecer el Sistema de Denuncias de hechos de Racismo y Discriminación. Profesores/as, policías y militares, se desempeñan como garantes de derechos.  | Desarrollado nuevos currículos para todas las instancias y niveles de formación de Educadores/as, policías y militares; realizada formación permanente sobre prevención de racismo y discriminación.                                  | Nuevos currículos de formación; formación en tópicos relacionados contra el racismo y discriminación.  |
| 11. Recuperación, fortalecimiento y reconocimiento de identidades y prácticas espirituales – religiosidades de pueblos indígenas originario campesinos y del pueblo afroboliviano. | Fortalecer, recuperar y lograr reconocimiento de identidades, valores y prácticas culturales y espirituales y/o religiosidades de los Pueblos Indígena Originario Campesinos y del pueblo afroboliviano. | Los pueblos realizan reflexiones, investigaciones y proponen políticas y normativas de acciones afirmativas de revalorización de prácticas espirituales; las religiones eliminan prácticas y actitudes racistas y/o discriminatorias. | Al menos 4 encuentros anuales con participación de indígenas; 20 investigaciones; construcción de monumentos; promoción de ritos de matrimonio; sistematización de fechas importantes de los pueblos indígenas.        |
| 12. Fortalecimiento institucional del Comité Nacional y del Viceministerio de Descolonización.   | Desarrollar capacidades institucionales para aplicar la Ley N° 045 y Políticas Contra el Racismo; ejercer la   | El Comité Nacional, Viceministerio de Descolonización y La Dirección General de lucha contra el Racismo y Discriminación tiene un desempeño óptimo  | Manuales de organización, funciones y operaciones técnicas; documento de estrategia de financiamiento para la  |



|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
|  | Secretaría Técnica del Comité Nacional; Identificar la cadena de valor público orientada a los resultados finales.   | expresado en resultados alcanzados en contacto con las organizaciones e instituciones relacionadas.   | implementación del Plan de Acción; formación a servidores públicos (diplomados en gestión de políticas).  |
| 13. Gestión pública despatriarcalizada.  | Construir gestión pública despatriarcalizada, hacia la transformación del Estado, las familias y la sociedad en general, sin dominación masculina.   | Se han generado espacios y mecanismos para <i>incentivar la eliminación de prácticas basadas en el patriarcalismo en todas las instancias del Estado.</i>   | Acuerdos para realizar investigaciones sobre patriarcalismo y/o despatriarcalización; documento Plan Nacional de Despatriarcalización; campañas y debates de visibilización del patriarcado; normativas.  |
| 14. Formación de servidoras y servidores públicos en prevención y lucha contra el racismo y discriminación.    | Desarrollar programas formativos para servidoras y servidores públicos para la aplicación de la Ley N° 045 contra el racismo y toda forma de discriminación.   | Cambio de actitud de las servidoras y los servidores públicos, con compromiso en la lucha contra el racismo y la discriminación.  | Programa de formación.  |
| 15. Red de investigación sobre racismo y discriminación.   | Incrementar información y conocimiento sobre especificidades del racismo y la discriminación, sustentada en estudios especializados y en el Censo Nacional de Población y Vivienda, que contribuye al diseño de políticas específicas. | Menú temático de investigaciones; desarrollar criterios, variables y contenidos relativos al racismo y la discriminación para ser introducidos al Censo Nacional 2012; red nacional de investigaciones constituida y en funcionamiento. | Agenda de investigaciones; convenios con universidades y entidades del Estado para conformar la red de investigaciones; protocolos de investigación; investigaciones desarrolladas; Centro de Publicaciones del Centro Plurinacional de lucha contra el racismo y discriminación. |
| 16. Sistema nacional de recepción, registro y monitoreo de denuncias sobre hechos de racismo y discriminación. | Diseñar e implementar (a nivel nacional y en las entidades territoriales autónomas) un sistema informatizado de  | Las víctimas de racismo y discriminación han sido protegidas, en tanto que las/los perpetradores han sido sancionados por la vía pertinente; se cuenta con reportes periódicos  | Sistema que registre denuncias; manual de uso para las instancias del Estado; transferencia del Sistema a los operadores en diferentes instancias   |



|   |  |  |   |
|---|--|--|---|
|   | recepción, registro y seguimiento a denuncias sobre hechos de racismo y discriminación, que permita emitir reportes periódicos.  | para monitorear denuncias, realizar análisis sobre las tendencias y generar propuestas de políticas públicas.  | y niveles del Estado. Plataforma: <a href="http://www.noracismo.gob.bo">www.noracismo.gob.bo</a><br>Operadores capacitados en el sistema.   |
| 17. Información, educación y movilización para erradicar el racismo y toda forma de discriminación. | Incorporar en la sociedad, las instituciones educativas, las organizaciones; valores, prácticas y actitudes favorables a la erradicación del racismo y toda forma de discriminación. | Nuevo currículos educativos en todos los niveles que tienen componentes de prevención de racismo y discriminación; desarrollo de materiales comunicacionales, impresos, radiofónicos, audiovisuales, que soporten todas las acciones formativas. | Documento estrategia comunicacional y educativa para la lucha contra el racismo y discriminación; materiales auditivos, audiovisuales, electrónicos e impresos; campañas, ferias nacionales, departamentales, regionales, municipales y comunitarias. |

Fuente: elaboración propia con base a CNLCRD, 2012, pp. 52-109.

## Anexo 5

Cuadro 1.

