

Pérez, Mamerto. **La Ley de Participación Popular en una perspectiva indígena.** *En publicación: La construcción de la democracia en el campo latinoamericano.* de Grammont, Hubert C.. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Marzo 2006. ISBN: 987-1183-38-0

Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gram/C10Perez.pdf>

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

biblioteca@clacso.edu.ar

MAMERTO PÉREZ*

LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR EN UNA PERSPECTIVA INDÍGENA

INTRODUCCIÓN

Bolivia es uno de los países de mayor población indígena en América Latina¹. Si bien no existen datos exactos acerca de la proporción de esta población respecto del total nacional, se suele admitir que, por lo menos, un 80% de la población tiene origen indígena, más allá de su residencia en el campo o en las ciudades. Este dato, de algún modo, es corroborado por dos informaciones oficiales: a) los resultados del censo nacional de población y vivienda realizado en 2001, donde aproximadamente un 60% de la población nacional se reconoce descendiente de algún pueblo indígena del país; y b) el reconocimiento de

* Investigador rural del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Bolivia.

1 En Bolivia es bastante común la distinción entre campesinos e indígenas. Usualmente se asigna la categoría de campesinos a los indígenas de las Tierras Altas o región Andina, y la categoría de indígenas a quienes son originarios y habitantes de las Tierras Bajas. Apelando al carácter de poblaciones originarias de unos y otros, y a los propósitos de este artículo, se ha preferido mantener el denominativo genérico de indígenas para ambas categorías.

la pervivencia de más de treinta pueblos y grupos indígenas dispersos en todo el territorio nacional.

Este rasgo sustancial de la sociedad boliviana ha marcado su existencia desde su misma fundación como República hace más de un siglo y medio, pues la lógica de organización social originada en la Colonia –basada en la subordinación indígena frente a la supuesta superioridad de los criollos y sus herederos–, y mantenida en esencia en todo el período republicano, ha devenido en institución inmanente de la estructura social boliviana sobre la cual las elites dominantes han tratado infructuosamente de construir un Estado Nacional.

En efecto, “sobre los indios y contra los indios” (Molina y Arias, 1996: 8), desde la fundación de la República las elites dominantes han venido ensayando diversos proyectos de construcción de ese Estado Nacional, casi siempre en un contexto de rebelión de los pueblos indígenas empeñados en la ruptura de la opresión social. En 1952 –cuando la rebelión indígena y popular deriva en la Revolución Nacional y en la aprobación de algunas conquistas sociales– las elites dan por superada la secular opresión indígena y, por tanto, allanado el camino hacia la consolidación del Estado Nacional. Este convencimiento se convierte en una suerte de consigna nacional con la que el país –incluyendo a los indígenas– se desenvuelve por varios años.

Los efectos del supuesto encuentro social y racial derivados de la Revolución Nacional son desmentidos por la realidad de los posteriores acontecimientos que, obviamente, generan el resurgimiento gradual de la rebelión indígena, inclusive con mayor consistencia política e ideológica. Esta situación crecientemente explosiva en las dos últimas décadas determina que los sectores sociales dominantes tengan que admitir que la lógica de organización social de la sociedad boliviana haya originado la *exclusión indígena*².

Es en este escenario que en 1994 se aprueban casi al mismo tiempo nuevas medidas con repercusiones sobre los indígenas. Por una parte, a través de una reforma constitucional, el país se define *pluricultural* y *multiétnico*, en alusión a un reconocimiento explícito por parte del Estado de la diversidad étnica del país. Por otra, se ins-

2 Utilizamos provisionalmente el término *exclusión indígena* ya que, como se ve más adelante, este término puede tener una connotación distinta o por lo menos limitada respecto del tema de la discriminación indígena que es el motivo central de este artículo.

taura la Educación Intercultural Bilingüe en el marco de una nueva reforma educativa, y se aprueba la Ley de Participación Popular.

Los objetivos, contenidos y alcances de estas medidas, en especial de la última, al decir de sus promotores, representan el punto de inflexión definitivo de la relación adversa que históricamente enfrentan los indígenas con las elites dominantes, es decir, la culminación de la *exclusión indígena*. Este hito histórico –según esa apreciación– representaría al mismo tiempo un avance sustancial en la construcción del Estado Nacional y de la democracia boliviana, pues la Participación Popular es también un proceso de descentralización. Como se puede ver, prácticamente se reedita la euforia que en su momento generaron las medidas de 1952, aunque esta vez reducida esencialmente a círculos intelectuales no precisamente indígenas.