Frecuencia de personajes nombrados en la narrativa de Evo Morales

| Evo Morales                    |    |       |                                 |    |       |                                  |   |    |
|--------------------------------|----|-------|---------------------------------|----|-------|----------------------------------|---|----|
| Víctimas                       | f  | %     | Villanos                        | f  | %     | Héroes                           | f | %  |
| Indígenas                      | 12 | 26,09 | Opositores                      | 14 | 18,18 | Bolivianos                       | 8 | 16 |
| Evo Morales                    | 10 | 21,74 | Españoles                       | 5  | 6,494 | Movimientos sociales             | 7 | 14 |
| Bolivia                        | 5  | 10,87 | Vendepatrias                    | 4  | 5,195 | Gobierno de Evo Morales          | 6 | 12 |
| Sociedad civil (gobernados)    | 4  | 8,696 | Estado colonial                 | 4  | 5,195 | Indígenas                        | 6 | 12 |
| Wiphala                        | 1  | 2,174 | Neoliberales                    | 4  | 5,195 | Simpatizantes del MAS            | 3 | 6  |
| Productores de coca            | 1  | 2,174 | Gobiernos anteriores            | 4  | 5,195 | Autoridades gubernamentales      | 3 | 6  |
| Comunidades indígenas          | 1  | 2,174 | Derecha boliviana               | 4  | 5,195 | Fabriles                         | 1 | 2  |
| Mujeres                        | 1  | 2,174 | Imperialismo                    | 2  | 2,597 | Líderes político sociales        | 1 | 2  |
| Jóvenes                        | 1  | 2,174 | República                       | 2  | 2,597 | Movimiento campesino             | 1 | 2  |
| Gobierno de Evo Morales        | 4  | 8,696 | Embajada de EEUU                | 2  | 2,597 | Estado como institución          | 1 | 2  |
| Pobres                         | 1  | 2,174 | Capitalismo                     | 1  | 1,299 | Movimiento indígena              | 2 | 4  |
| Simpatizantes con la oposición | 1  | 2,174 | Discriminadores                 | 2  | 2,597 | Evo Morales                      | 2 | 4  |
| MAS                            | 1  | 2,174 | Papa Alejandro VI               | 1  | 1,299 | Pueblo                           | 2 | 4  |
| Indígenas del Tipnis           | 2  | 4,348 | Criollos                        | 1  | 1,299 | Estado Plurinacional             | 1 | 2  |
| Familias humildes              | 1  | 2,174 | Mentalidad colonial             | 1  | 1,299 | Líderes políticos opositores     | 1 | 2  |
|                                |    |       | ONGs                            | 2  | 2,597 | Votantes simpatizantes del "Sí"  | 1 | 2  |
|                                |    |       | Europeos                        | 1  | 1,299 | Constitución política del Estado | 1 | 2  |
|                                |    |       | "Algunos grupos"                | 1  | 1,299 | Túpac Katari                     | 1 | 2  |
|                                |    |       | Comité Cívico de Sucre          | 1  | 1,299 | Paceños                          | 1 | 2  |
|                                |    |       | Media luna                      | 1  | 1,299 | Partidos políticos               | 1 | 2  |
|                                |    |       | Empresarios                     | 2  | 2,597 |                                  |   |    |
|                                |    |       | Oligarquías internas y externas | 1  | 1,299 |                                  |   |    |



|       |    |     |                                   |    |       |       |    |     |
|-------|----|-----|-----------------------------------|----|-------|-------|----|-----|
|       |    |     | Opositores simpatizantes del "No" | 1  | 1,299 |       |    |     |
|       |    |     | Colonización                      | 1  | 1,299 |       |    |     |
|       |    |     | "Gringos"                         | 1  | 1,299 |       |    |     |
|       |    |     | Oligarquías republicanas          | 1  | 1,299 |       |    |     |
|       |    |     | Imperialismo neoliberal           | 1  | 1,299 |       |    |     |
|       |    |     | República colonial                | 1  | 1,299 |       |    |     |
|       |    |     | Imperio norteamericano            | 1  | 1,299 |       |    |     |
|       |    |     | Democracia pactada                | 1  | 1,299 |       |    |     |
|       |    |     | Neoliberalismo                    | 1  | 1,299 |       |    |     |
|       |    |     | Privatizadores                    | 1  | 1,299 |       |    |     |
|       |    |     | Banco Mundial                     | 1  | 1,299 |       |    |     |
|       |    |     | FMI                               | 1  | 1,299 |       |    |     |
|       |    |     | ONU                               | 1  | 1,299 |       |    |     |
|       |    |     | Medios de comunicación            | 1  | 1,299 |       |    |     |
|       |    |     | Vándalos                          | 1  | 1,299 |       |    |     |
|       |    |     | Grupos antidemocráticos           | 1  | 1,299 |       |    |     |
|       |    |     | Técnicos de la OEA                | 1  | 1,299 |       |    |     |
| TOTAL | 46 | 100 | TOTAL                             | 77 | 100   | TOTAL | 50 | 100 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.

## Cuadro 2.

Categorización de personajes en la narrativa de Evo Morales

| Evo Morales                   |                                |       |                   |                         |       |   |                                  |    |
|-------------------------------|--------------------------------|-------|-------------------|-------------------------|-------|---|----------------------------------|----|
| Víctimas                      |                                | %     | Villanos          |                         | %     | Héroes  |                                  | %  |
| <b>Indígenas y campesinos</b> | Indígenas                      | 36,96 | <b>Opositores</b> | Opositores              | 57,14 | <b>Estado, Gobierno de Evo Morales y el MAS</b> | Gobierno de Evo Morales          | 32 |
|                               | Wiphala                        |       |                   | Vendepatrias            |       |   | Simpatizantes del MAS            |    |
|                               | Productores de coca            |       |                   | Neoliberales            |       |   | Líderes político sociales        |    |
|                               | Comunidades indígenas          |       |                   | Gobiernos anteriores    |       |   | Evo Morales                      |    |
|                               | Indígenas del TIPNIS           |       |                   | Grupos antidemocráticos |       |   | Estado Plurinacional             |    |
| <b>Sociedad civil</b>         | Simpatizantes con la oposición | 30,43 |                   | Medios de comunicación  |       |   | Constitución política del Estado |    |



|                             |                             |       |                                   |       |                                 |                              |    |
|-----------------------------|-----------------------------|-------|-----------------------------------|-------|---------------------------------|------------------------------|----|
|                             | Sociedad civil (gobernados) |       | Derecha boliviana                 |       | Votantes simpatizantes del "Sí" |                              |    |
|                             | Bolivia                     |       | Discriminadores                   |       | Estado como institución         |                              |    |
|                             | Mujeres                     |       | ONGs                              |       | Movimientos sociales            |                              |    |
|                             | Jóvenes                     |       | "Algunos grupos"                  |       | Movimiento campesino            |                              |    |
|                             | Pobres                      |       | Comité Cívico de Sucre            |       | Movimiento indígena             |                              |    |
|                             | Familias humildes           |       | Vándalos                          |       | Fabriles                        | 58                           |    |
| <b>Evo Morales y el MAS</b> | MAS                         | 32,61 | Media luna                        |       | Pueblo                          |                              |    |
|                             | Gobierno de Evo Morales     |       | Opositores simpatizantes del "No" |       | Túpac Katari                    |                              |    |
|                             | Evo Morales                 |       | Privatizadores                    |       | Indígenas                       |                              |    |
|                             |                             |       | Empresarios                       |       | Paceños                         |                              |    |
|                             |                             |       | Papa Alejandro VI                 | 6,494 | Bolivianos                      |                              |    |
|                             |                             |       | Criollos                          |       | <b>Actores de oposición</b>     | Partidos políticos           | 10 |
|                             |                             |       | Europeos                          |       |                                 | Autoridades gubernamentales  |    |
|                             |                             |       | Oligarquías internas y externas   |       |                                 | Líderes políticos opositores |    |
|                             |                             |       | Democracia pactada                |       |                                 |                              |    |
|                             |                             |       | Españoles                         | 36,36 |                                 |                              |    |
|                             |                             |       | Imperialismo neoliberal           |       |                                 |                              |    |
|                             |                             |       | Oligarquías republicanas          |       |                                 |                              |    |
|                             |                             |       | Estado colonial                   |       |                                 |                              |    |
|                             |                             |       | Colonización                      |       |                                 |                              |    |
|                             |                             |       | República                         |       |                                 |                              |    |
|                             |                             |       | Mentalidad colonial               |       |                                 |                              |    |
|                             |                             |       | República colonial                |       |                                 |                              |    |
|                             |                             |       | Embajada de EEUU                  |       |                                 |                              |    |
|                             |                             |       | "Gringos"                         |       |                                 |                              |    |
|                             |                             |       | Técnicos de la OEA                |       |                                 |                              |    |
|                             |                             |       | Imperio norteamericano            |       |                                 |                              |    |
|                             |                             |       | Neoliberalismo                    |       |                                 |                              |    |
|                             |                             |       | Banco Mundial                     |       |                                 |                              |    |
|                             |                             |       | FMI                               |       |                                 |                              |    |

|  |  |  |              |  |  |  |
|--|--|--|--------------|--|--|--|
|  |  |  | ONU          |  |  |  |
|  |  |  | Capitalismo  |  |  |  |
|  |  |  | Imperialismo |  |  |  |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.

### Cuadro 3.

#### Trama de fragmentos narrativos en Evo Morales

| Trama   |   |   |   |   |  |   |   |
|---|---|---|---|---|--|---|---|
| Grupos impiden una nueva Constitución   | Opositores intentaron derrocar a Evo Morales  | Indígenas fueron históricamente sometidos   | Si quieren vencer a Evo Morales, deben vencer a los movimientos sociales  | Por años, se intentó doblegar a indígenas   | La oposición miente para derrotar a Evo Morales                          | Bolivia no era soberana   | El gobierno de Evo Morales otorgó soberanía a Bolivia               |
| Juntos implementar la NCPE  | Consolidar la reconciliación entre bolivianos   | Indígenas fueron históricamente sometidos   | Los villanos pretenden instrumentalizar a dirigentes sindicales   | Se derrotó al Comité Cívico que representaba la mentalidad coloniañ   | Consolidar la reconciliación entre bolivianos                            | El movimiento indígena lideró la liberación de Bolivia                  | Juntos impulsar la descolonización                                  |
| Consolidar la reconciliación entre bolivianos   | Los movimientos sociales lucharon contra la democracia pactada                                | El movimiento indígena luchó por recuperar su territorio e identidad                  | Todos deben implementar la NCPE   | No se debe excluir a los blancos que engranan con los ideales indígenas   | Vándalos bloquean con pitas  | La derecha confunde para ganar adeptos                                  | Se cambia al Est. colonial por el Est. Plurinacional                |
| El pueblo boliviano derrotó al Estado colonial para fundar el Estado Plurinacional                        | Los paceños aportaron a la lucha para superar el neoliberalismo                               | Existen dos opciones: el programa del pueblo y el del imperio                         | Grupos aun no aceptan la diversidad étnica cultural y de clase  | Los bolivianos se unen en torno al proyecto político del MAS  | La oposición no hará fracasar a Evo Morales/indio                        | La derecha privatizadora trava obras para perjudicar a Evo Morales      | El MAS ganará las elecciones en desmedro de los vendepatrias        |
| La oposición miente para derrotar a Evo Morales, pero la ciudadanía respaldará al presidente en las urnas | Los bolivianos derrotarán en urnas una vez más a la derecha que representa al pasado          | La oposición representa la verdadera dictadura por sus manifestaciones violentas      | La unidad de los bolivianos garantizará el desarrollo de Bolivia por encima de los intereses del BM y del BID     | Los simpatizantes del proceso de cambio recuperaron la patria de las manos de los privatizadores, neoliberales y vendepatrias | La derecha quiere la permanencia en el subdesarrollo de Bolivia          | Existen dos opciones: el programa del pueblo y el del imperio           | Los bolivianos deben manifestarse contra los instigadores           |
| Consolidar la reconciliación entre bolivianos   | Los españoles robaron los recursos naturales y sembraron el racismo                           | A pesar de la diversidad, todos somos bolivianos                                      | El Estado liberará a las comunidades indígenas del letargo  | El Estado Plurinacional derrotó al Estado colonial  | El imperialismo norteamericano jamás coadyuvará al desarrollo de Bolivia | La nueva Constitución permite la inclusión de la juventud a la política | La República de Bolivia fue un Estado excluyente para los indígenas |
| Golpe de estado fallido   | La iglesia respaldó la exclusión indígena   | La unidad garantizará el desarrollo de Bolivia  | El movimiento indígena resiste a la persistente colonización  | Juntos impulsar el desarrollo de Bolivia  | Antes gobernaban los empresarios, ahora el pueblo                        | La unidad garantizará el desarrollo de Bolivia                          | Bolivia superó en intento de división de la oposición               |
| Opositores intentaron dividir Bolivia   | La invasión española rompió con la armonía precolombina                                       | La satanización de la hoja de coca cambió gracias a la lucha del movimiento campesino | La unidad garantizará el desarrollo de Bolivia  | Todos los líderes políticos deben trabajar juntos para el desarrollo de Bolivia   | El propósito de los gobiernos anteriores era extraer recursos naturales  | El gobierno obedece las demandas de los campesinos                      | El gobierno de Evo Morales derrotó a la República colonial          |
| El gobierno de Evo Morales estuvo y estará al servicio de los pobres                                      | Ahora los pueblos indígenas tienen plena participación en la política internacional           | El propósito de los gobiernos anteriores era extraer recursos públicos                | Los movimientos sociales salvaron a Bolivia de su desaparición promovida por el imperio norteamericano            | La democracia está consolidada gracias a la superación de los gobiernos impostores  | Indígenas expulsaron a la colonia  | Juntos impulsar el desarrollo de Bolivia                                | La unidad garantizará el desarrollo de Bolivia                      |
| El colonialismo está presente incluso dentro el mismo partido de gobierno. Es difícil cambiarlo           | El grupo social dirigente ahora son los indígenas sin estar sometidos a presiones extranjeras | El movimiento indígena campesino derrotó al imperialismo y al modelo neoliberal       | El gobierno de Evo Morales y sus simpatizantes son afines a la nacionalización, los opositores a la privatización | Los movimientos sociales salvaron a Bolivia de su desaparición promovida por el imperio norteamericano                        | Bolivia tiene dignidad y soberanía gracias a los movimientos sociales    | Los movimientos sociales deben actuar para defender la democracia       | La oposición no acepta a Morales por su condición indígena          |
| Las ONGs, empresarios y la ONU se entrometen y desprestigian la marcha                                    | La violencia a indígenas es condenable, pero quizá se evitó un mal mayor                      | Los fabriles defenderán la democracia del ataque de los opositores                    | Los medios divulgan mentiras  | Los opositores mienten  | Algunos técnicos de la OEA favorecen a llos grupos de poder              |   |   |