A casi una década de haber entrado en vigencia, la Participación Popular aún no ha sido evaluada precisamente a la luz de sus supuestos y definitivos méritos relativos a la población indígena. Los múltiples ensayos y estudios (e infinidad de eventos) que se han realizado en su primera etapa de vigencia –en realidad, durante el período del gobierno que la promovió– han respondido en general al entusiasmo inicial generado por esta reforma no sólo en los círculos intelectuales aludidos sino en gran parte de la cooperación nacional e internacional. Admitida de antemano como un modelo de descentralización profundamente democrático, el contenido de estos ensayos se redujo a discutir cuánto más acertada era esta ley.

Es por ello que el debate sobre esta reforma es aún una asignatura pendiente de los estudios sociales en Bolivia, y lo es con mayor razón el tema de la *exclusión indígena* en cuanto objeto central de los alcances del proceso de descentralización encarnado en la Participación Popular. La urgencia de este debate está marcada por la pervivencia y hasta la profundización de la rebeldía indígena en tanto movimiento social, expresado en los levantamientos de los últimos dos años³. La provocación analítica que estos acontecimientos originan es doblemente motivadora, ya que no sólo se

3 Nos referimos a los levantamientos indígenas del año 2000 y al levantamiento popular de febrero de 2003 en la ciudad de La Paz, y a los que están ocurriendo en el momento en que se cierra este artículo, cuyos protagonistas centrales son los pobladores de El Alto, la ciudad más indígena de Bolivia. Más allá de las motivaciones aparentemente no vinculadas a la *exclusión indígena*, estos levantamientos han rebasado toda estructura formal de participación ciudadana diseñada por la descentralización e inclusive por el sistema democrático.

trata de entender o explicar la profundidad y el carácter masivo de estos levantamientos, sino las circunstancias de su manifestación (plena aplicación de la Participación Popular y de las reformas sociales en general).

Este artículo se enmarca en esta urgencia. Intentamos examinar la relevancia de la Participación Popular para la democracia boliviana a partir de su significado sobre la *exclusión indígena* en cuanto supuesto problema fundamental de nuestro país. Obviamente, las reflexiones presentadas apenas suponen pautas de una necesaria profundización y debate.

LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR, ENCARNACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN BOLIVIANA

El modelo de descentralización adoptado por Bolivia comprende dos leyes: la de Participación Popular y la de Descentralización Administrativa. El fundamento del modelo lo constituye la primera, ya que la segunda es prácticamente independiente de aquella y se remite a normar la transferencia de algunas responsabilidades del gobierno central a las prefecturas de departamento⁴.

La Ley de Participación Popular, muy apropiadamente, es denominada también de municipalización por cuanto a través de sus disposiciones nítidamente se pretende constituir en el país nuevos centros de referencia político-administrativos en el nivel local, refiriéndose a los municipios. En forma resumida esta ley tiene los siguientes alcances y contenidos.

4 Territorialmente, Bolivia se divide en nueve departamentos, cada uno de los cuales a su vez admite varias provincias, cuyo número en general está en función del tamaño físico y poblacional del departamento. Simultáneamente, cada provincia se divide en secciones (de una a cuatro por provincia, excepcionalmente cinco). El número de provincias y secciones no es fijo, tiende a multiplicarse con el tiempo, teóricamente de acuerdo a criterios técnicos, pero en la práctica está supeditado a presiones regionales y locales y otros intereses no siempre transparentes que se juegan en el Parlamento, donde se aprueban las solicitudes de nuevas creaciones. Así, en el momento de aprobar la Ley de Participación Popular, existían no más de 300 municipios en todo el país; a fines de 2003 este número se incrementó a 329. Administrativamente, los departamentos responden a una instancia de gobierno regional denominada prefectura, cuyo titular es nombrado directamente por el presidente de la República. La Ley de Descentralización Administrativa no menoscaba esta facultad otorgada al poder político del gobierno central de turno. En este marco, las responsabilidades transferidas a las prefecturas se refieren a la ejecución y mantenimiento de la inversión pública en algunos servicios cuya escala rebasa el nivel municipal (camino, riego, electrificación).

En primer lugar, sus objetivos principales son: a) articular a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país; b) procurar un mejoramiento de la calidad de vida de los bolivianos, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos; y c) fortalecer los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades.

En función de sus objetivos, la ley dispone que los gobiernos municipales reconocidos a través de una ley específica anterior amplíen su jurisdicción territorial a las secciones municipales ya existentes en el país; es decir, las antiguas secciones municipales (que siempre comprendieron áreas urbanas y rurales) pasan a denominarse simplemente municipios, dirigidos por sus respectivos gobiernos surgidos de elecciones.

La ley también dispone que el gobierno central debe transferir la infraestructura física de educación, salud y deportes, caminos vecinales y micro-riego existente en cada municipio a sus respectivos gobiernos, obligándolos a su administración, mantenimiento y renovación, y les asigna como una de sus funciones fundamentales la promoción del desarrollo económico y social de su jurisdicción. La intención inicial de transferir a los municipios la responsabilidad del pago de sueldos de los profesores y los trabajadores de salud fue detenida por la férrea oposición que ejercieron los gremios de estos sectores de trabajadores, por lo que esta responsabilidad es aún del gobierno central.