Confrontación

Conciliación

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.

## Anexo 6

## Cuadro 1.

Frecuencia de personajes nombrados en la narrativa de Álvaro García Linera

| Álvaro García Linera                 |           |            |  |           |            |   |           |            |
|--------------------------------------|-----------|------------|--|-----------|------------|---|-----------|------------|
| Víctimas                             | f         | %          | Villanos                                 | f         | %          | Héroes  | f         | %          |
| Indígenas                            | 6         | 31,58      | Opositores                               | 3         | 13,04      | Indígenas   | 2         | 11,11      |
| Sociedad civil (gobernados)          | 2         | 10,53      | Gobiernos anteriores                     | 3         | 13,04      | Evo Morales   | 2         | 11,11      |
| Zárate Willka                        | 1         | 5,263      | Oligarquías del s. XIX                   | 2         | 8,696      | Estado Plurinacional                                | 2         | 11,11      |
| Comunidades indígenas                | 1         | 5,263      | Estado neoliberal                        | 2         | 8,696      | Pueblo unido  | 2         | 11,11      |
| Simpatizantes del MAS en Santa Cruz  | 1         | 5,263      | Estado colonial                          | 2         | 8,696      | Pueblo  | 1         | 5,556      |
| Gobierno de Evo Morales              | 1         | 5,263      | Vendepatrias                             | 1         | 4,348      | Cochabambinos simpatizantes del MAS                 | 1         | 5,556      |
| Indígenas héroes de la independencia | 1         | 5,263      | Clases dominantes del Estado republicano | 1         | 4,348      | Gobierno de los indígenas (gobierno de Evo Morales) | 1         | 5,556      |
| Obreros                              | 1         | 5,263      | Estado republicano colonial y racista    | 1         | 4,348      | La Patria   | 1         | 5,556      |
| Bases indígenas                      | 1         | 5,263      | República liberal                        | 1         | 4,348      | Obreros   | 1         | 5,556      |
| Campeños                             | 1         | 5,263      | Estado republicano                       | 1         | 4,348      | Electores   | 1         | 5,556      |
| Mujeres de pollera                   | 1         | 5,263      | Derecha boliviana                        | 1         | 4,348      | Gobierno de Evo Morales                             | 1         | 5,556      |
| Pobres                               | 1         | 5,263      | Clase media conservadora                 | 1         | 4,348      | Movimientos sociales                                | 1         | 5,556      |
| Humildes                             | 1         | 5,263      | Imperialismo                             | 1         | 4,348      | Santa Cruz  | 1         | 5,556      |
|                                      |           |            | Dirigentes del TIPNIS                    | 1         | 4,348      | Bolivianos  | 1         | 5,556      |
|                                      |           |            | Fuerzas extrañas                         | 1         | 4,348      |   |           |            |
|                                      |           |            | Fuerzas oscuras                          | 1         | 4,348      |   |           |            |
| <b>TOTAL</b>                         | <b>19</b> | <b>100</b> | <b>TOTAL</b>                             | <b>23</b> | <b>100</b> | <b>TOTAL</b>  | <b>18</b> | <b>100</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.

Cuadro 2.

Categorización de personajes en la narrativa de Álvaro García Linera

| Álvaro García Linera                          |                                      |       |  |  |       |                         |   |       |                                 |   |
|---|--------------------------------------|-------|--|--|-------|-------------------------|---|-------|---------------------------------|---|
| Víctimas                                      |                                      | %     | Villanos                               |  | %     | Héroes                  |   | %     |                                 |   |
| Indígenas                                     | Indígenas                            | 63,16 | Opositores                             | Opositores                               | 39,13 | Bolivianos              | Pueblo unido                                    | 38,89 |                                 |   |
|   | Indígenas héroes de la independencia |       |  | Vendepatrias                             |       |                         | Pueblo  |       |                                 |   |
|   | Bases indígenas                      |       |  | Derecha boliviana                        |       |                         | Bolivianos                                      |       |                                 |   |
|   | Campesinos                           |       |  | Fuerzas extrañas                         |       |                         | Electores                                       |       |                                 |   |
|   | Mujeres de pollera                   |       |  | Fuerzas oscuras                          |       |                         | La Patria                                       |       |                                 |   |
|   | Zárate Willka                        |       |  | Dirigentes del TIPNIS                    |       |                         | Santa Cruz                                      |       |                                 |   |
|   | Comunidades indígenas                |       |  | Clase media conservadora                 |       |                         |   |       |                                 |   |
| Gobierno de Evo Morales y afines              | Gobierno de Evo Morales              | 10,53 | República de Bolivia y administradores | Oligarquías del s. XIX                   | 56,52 | Gobierno de Evo Morales | Evo Morales                                     | 38,89 |                                 |   |
|   | Simpatizantes del MAS en Santa Cruz  |       |  | Estado neoliberal                        |       |                         | Gobierno de los indígenas (gob. de Evo Morales) |       |                                 |   |
| Población en condición económica desfavorable | Pobres                               | 15,79 |  | Estado colonial                          |       |                         | 22,22   |       | Obreros, campesinos e indígenas | Gobierno de Evo Morales Cochabambinos simpatizantes del MAS |
|   | Humildes                             |       |  | Clases dominantes del Estado republicano |       | Estado Plurinacional    |   |       |                                 |   |
|   | Obreros                              |       |  | Estado republicano colonial y racista    |       |                         |   |       |                                 |   |
| Sociedad Civil                                | Sociedad civil                       | 10,53 |  | República liberal                        |       |                         |   |       | Obreros Movimientos sociales    | 22,22   |
|   |                                      |       |  | Estado republicano                       |       |                         |   |       | Indígenas                       |   |
|   |                                      |       | Gobiernos anteriores                   |  |       |                         |   |       |                                 |   |
|   |                                      |       | Imperialismo                           | Imperialismo                             | 4,348 |                         |   |       |                                 |   |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.

**Cuadro 3.**

Trama de fragmentos narrativos en Álvaro García Linera

| Trama   |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|
| La patria derrotó a la polarización de la oposición   | La República de Bolivia se caracterizaba por ser colonial  | Consolidar la reconciliación entre bolivianos  | El pueblo gobierna   | Los gobiernos se dedicaron a usurpar tierras   |
| Indígenas fueron históricamente excluidos   | El pueblo gobierna a través de Evo Morales   | Los gobernantes se sirvieron de los gobernados   | La unidad garantizará el desarrollo de Bolivia   | Los indígenas han sido excluidos de la historia boliviana                            |
| La República de Bolivia se caracterizaba por ser colonial y racista   | Simpatizantes del MAS rechazan a los vendepatrias  | La unidad del pueblo vencerá al imperialismo   | Consolidar la reconciliación entre bolivianos  | Los indígenas y obreros pasaron de ser oprimidos a conducir el país                  |
| Simpatizantes del MAS en Santa Cruz han sido permanentemente agredidos  | Fuerzas extrañas cometieron abusos contra los más humildes   | El gobierno de Evo Morales superó todas las travas de opositores   | El único gobierno que respeta el voto de los indígenas es el gobierno de Evo Morales           | La unidad del pueblo boliviano garantizará la supervivencia del Estado Plurinacional |
| Para la oligarquía, los indígenas eran un estorbo; en cambio para los indígenas, todos los nacidos en Bolivia eran hermanos | Pasando de las protestas callejeras a las urnas, se derrotó al Estado neoliberal y colonial                                | Los dirigentes indígenas del TIPNIS solo quieren proyectarse políticamente   | Zárate Willka fue asesinado porque la oligarquía no concebía la propuesta de plurinacionalidad | Con la asunción de Evo Morales como presidente, se derrumbó el edificio colonial     |
| La clase media conservadora se resiste al ascenso de la clase emergente para no perder sus privilegios                      | Antes las élites acomodaban las leyes a sus intereses particulares; ahora la Constitución fue hecha y aprobada desde abajo | Bolivia tuvo suerte de tener a un gobierno de izquierda cuando subió el precio de las materias primas, pues la derecha hubiera saqueado los recursos |  |  |

 Confrontación 

 Conciliación 

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.

## Anexo 7

## Cuadro 1.

Frecuencia de personajes nombrados en la narrativa de Luis Arce Catacora

| Luis Arce Catacora                           |    |       |                          |    |       |                       |       |       |
|--|----|-------|--------------------------|----|-------|-----------------------|-------|-------|
| Víctimas                                     | f  | %     | Villanos                 | f  | %     | Héroes                | f     | %     |
| Sociedad civil (gobernados)                  | 13 | 43,33 | Gobierno de facto        | 20 | 43,48 | Gobierno de Luis Arce | 5     | 35,71 |
| MAS  | 3  | 10    | Golpe de Estado          | 7  | 15,22 | Bolivianos            | 5     | 35,71 |
| Bolivia                                      | 2  | 6,667 | Gobierno de Jeanine Añez | 5  | 10,87 | Simpatizantes del MAS | 2     | 14,29 |
| Indígenas                                    | 2  | 6,667 | Opositores               | 4  | 8,696 | COB                   | 1     | 7,143 |
| Mayoría plurinacional                        | 1  | 3,333 | Derecha boliviana        | 3  | 6,522 | Pacto de Unidad       | 1     | 7,143 |
| Pueblo humilde                               | 1  | 3,333 | Gobiernos anteriores     | 2  | 4,348 |                       |       |       |
| Pueblo                                       | 1  | 3,333 | República colonial       | 2  | 4,348 |                       |       |       |
| Dirigentes sociales y políticos              | 1  | 3,333 | FFAA                     | 1  | 2,174 |                       |       |       |
| Democracia intercultural                     | 1  | 3,333 | Policía                  | 1  | 2,174 |                       |       |       |
| Wiphala                                      | 1  | 3,333 | Antipatrias              | 1  | 2,174 |                       |       |       |
| Dirigentes del MAS y de movimientos sociales | 1  | 3,333 |                          |    |       |                       |       |       |
| Democracia                                   | 1  | 3,333 |                          |    |       |                       |       |       |
| Constitución Política del Estado             | 1  | 3,333 |                          |    |       |                       |       |       |
| Proceso de cambio                            | 1  | 3,333 |                          |    |       |                       |       |       |
| TOTAL  | 30 | 100   | TOTAL                    | 46 | 100   |                       | TOTAL | 14    |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.

**Cuadro 2.**

Categorización de personajes en la narrativa de Luis Arce Catacora

| Luis Arce Catacora                                       |  |       |   |                      |       |  |                       |       |  |  |
|--|--|-------|---|----------------------|-------|--|-----------------------|-------|--|--|
| Víctimas   |  | %     | Villanos                                      |                      | %     | Héroes                                       |                       | %     |  |  |
| <b>Proceso de cambio y afines</b>                        | Dirigentes del MAS y de movimientos sociales | 23,33 | <b>Gobierno de facto</b>                      | Gobierno de facto    | 54,35 | <b>Gobierno de Luis Arce y afines al MAS</b> | Gobierno de Luis Arce | 64,29 |  |  |
|  | Proceso de Cambio                            |       |   | Gobierno de Añez     |       |  | Simpatizantes del MAS |       |  |  |
|  | Dirigentes sociales y políticos              |       | <b>Actores impulsores del golpe de Estado</b> | Golpe de Estado      | 19,57 |  | Pacto de Unidad       |       |  |  |
|  | Mayoría plurinacional                        |       |   | FFAA                 |       |  | COB                   |       |  |  |
|  | MAS  |       |   | Policía              |       | <b>Bolivianos</b>                            | Bolivianos            | 35,71 |  |  |
| <b>Población en condiciones económicas desfavorables</b> | Pueblo humilde                               | 13,33 | <b>Opositores</b>                             | Opositores           | 17,39 |  |                       |       |  |  |
|  | Pueblo                                       |       |   | Derecha boliviana    |       |  |                       |       |  |  |
|  | Indígena                                     |       |   | Antipatrias          |       |  |                       |       |  |  |
| <b>Bolivianos</b>  | Bolivia                                      | 50    | <b>Gobiernos anteriores</b>                   | Gobiernos anteriores | 8,696 |  |                       |       |  |  |
|  | Sociedad civil (gobernados)                  |       |   | República colonial   |       |  |                       |       |  |  |
| <b>Democracia, CPE y Wiphala</b>                         | Democracia intercultural                     | 13,33 |   |                      |       |  |                       |       |  |  |
|  | Democracia                                   |       |   |                      |       |  |                       |       |  |  |
|  | Constitución Política del Estado             |       |   |                      |       |  |                       |       |  |  |
|  | Wiphala                                      |       |   |                      |       |  |                       |       |  |  |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.