Para que los gobiernos municipales puedan cumplir con estas nuevas obligaciones, la Ley de Participación Popular dispone el incremento de la coparticipación tributaria de los municipios de 10 a 20% del total nacional; esto es, se debe destinar a los gobiernos municipales una proporción mayor de los ingresos nacionales por tributos. Además, la ley establece que se sustituya el antiguo sistema de distribución de estos recursos (recepción condicionada a la capacidad de generación de dichos recursos) por el de distribución proporcional al número de población. De este modo se busca garantizar la recepción de recursos para todos los municipios.

Por último, la ley reconoce personería jurídica a las comunidades indígenas, campesinas y juntas vecinales (bajo el nombre genérico de Organizaciones Territoriales de Base) con el fin de articularlas al proceso de descentralización. En efecto, la ley dispone que estas organizaciones participen en la planificación anual de los recursos públi-

cos municipales y en el control de la gestión municipal a través de la conformación de Comités de Vigilancia.

DESCENTRALIZACIÓN, DEMOCRACIA Y DISCRIMINACIÓN INDÍGENA

La descentralización es una de las principales reformas políticas de las últimas dos décadas en el ámbito mundial. Se estima que en este período más del 80% de los países en desarrollo con más de 5 millones de habitantes comenzó a reformar sus estructuras centralistas (Hofmann, 2000: 71). La valoración de esta reforma no ha encontrado acuerdo desde el punto de vista ideológico entre los especialistas en este tema, pues mientras unos la asimilan como una reforma impuesta por los organismos multilaterales, funcional a los propósitos de privatización de los servicios públicos y las empresas estatales, otros la conciben como una medida de modernización de las naciones, en razón del anacronismo y exacerbación que supondrían las estructuras centralistas.

Sin duda, la mayor parte de la literatura sobre el tema responde a esta última corriente. Esta literatura usualmente coincide en destacar la importancia de estos procesos en la democratización de los países. En este marco, la importancia asignada a esta reforma va desde acepciones fundamentalistas que la conciben como “una exigencia para la supervivencia del Estado”, asignándole inclusive una de las condiciones distintivas de la democracia (Barbery, 1997: 53), hasta aquellas que enfatizan los factores institucionales del concepto, como la transferencia del poder y de la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales, para que estos definan, ejecuten y evalúen sus propios proyectos de desarrollo (Cabrero, 1996: 73; Castro y Lea Plaza, 1996: 142). Sobre la base de esta percepción común relativa a la importancia de la descentralización para la democracia, los criterios básicos para evaluar y diferenciar las experiencias o enfoques de la descentralización se relacionan con la *profundidad* de sus procesos. A su vez, el grado de esta *profundidad* se mediría con la mayor o menor participación social en los procesos de descentralización, en el supuesto de que –siempre de acuerdo a la literatura especializada– habría evidencias demostrativas en el sentido de que en los países más democráticos predominan procesos de descentralización socialmente más participativos.

Es sobre esta base que la opinión favorable a la Participación Popular en Bolivia funda en gran medida sus apreciaciones. En efecto, Hofmann, por ejemplo, destaca las formas de participación social

previstas en el proceso de descentralización en Bolivia y el grado de transferencia de competencias del gobierno central y de los recursos necesarios a las nuevas instancias de poder local (Hofmann, 2000: 75). Por su parte, De La Fuente (2001: 25) pone de relieve los grados de autonomía de los poderes regionales y locales y las nuevas competencias de las unidades descentralizadas. Y prácticamente todos los promotores y partidarios intelectuales de la Participación Popular coinciden en sostener que, al involucrarse al área rural (cobijo tradicional de la población indígena) en los alcances de esta ley, se están sentando las bases de la resolución del problema secular de la población indígena boliviana: la *exclusión indígena*. A partir de estas apreciaciones, y siguiendo el razonamiento más común de la literatura sobre el tema, se llega a la conclusión de que la descentralización en Bolivia conlleva un alto grado de profundidad y, por tanto, fortalece y enriquece su democracia⁵; en tal sentido, la superación de la *exclusión indígena* resulta ser el eje de la calidad de este proceso.

Sin embargo, la pertinencia de esta conclusión puede ser equivocada o por lo menos exagerada, no por las bases teóricas que la sustentan, sino principalmente por la visión y percepción de las condiciones y los procesos sociales que supuestamente son afectados positivamente con la Participación Popular y con la magnitud de los alcances de esta ley. En relación con lo anterior, es particularmente importante discutir dos aspectos que hacen al eje de la calidad de la Participación Popular: en primer lugar, la noción del término *exclusión indígena*, que es utilizado por los promotores de esa ley para medir su calidad; y, en segundo lugar, establecer si la situación que históricamente los indígenas bolivianos han venido enfrentando es realmente, o se limita, a esa *exclusión*.

El uso del término *exclusión indígena* se ha hecho bastante común en los últimos años, en especial en el lenguaje oficial, en el de la intelectualidad surgida en el marco del modelo de ajuste estructural y en el de la cooperación internacional multilateral y bilateral⁶. A

5 Según estas apreciaciones, precisamente la diferencia entre el caso boliviano y otros procesos de descentralización adoptados en Latinoamérica radicaría en estos aspectos, puesto que los alcances previstos en materia de participación indígena en la democracia y los mecanismos creados al respecto a través de la Ley de Participación Popular serían únicos en la región.

6 Por ejemplo, la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), cuyo diseño está marcado por los criterios de los organismos multilaterales de financiamiento (y, por tanto, de la cooperación internacional), responde a este entendimiento de *exclusión indígena*.

pesar de ello, este término no tiene (por lo menos en Bolivia) una definición conceptual conocida. Empero, una rápida revisión del contexto y de los temas en que se utiliza el término permite concluir que se lo hace para referirse principalmente a la situación de desatención estatal crónica de los indígenas, es decir, a la marginación de los indígenas en que incurre el Estado boliviano en diversas áreas que son de su competencia y obligación. De este modo, la *exclusión indígena* se traduce en *exclusión social* o en *exclusión política* según se trate de desatención de necesidades de salud, educación y saneamiento en el primer caso, o de insuficientes o deficientes mecanismos de participación de los indígenas en el sistema político (democrático), en el segundo. Entonces, cuando los partidarios de la Participación Popular refieren que este proceso sienta las bases de la superación de la *exclusión indígena*, están señalando que el Estado boliviano está encarando sus obligaciones con los indígenas en materia social y, al mismo tiempo, está asumiendo las medidas necesarias para garantizar la participación indígena en el sistema democrático.

Sobre esta base se formula la pregunta lógica: ¿es realmente o se limita a esta *exclusión* la situación que históricamente los indígenas bolivianos han venido enfrentando? El repaso de la historia nacional, principalmente de la época republicana (brevemente resumida en la siguiente sección de este artículo), permite concluir que no; que el problema es mucho más profundo, amplio y, por consiguiente, complejo. No obstante, este repaso respalda la convicción de que en la base de esta situación ha estado y está el concepto de la *discriminación indígena* y que este rebasa el de *exclusión indígena* concebida por los promotores de la Participación Popular. En efecto, la discriminación indígena en Bolivia –de acuerdo a ese repaso histórico– es una construcción estructural de relaciones sociales que, por tanto, no se presenta sólo en o desde el Estado, sino que se produce y reproduce en todos los ámbitos de las relaciones entre las personas o sus grupos mayores de la sociedad, definidas por su condición o no de indígenas, y donde está implícita la noción de inferioridad y subordinación de unos frente a la supuesta superioridad de otros.

Evidentemente, el entendimiento de la *exclusión indígena*, de alguna manera, connota una situación de discriminación de los indígenas, ya que se supone que la desatención estatal enfocada en ellos significa que el Estado está ejerciendo discriminación. Pero en este entendimiento no se asume que esta discriminación emerge de relaciones sociales de una sociedad, sino del *descuido* o del *abandono* del

Estado respecto de sus obligaciones con una parte de la población nacional; es decir, no se asume que ese *descuido* o ese *abandono* puedan obedecer a la manifestación de estructuras sociales⁷. Pero aún en el caso extremo de que se aceptara este origen estructural de la *exclusión indígena*, la consecuencia sería que la *exclusión* es una parte o una de las expresiones de la discriminación, en ningún caso sería sinónimo o equivalente.

Por consiguiente, el problema fundamental de la actual sociedad y democracia bolivianas no es la *exclusión indígena* sino la discriminación indígena; en tal virtud, toda acción o medida que busque la profundización de la democracia en el país debe enmarcarse en la superación de esta.

LA REPRODUCCIÓN HISTÓRICA DE LA DISCRIMINACIÓN INDÍGENA EN BOLIVIA

Prácticamente todas las lecturas de la historia nacional coinciden en admitir que la discriminación indígena (en los términos aquí esbozados) ha prevalecido en la Colonia y que se ha reproducido en lo esencial una vez que se constituyó la República en 1825. Sin embargo, esta coincidencia se rompe cuando se analiza la discriminación indígena a partir de las medidas y consecuencias de la Revolución Nacional de 1952.