## Cuadro 3.

## Trama de fragmentos narrativos en Luis Arce Catacora

| Trama  |  |  |   |  |  |  |
|--|--|--|---|--|--|--|
| El gobierno de facto sembró muerte, miedo, racismo y discriminación entre los más humildes | El gobierno de Añez intentó anular a la mayoría plurinacional del pueblo                                   | En un año, el gobierno de Añez destruyó todas las conquistas sociales  | El gobierno de Añez persiguió a dirigentes del MAS y sociales                               | Se debe sancionar las irregularidades del gobierno de facto  | Los primeros gobiernos de la República de Bolivia traicionaron a sus libertadores, los indígenas   | Los bloqueos de caminos liderados por la COB y el Pacto de Unidad obligaron al gobierno a efectuar elecciones                    |
| El gobierno de Añez persiguió a dirigentes del MAS y sociales                              | Los opositores son minoría, y frecuentemente recurren a la desestabilización, violencia y golpes de Estado | Los indígenas resistieron a la República colonial, al racismo, discriminación y exclusión política, económica y social | El gobierno de Añez intentó extinguir la democracia intercultural                           | El gobierno de Añez no se ocupó de preservar la salud de los bolivianos, sino de sacar provecho del gobierno | Los bolivianos, históricamente lucharon contra regímenes opresores                                 | El golpe de Estado intentó restituir la República colonial y el modelo neoliberal  |
| El gobierno de Arce intentará reconstruir la paz en unidad                                 | La ciudadanía mayoritaria logró vencer al ganar las elecciones con el MAS                                  | El multiculturalismo fue una farsa para continuar con el usufructo del Estado  | Los bolivianos derrotaron al gobierno de facto en las urnas para reestablecer la democracia | El gobierno de Añez perjudicó a Bolivia en sus diferentes ámbitos  | El gobierno de Añez provocó una crisis multidimensional  | Los antipatrias buscan su enriquecimiento, y entregar las riquezas nacionales  |
| El gobierno de facto buscó proscribir al MAS y al pueblo                                   | El gobierno de Arce reconstruirá la economía destruida por el gobierno de Añez                             | El golpe de Estado es producto de la intención opositora de extinguir el Estado Plurinacional                          | Para consolidar la unidad de los bolivianos se debe hacer justicia                          | Se requiere de unidad para recuperarse de los males dejados  | La unidad del pueblo boliviano se expresó en el respaldo electoral al MAS para recuperar la patria | El gobierno de Añez, como toda dictadura, provocó una crisis multidimensional  |
| El gobierno de Añez dejó incertidumbre en los bolivianos                                   | Todos deben cuidar el proceso de cambio, pues les beneficia  | Se impulsará la sanción de los promotores del golpe de Estado  | Los opositores advirtieron desconocer los resultados electorales antes de las elecciones    | El golpe de Estado estaba preparado con meses de anticipación, cada vez se encuentran más pruebas            | La derecha es incapaz de gobernar  | El gobierno de Arce buscará superar la crisis dejada por los opositores que quieren imponerse violentamente por encima las urnas |
| La derecha restituyó sus privilegios de clase como antes de 2006                           | El gobierno de Añez destruyó la economía   | La derecha solo busca el interés de un sector minoritario  | El gobierno de Añez dejó incertidumbre en los bolivianos                                    | Los bolivianos en unidad devolvieron la institucionalidad al Estado arrebatada por los opositores            | El Gobierno de Arce es más eficiente que el de Añez  | El gobierno de Añez provocó daño económico al Estado   |
| El gobierno de Añez destruyó la economía   | Con la excusa de la pandemia, se generaron actos de corrupción y saqueo                                    | El gobierno de Añez dejó una crisis sanitaria  | El gobierno de Añez hostigó al MAS y al pueblo  | Grupos minoritarios apuestan a la división entre bolivianos para lograr sus intereses particulares           |  |  |

Confrontación Conciliación 

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.

## Anexo 8

### Cuadro 1.

Frecuencia de personajes nombrados en la narrativa de David Choquehuanca

| David Choquehuanca |                      |   |       |                             |   |     |
|--------------------|----------------------|---|-------|-----------------------------|---|-----|
| Víctimas           | Villanos             | f | %     | Héroes                      | f | %   |
|                    | Pensamiento colonial | 1 | 11,11 | Indígenas                   | 2 | 40  |
|                    | Eurocentrismo        | 2 | 22,22 | Bolivianos                  | 2 | 40  |
|                    | Antropocentrismo     | 1 | 11,11 | Sociedad civil (gobernados) | 1 | 20  |
|                    | División             | 1 | 11,11 |                             |   |     |
|                    | Odio                 | 1 | 11,11 |                             |   |     |
|                    | Racismo              | 1 | 11,11 |                             |   |     |
|                    | Discriminación       | 1 | 11,11 |                             |   |     |
|                    | Intolerancia         | 1 | 11,11 |                             |   |     |
| TOTAL              | TOTAL                | 9 | 100   | TOTAL                       | 5 | 100 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.

### Cuadro 2.

Categorización de personajes en la narrativa de David Choquehuanca

| David Choquehuanca |                                 |                      |       |                             |    |
|--------------------|---------------------------------|----------------------|-------|-----------------------------|----|
| Víctimas           | Villanos                        |                      | %     | Héroes                      |    |
|                    | <b>Pensamiento fragmentador</b> | Odio                 | 55,56 | Indígenas                   | 40 |
|                    |                                 | Racismo              |       | Bolivianos                  | 40 |
|                    |                                 | Discriminación       |       | Sociedad civil (gobernados) | 20 |
|                    |                                 | Intolerancia         |       |                             |    |
|                    |                                 | División             |       |                             |    |
|                    | <b>Pensamiento occidental</b>   | Pensamiento colonial | 44,44 |                             |    |
|                    |                                 | Eurocentrismo        |       |                             |    |
|                    |                                 | Antropocentrismo     |       |                             |    |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.