En efecto, todas las lecturas prácticamente admiten que durante la época republicana el esquema asimétrico determinado por la matriz social colonial no sólo permaneció sino que se agudizó. Refieren también que las convicciones criollas de la nueva República acerca de la inferioridad de los indígenas asientan estructuras e instituciones que legalizan la discriminación racial de la *indiada*, generando y reproduciendo relaciones de servidumbre de los indígenas respecto de los *ciudadanos* criollos y sus descendientes. Estas lecturas coinciden también en admitir que, en general, durante este largo período republicano, la adversidad agudizada para los indígenas generó reacciones de creciente resistencia y rebeliones, las cuales se tornan prácticamente incontrolables luego de la Guerra del Chaco (1932-

⁷ Seguramente es por eso que el término *exclusión indígena* comienza a acuñarse con fuerza en los últimos años, cuando el problema del desarrollo en el país (y en todo el mundo prácticamente) es reducido a un problema de pobreza (de los indígenas principalmente), el cual –según las estrategias y los planes de desarrollo– obedece a una situación de *exclusión*.

1935), al encontrar eco o causas cercanas en las reivindicaciones del naciente sector obrero urbano y minero organizado y en algunos grupos intelectuales de la descendencia criolla.

Es cuando se llega al momento de la Revolución Nacional y sus derivaciones o sucesos posteriores que nítidamente se perfilan dos lecturas de la historia nacional, en especial cuando se aborda la problemática indígena. La base de diferencia de estas lecturas es el grado de admisión del quiebre o no de la discriminación indígena en tanto matriz social definitoria de las condiciones de este sector.

Por una parte, la historia oficial suele presentar la Revolución Nacional como el momento de quiebre definitivo del orden social discriminatorio y de su Estado anti-indígena, porque evidentemente a raíz de este acontecimiento se aprueban medidas que significan la abolición del régimen de servidumbre del indígena y la adquisición de derechos individuales que –por lo menos formalmente– le confieren la condición de ciudadano, con derechos para el ejercicio electoral (elegir y ser elegido), y derechos a la educación universal y a las tierras expropiadas a los hacendados⁸. De acuerdo con esta visión, el reconocimiento de estos derechos a los indígenas era acción suficiente del Estado; su aplicación y ejercicio dependían de cada individuo.

Por su lado, algunos especialistas en temas indígenas consideran que las medidas adoptadas en 1952 han derivado en un proceso inconcluso, es decir, valoran estas medidas como un esfuerzo en la dirección del resquebrajamiento del Estado excluyente heredero de la Colonia, pero sostienen que la igualdad liberal propiciada por estas medidas, que debía traducirse en una paridad real de indígenas y no indígenas, en la práctica se traduce en el reconocimiento de una ciudadanía *a medias* de los indígenas, manteniéndose por tanto “las relaciones coloniales de indios y no indios” (Ticona et al., 1995: 193).

Nosotros compartimos en alguna medida esta última lectura, pero (en función de los argumentos planteados en la siguiente sección de este artículo) sostenemos que la discriminación indígena pre-

8 Durante la Colonia y la República no todas las comunidades indígenas fueron sometidas a la condición de hacienda en la región andina o tierras altas; en cambio, en las tierras bajas las medidas en materia de expropiación de tierras latifundistas y su distribución a los indígenas fueron de casi nula aplicación por dos razones: la barrera natural entre las tierras altas y bajas constituida por la cordillera de los Andes que ha favorecido un desenvolvimiento de la gran región de las tierras bajas dominada por estratos no indígenas, prácticamente al margen del poder y gobierno central en la ciudad de La Paz; y la clasificación de los indígenas en esta región en una escala que los ubicaba al margen de la sociedad y, por tanto, carentes de todo derecho.

valece en Bolivia; que ha trascendido la ideología progresista que acompañó la primera etapa de la Revolución Nacional, y que ha subsumido inclusive la democracia que rige ininterrumpidamente desde 1982. En la matriz social definitoria de la organización social boliviana subsisten, de un lado, los indígenas predestinados a la subordinación, al margen de condición económica, grado de educación, ubicación geográfica u otro factor; y, de otro, la *nueva* sociedad no indígena⁹ que emerge en 1952 con las prerrogativas implícitas de los criollos republicanos. La mejor medida de la certeza de esta convicción es la gradual conformación de un movimiento indígena post Revolución Nacional contestatario, expresado en varias organizaciones nacionales cuyas bases de acción, si bien aún están mediatizadas por reivindicaciones concretas (tierras, territorios, mayor atención social del Estado, etc.), al mismo tiempo se han venido dotando de argumentos, plataformas y tesis dirigidas a modificar el origen estructural de sus condiciones.