**Cuadro 3.**

Trama de fragmentos narrativos en David Choquehuanca

| Trama  |   |   |
|--|---|---|
| Los indígenas preservaron, a pesar de años de colonización, su pensamiento propio      | En unidad, se deben superar problemas atraídos por el caudillismo | Se debe hacer énfasis en las coincidencias para lograr soluciones en conjunto |
| pensar en la comunidad en lugar de la individualidad derrotará al pensamiento colonial | El pueblo quiere sanar heridas para vivir en armonía              |   |

 Confrontación 

 Conciliación 

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.

### Anexo 9

#### Cuadro 1.

Frecuencia de personajes nombrados en la narrativa de Jeanine Añez

| Jeanine Añez                |           |            |                            |           |            |                             |          |            |
|-----------------------------|-----------|------------|----------------------------|-----------|------------|-----------------------------|----------|------------|
| Víctimas                    | f         | %          | Villanos                   | f         | %          | Héroes                      | f        | %          |
| Sociedad civil (gobernados) | 6         | 54,55      | Gobierno de Evo Morales    | 4         | 26,67      | Gobierno de Jeanine Añez    | 5        | 55,56      |
| Bolivia                     | 4         | 36,36      | Asambleístas del MAS       | 2         | 13,33      | Sociedad Civil (gobernados) | 3        | 33,33      |
| Gobernaciones               | 1         | 9,091      | Violentos                  | 2         | 13,33      | Jeanine Añez                | 1        | 11,11      |
|                             |           |            | Élite del MAS              | 1         | 6,667      |                             |          |            |
|                             |           |            | Evo Morales                | 1         | 6,667      |                             |          |            |
|                             |           |            | Terroristas                | 1         | 6,667      |                             |          |            |
|                             |           |            | Tribunal Supremo Electoral | 1         | 6,667      |                             |          |            |
|                             |           |            | Gobiernos anteriores       | 1         | 6,667      |                             |          |            |
|                             |           |            | Bloqueadores               | 1         | 6,667      |                             |          |            |
|                             |           |            | Candidatos presidenciales  | 1         | 6,667      |                             |          |            |
| <b>TOTAL</b>                | <b>11</b> | <b>100</b> | <b>TOTAL</b>               | <b>15</b> | <b>100</b> | <b>TOTAL</b>                | <b>9</b> | <b>100</b> |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.

#### Cuadro 2.

Categorización de personajes en la narrativa de Jeanine Añez

| Jeanine Añez                       |       |   |                            |        |                                    |       |
|------------------------------------|-------|---|----------------------------|--------|------------------------------------|-------|
| Víctimas                           | %     | Villanos                                | %                          | Héroes | %                                  |       |
| <b>Sociedad civil (gobernados)</b> | 54,55 | <b>Gobierno de Evo Morales y el MAS</b> | Gobierno de Evo Morales    | 53,33  | <b>Gobierno de Jeanine Añez</b>    | 55,56 |
| <b>Bolivia</b>                     | 36,36 |   | Asambleístas del Mas       |        | <b>Sociedad Civil (gobernados)</b> | 33,33 |
| <b>Gobernaciones</b>               | 9,091 |   | Élite del MAS              |        | <b>Jeanine Añez</b>                | 11,11 |
|                                    |       |   | Evo Morales                |        |                                    |       |
|                                    |       | <b>Instigadores</b>                     | Terroristas                | 26,67  |                                    |       |
|                                    |       |   | Violentos                  |        |                                    |       |
|                                    |       |   | Bloqueadores               |        |                                    |       |
|                                    |       | <b>Otros actores políticos</b>          | Gobiernos anteriores       | 13,33  |                                    |       |
|                                    |       |   | Candidatos presidenciales  |        |                                    |       |
|                                    |       | <b>Tribunal Supremo Electoral</b>       | Tribunal Supremo Electoral | 6,667  |                                    |       |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.

**Cuadro 3.**
**Trama de fragmentos narrativos en Jeanine Añez**

| Trama  |   |   |  |
|--|---|---|--|
| Los assembleístas del MAS obstaculizan la aprobación del bono que pretende otorgar el gobierno de Añez | Todos los gobiernos anteriores ignoraron la salud. El gobierno de Jeanine Añez hizo más que todos juntos  | La ciudadanía reestableció la democracia a favor de la libertad para beneficiar a todos                                 | Las cifras de éxito económico del gobierno de Evo Morales fueron una mentira   |
| La bonanza económica que gozó el gobierno de Evo Morales se caracterizó por el despilfarro             | El gobierno de Añez defiende la vida, en cambio los otros bloquean  | Las decisiones tomadas se justifican por establecer la paz amenazada por sectores que ejercían violencia                | El gobierno de Evo Morales obligó a las gobernaciones a subvencionar el derroche de su élite                                 |
| El MAS destruyó la democracia  | Los assembleístas del MAS, en complicidad con el silencio de otros candidatos, obstaculizan la aprobación del bono que pretende otorgar el gobierno de Añez | Debemos derrotar la violencia y superar la división con la unidad   | Evo Morales no es democrático, e intentó perpetrarse en el poder mediante el fraude electoral realizado en dos oportunidades |
| El Tribunal Supremo Electoral está creando condiciones para que los violentos vuelvan                  | La sociedad civil derrotó el fraude electoral como intento prorroguista del gobierno de Evo Morales   | Lo sucedido en 2019 puede catalogarse como terrorismo que amenazó a la ciudadanía que realizó manifestaciones pacíficas |  |

Confrontación



Conciliación



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.