De su parte, los partidarios de la Participación Popular no tienen una visión única; hay quienes adhieren a la visión oficial de los alcances y derivaciones de la Revolución Nacional, mientras que otros coinciden con la segunda lectura relativa a este acontecimiento. No obstante, en uno u otro caso atribuyen las limitaciones de las medidas a la visión *civilizadora* adoptada por el Estado respecto de los indígenas, por la cual todos los atributos culturales que interfirieran su civilización tendrían que ser modificados o eliminados. Asimismo, admiten que, una vez que el Estado le reconoció al indígena derechos ciudadanos, no habría hecho lo suficiente para integrarlo a la vida política del país (*exclusión política*) y tampoco se habría ocupado lo suficiente de sus necesidades sociales (*exclusión social*). Y sería este *modelo* el que habría hecho crisis en los años noventa, y el escenario que habría encontrado la Participación Popular y las reformas sociales en general en 1994. Obviamente, a

9 Utilizamos el término *nueva* sociedad no indígena para referirnos más a los cambios de discurso que a los cambios de los estratos no indígenas sucedidos con la Revolución de 1952. Nuestra convicción es que, en lo fundamental, ese acontecimiento sólo marcó un cambio de discurso de los estratos no indígenas y no un desplazamiento de los estratos más criollos por otros mestizos. Sin embargo, para algunos autores como Rivera (1996), ese hecho histórico marca la emergencia definitiva de los mestizos en Bolivia, como herederos de las prerrogativas criollas. Pero más allá de las discrepancias con esta apreciación, lo importante para los propósitos de este artículo es destacar que la emergencia mestiza o el reciclaje criollo de todos marcó su supuesta superioridad respecto de los indígenas. Por tanto, la matriz social colonial se mantuvo en lo esencial.

decir de sus partidarios, ese es el escenario que habría sido modificado por esa ley en favor de los indígenas y en desmedro de un maltrato y agotado Estado *civilizador*.

DISCRIMINACIÓN INDÍGENA, PARTICIPACIÓN POPULAR Y DEMOCRACIA

Como ya se mencionó, nuestra convicción es que el escenario social que ha encontrado la Participación Popular en 1994 no es de *exclusión*, sino de discriminación indígena.

Es a partir de una lectura más crítica y profunda de la historia que se inicia en 1952 –y ante todo acercándose a una perspectiva indígena– que se puede obtener esta convicción. Las puntualizaciones que se ensayan a continuación buscan ese propósito; es decir, buscan demostrar que la matriz social originada en la Colonia y mantenida en la República no ha sido afectada fundamentalmente por las medidas de la Revolución Nacional, y que más bien estas han sido subsumidas por aquella. Asimismo, pretenden explicar por qué esa matriz social ha cobrado legitimidad en un escenario formalmente democrático, con plenos derechos de ciudadanía de los indígenas. En otras palabras, se intenta hacer ver que el escenario social que se ha configurado desde la Revolución Nacional es mucho más complejo que el presentado por la historia oficial y que, en consecuencia, requiere de medidas equivalentes para su superación.

Sobre esta base, la valoración de la Participación Popular dominante hasta ahora, con una base de referencia insuficiente sino distorsionada, puede modificarse sustancialmente, quedando en entredicho inclusive su supuesta contribución a la perfección de la democracia en Bolivia. Asimismo, se puede construir y entender mejor el contexto de la persistencia de la resistencia de los indígenas a un orden democrático en las últimas décadas, cuando teóricamente no deberían tener razones para ello.

LA PARTICIPACIÓN POPULAR NO PERCIBE LA IMPERMEABILIDAD DE LA MATRIZ SOCIAL COLONIAL FRENTE A LA FORMALIDAD LEGAL

Las medidas adoptadas en 1952 correspondieron al ámbito más básico de las relaciones sociales entre no indígenas e indígenas; el reconocimiento de los derechos individuales de ciudadanía a estos últimos debe ser entendido de esa manera. No se adoptaron medidas dirigidas a ámbitos específicos de esas relaciones (como el político, el cultural o el económico), probablemente esperando que las reper-

cusiones en estos ámbitos se dieran por efecto de la vigencia de los derechos ciudadanos. Tampoco se aprobaron medidas complementarias que garantizaran o reforzaran la aplicación o el ejercicio de estos derechos por parte de los indígenas en la nueva situación social. Mucho menos se pensó en el reconocimiento de derechos colectivos para los indígenas.

De este modo, al librarse el cumplimiento de estos derechos individuales a la dinámica de la sociedad, donde el cumplimiento de la igualdad entre indígenas y no indígenas fue confiado a la iniciativa y voluntad de estos últimos (pues ni siquiera les fue comunicada a los primeros), y donde el Estado –convertido en *benefactor* de los indígenas– nuevamente era encarnado por la *nueva* sociedad no indígena, el resultado tendría que haber sido previsible: el reconocimiento por parte de los indígenas de la supuesta supremacía de esa *nueva* sociedad no indígena y no el empate social. Por consiguiente, desde el momento en que esta asimetría social fue adquiriendo normalidad (en el campo y en la ciudad), es también comprensible la ausencia de aspiraciones (y posibilidades) indígenas de un empate político, pues la dinámica de la organización social y de sus instituciones basadas en la discriminación tendría que engendrar una democracia con indígenas que como límite de su ciudadanía debían aspirar a ser electores y no elegidos, lo que equivalía más o menos a la réplica de la anterior visión criolla sobre la *indiada*: ser siervos y no patronos.

En síntesis, si en el fundamento de la discriminación está la noción de superioridad de unos y la subordinación de otros, la discriminación indígena no se ha superado en el país como resultado de su *ciudadanización* iniciada en 1952; es más, ni siquiera ha retrocedido, se ha reproducido a través de otros cauces y manifestaciones. Su abierta base racial, que prevaleció en toda la época republicana anterior a la Revolución Nacional e inclusive durante la primera época después de 1952, ha devenido en una base más étnica y cultural, pero no por ello menos prejuiciosa o menos excluyente. En consecuencia, se puede afirmar que los derechos de ciudadanía reconocidos a los indígenas en 1952 son una concesión dosificada de la *nueva* sociedad no indígena que, a lo máximo, estuvo destinada a reducir la rigidez de la matriz social colonial y no a eliminarla. Es por eso que la discriminación indígena sigue abarcando todos los ámbitos de la sociedad y del Estado; de este modo, la exclusión política de los indígenas –que durante el período republicano anterior fue legalizada– ahora se torna legítima porque los derechos formales de ciudadanía que fue-

ron conferidos a los indígenas han sido subsumidos por la dinámica de la matriz social colonial.

Por consiguiente, la democracia que rige intermitentemente en el país en los últimos cincuenta años (ininterrumpidamente desde 1982) se ha venido desarrollando admitiendo la discriminación indígena como un dato ajeno a su incumbencia o, lo que es lo mismo, la matriz social colonial se ha venido reproduciendo a través de la misma democracia.

La Participación Popular no altera la base de las medidas aprobadas en 1952 respecto a los derechos ciudadanos para los indígenas; se puede decir que los reafirma. Sin embargo, al mismo tiempo, enfoca su atención en el ámbito político de estos derechos¹⁰. De este modo, los derechos individuales de ciudadanía indígena se mantienen subsumidos por los mecanismos de discriminación de la sociedad; o sea, se mantiene el carácter inocuo de esos derechos para los indígenas.

Por otra parte, el enfoque privilegiado que la Participación Popular utiliza en el ámbito político de esos derechos –como se verá más adelante– comprende medidas absolutamente débiles frente a la magnitud de la discriminación indígena en ese plano. El resultado de esta orientación y alcances de la Participación Popular es la sobrevivencia de la matriz social colonial con todas sus consecuencias. Es que esta ley ha adoptado la noción limitada de *exclusión indígena*, la cual, aparentemente, no le permite percatarse de que la naturaleza de esta matriz requiere medidas que correspondan a su magnitud y profundidad, esto es, medidas que difícilmente puedan ser subsumidas por la fuerza de esa matriz, como la penalización de la discriminación u otras similares que vayan en refuerzo del cumplimiento de los derechos individuales de los indígenas. Por la misma razón, la Participación Popular no percibe que, si se quiere afectar la matriz desde algún ámbito específico de su manifestación,

10 En realidad, las reformas sociales de 1994 incluyen medidas dirigidas al ámbito cultural también, las cuales se concretaron mediante el reconocimiento estatal de algunos derechos colectivos de los indígenas (idioma, autoridades tradicionales) a través de la reforma de la Constitución Política de ese año. La Participación Popular refrenda estos derechos disponiendo el reconocimiento jurídico de las comunidades indígenas en el campo; sin embargo, este reconocimiento es funcional al esquema de participación municipal previsto en esta ley. Asimismo –al igual que en el caso de los derechos individuales– el cumplimiento de estos derechos colectivos ha quedado librado a la dinámica de la vieja organización social discriminatoria donde se han convertido en una mera consigna declarativa, carente de contenido y perspectivas.

las medidas que vayan a tomarse deben ser lo suficientemente drásticas y profundas; en este sentido, desde el ámbito político debe corresponder la aprobación de medidas que establezcan el acceso de los indígenas a la administración del poder estatal, base del dominio político no indígena en la sociedad.

LA PARTICIPACIÓN POPULAR NO ENFRENTA LA EXCLUSIÓN POLÍTICA DE LOS INDÍGENAS

Como se ha visto, la reproducción histórica de la matriz social colonial ha sido posible a razón de la reproducción prácticamente independiente de los estratos indígenas y no indígenas en la sociedad boliviana; por tanto, manteniendo un marco de relaciones asimétricas definidas en el origen de la conformación social entre estos estratos. Aceptando esta evidencia, es impensable que determinados ámbitos de estas relaciones pudieran haberse sustraído de esta matriz básica y desarrollado sobre otras bases. En este sentido, la discriminación en los ámbitos económico, político o cultural de estas relaciones sociales, más allá de los denominativos que pueda dársele (segregación, marginación, exclusión, etc.), corresponde a esa matriz social básica, aunque en determinados momentos y ámbitos haya tenido o tenga mayor incidencia.