### Anexo 10

**Cuadro 1.**

Frecuencia de personajes nombrados en la narrativa de actores de la oposición

| Actor   | Víctimas             | %     | Villanos                   | %     | Héroes                       | %     |
|---|----------------------|-------|----------------------------|-------|------------------------------|-------|
| Fabián Yaksic, diputado del Movimiento Sin Miedo                    | Indígenas del TIPNIS | 16,67 | Gobierno de Evo Morales    | 3,333 | Indígenas del TIPNIS         | 8,333 |
| Centa Reck, senadora por Convergencia Nacional                      | Indígenas del TIPNIS | 16,67 | Colonizadores, Evo Morales | 3,333 |                              |       |
| Andrés Ortega, diputado de Convergencia Nacional                    |                      |       | Gobierno de Evo Morales    | 3,333 |                              |       |
| Carmen Eva Gonzales, senadora de (CN)                               | Indígenas del TIPNIS | 16,67 | Gobierno de Evo Morales    | 3,333 |                              |       |
|   |                      |       | Sacha Llorenti             | 3,333 |                              |       |
| Ernesto Suárez. Candidato a la Vicepresidencia por UD               | Bolivianos           | 16,67 | Gobierno de Evo Morales    | 3,333 |                              |       |
| Carlos Mesa, candidato a presidente por Comunidad Ciudadana         |                      |       | Caudillo                   | 3,333 | Comunidad Ciudadana          | 8,333 |
|   |                      |       | Gobierno de Evo Morales    | 13,33 | Sociedad civil               | 16,67 |
|   |                      |       | Autoritarismo              | 3,333 | Simpatizantes de Carlos Mesa | 16,67 |
|   |                      |       | Dictadura                  | 3,333 | Bolivianos                   | 25    |
|   |                      |       | Vicepresidente             | 3,333 |                              |       |
|   |                      |       | Evo Morales                | 16,67 |                              |       |
|   |                      |       | Autócrata                  | 6,667 |                              |       |
| Chi Hyun Chung, candidato a la presidencia por PDC                  |                      |       | Ideología de género        | 3,333 | Cristo                       | 8,333 |
|   |                      |       | Corrupción                 | 3,333 | Bolivia                      | 8,333 |
| Gustavo Pedraza, candidato a vicepresidente por Comunidad Ciudadana | Santa Cruz           | 16,67 | Gobierno de Evo Morales    | 6,667 | Comunidad ciudadana          | 8,333 |
|   | Naturaleza           | 16,67 | Evo Morales                | 6,667 |                              |       |
|   |                      |       | Arbitrariedad              | 3,333 |                              |       |
|   |                      |       | Dictadura                  | 3,333 |                              |       |
|   |                      |       | Dictador                   | 3,333 |                              |       |
| TOTAL   |                      | 100   | TOTAL                      | 100   | TOTAL                        | 100   |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.

## Cuadro 2.

### Trama de fragmentos narrativos en actores de oposición

| Trama  |  |   |   |
|--|--|---|---|
| Existe una contradicción, el gobierno que dice defender a los movimientos sociales ataca a los indígenas | El presidente debe parar de alentar la conformación de milicias civiles  | La ministra renunciante es la única que no está de acuerdo con el abuso a los indígenas | El maltrato a los indígenas es delictivo                                      |
| Mediante el voto se sacará al caudillo de Evo Morales  | Comunidad Ciudadana cambiará la lógica de gobernar                       | Todos son iguales   | El gobierno de Evo Morales gastó los recursos sin inteligencia                |
| Si continúa el gobierno, llevará a Bolivia a la dictadura  | El gobierno de Evo Morales fomentó la polarización social                | Todos son iguales   | El vicepresidente miente  |
| Evo Morales hizo golpe de Estado al cometer fraude electoral   | Mediante el respaldo electoral a Carlos Mesa, se derrotará a Evo Morales | Para cambiar la crisis persistente de 14 años, se debe votar por Mesa                   | Cerrar la puerta a Evo Morales significa cerrar la puerta al pasado indeseado |
| La derrota de Evo Morales se consolidará en las urnas  | Durante 14 años, el gobierno de Morales dejó la peor herencia            | Depende del voto que Evo Morales vuelva a Bolivia a rendir cuentas                      | Bolivia es un solo país con 36 naciones al interior                           |
| Basta de abuso a Santa Cruz  | El gobierno de Evo Morales depreda la naturaleza                         | Mediante el voto a CC se impedirá el retorno del dictador                               | La fe en Cristo se fortalecerá a partir de Bolivia                            |

Confrontación 

Conciliación 

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.

### Anexo 11

#### Cuadro 1.

Frecuencia de personajes nombrados en la narrativa de actores sociales

| Actores   | Víctimas                  | %     | Villanos                | %     | Héroes               | %   |
|---|---------------------------|-------|-------------------------|-------|----------------------|-----|
| Nelly Rivera, vicepresidenta de la Confederación de Pueblos Indígenas | Indígenas del TIPNIS      | 11,11 | Gobierno de Evo Morales | 11,11 |                      |     |
| Justa Cabrera, presidenta de la Confederación Nacional de Mujeres     | Indígenas del TIPNIS      | 33,33 | Evo Morales             | 33,33 | Indígenas del TIPNIS | 25  |
| Lázaro Tacoó, dirigente de la Confederación de Pueblos Indígenas      | Pueblo                    | 11,11 | Gobierno de Evo Morales | 11,11 |                      |     |
| Fernando Vargas, presidente de la Sub Central TIPNIS                  | Colonos (interculturales) | 11,11 | Evo Morales             | 11,11 | Indígenas del TIPNIS | 50  |
|   | Madre tierra              | 11,11 |                         |       |                      |     |
|   | Medio ambiente            | 11,11 | Gobierno de Evo Morales | 11,11 |                      |     |
|   | Amazonía                  | 11,11 |                         |       |                      |     |
| Jorge Mendoza, presidente del Comité de la 8va marcha                 |                           |       | Gobierno de Evo Morales | 11,11 | Indígenas del TIPNIS | 25  |
| Adolfo Chávez, presidente de la Confederación de Pueblos Indígenas    |                           |       | Gobierno de Evo Morales | 11,11 |                      |     |
| TOTAL   |                           | 100   | TOTAL                   | 100   | TOTAL                | 100 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.


**Anexo 12**
**Cuadro 1.**

Frecuencia de personajes nombrados en la narrativa de actores cívicos

| Actores  | Víctimas   | %     | Villanos        | %           | Héroes                   | %    |  |
|--|------------|-------|-----------------|-------------|--------------------------|------|--|
| Marco Pumari, presidente del Comité Cívico de Potosí         | Mineros    | 33,33 | Evo Morales     | 22,22       | Cívicos                  | 12,5 |  |
|  | Potosí     | 33,33 | Francotiradores | 11,11       | Población                | 12,5 |  |
|  |            |       |                 |             | Juventud                 | 12,5 |  |
|  |            |       |                 |             | Mujeres                  | 12,5 |  |
| Fernando Camacho, presidente del Comité Cívico de Santa Cruz |            |       |                 |             | Bolivianos               | 25   |  |
|  | Bolivianos | 33,33 | Presidente      | 11,11       | Simpatizantes de Camacho | 25   |  |
|  |            |       |                 | Tirano      | 11,11                    |      |  |
|  |            |       |                 | Evo Morales | 33,33                    |      |  |
|  |            |       | MAS             | 11,11       |                          |      |  |
| TOTAL  |            | 100   | TOTAL           | 100         | TOTAL                    | 100  |  |

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos construida.