No obstante, de acuerdo a la historia de Bolivia brevemente referida, el ámbito político siempre tuvo una importancia decisiva en el sostenimiento de las relaciones sociales de discriminación, ya que allí se reproducía (y reproduce) la administración del poder estatal funcional a los intereses de los no indígenas a través de leyes, normas e instituciones que buscan regular el funcionamiento de la sociedad. De ahí que este ámbito haya estado celosamente resguardado desde siempre por los no indígenas, ejerciendo prácticamente un monopolio sobre su acceso y marginando sistemáticamente a los indígenas. Esta secular exclusión de los indígenas respecto de la política ha sido impuesta durante el período colonial; posteriormente –desde la independencia hasta 1952– cobró legalidad y, finalmente, en los últimos cincuenta años, obtuvo carta de legitimidad.

La Participación Popular, de acuerdo a sus disposiciones, no pretende el rompimiento del monopolio no indígena al acceso y control de la administración del poder estatal. Por el contrario, lo mantiene incólume a través de la creación de un apéndice de ese poder principal, con valor accesorio, marginal y dependiente frente al mismo (el

municipal), el cual se destina a la administración y control de los indígenas. Es decir, el poder municipal que se incorpora en la estructura estatal mediante esta ley no representa una división del poder central monopolizado por los no indígenas y, por tanto, una cesión de espacios de decisión del mismo a los municipios. En tal sentido, la transferencia de competencias y responsabilidades a ese nuevo poder municipal que establece la Participación Popular no afecta en absoluto al poder monopólico estatal, sino que se refiere a aspectos esencialmente funcionales a las necesidades materiales de los indígenas. Las potestades y derechos de participación y fiscalización que ellos tendrían en cada municipio se limitan a estos aspectos meramente administrativos y de ningún modo políticos.

El resultado real de la aplicación de este diseño de la ley es una incorporación de los indígenas en la *democracia participativa*, pero al mismo tiempo es una afirmación del monopolio no indígena de la administración del poder estatal que regula el funcionamiento de la sociedad. Es que, si la Participación Popular se desenvuelve en el marco de la noción de *exclusión indígena*, difícilmente sus alcances abarcarán objetivos de resquebrajamiento del control monopólico del poder estatal. Al amparo de esta noción, la preocupación de la ley es la insuficiente participación indígena en el sistema democrático formal, y no necesariamente su acceso al poder estatal principal. Es por eso que la Participación Popular insta los mecanismos e instituciones democráticas que garantizan una mayor participación política de los indígenas, pero en una instancia de decisiones accesorias y marginales del poder estatal principal: el municipio.

Con este resultado no es extraño que los indígenas –luego de un primer momento de expectativas positivas sobre la ley en el plano más importante de la discriminación– hayan retomado el camino del levantamiento como el expediente más efectivo para la concreción de esporádicas incursiones en ese férreo espacio del poder y de las decisiones estatales. Obviamente, estos levantamientos han supuesto el resquebrajamiento de todo el diseño normativo e institucional de participación social de la Participación Popular y del mismo sistema democrático¹¹.

11 En este sentido, la estrategia de *descentralización del conflicto* que habría estado entre las intenciones ocultas de la Participación Popular, por lo menos en el plano político, no ha sido de gran efectividad. Pero los levantamientos indígenas y populares no sólo están desmoronando esas intenciones de la Participación Popular, sino que además están demostrando la fragilidad de otros mecanismos e instituciones de participación

LA PARTICIPACIÓN POPULAR TIENE UNA VISIÓN REDUCIDA Y SIMPLE DE LO INDÍGENA

Se trata de una obnubilación fundamental de la Participación Popular. Consiste en asumir que los indígenas son solamente aquellos que permanecen en sus comunidades en el área rural. Se pierde de vista que los indígenas han devenido en sector, estratos y hasta estamentos social y económicamente diversos y geográficamente dispersos, pero no por ello cultural y étnicamente imperceptibles. En efecto, desde 1952, muchos indígenas, en su condición de liberados de la servidumbre, han optado por la civilización (en los términos ya mencionados) y, por tanto, han emigrado a las ciudades para intentar incorporarse a la sociedad nacional, tratando de asumir la condición del cambio cultural a través del aprendizaje del idioma español, la búsqueda de la escuela *universal* para sus hijos, el cambio de vestimenta, etc. La reproducción de estos contingentes urbanos de indígenas ha dado origen a la conformación de diversas categorías socioeconómicas en función de ingresos económicos, grado de instrucción, manejo del idioma español, tipo de ocupación, antigüedad de la inmigración, etc. Desde la visión de la *nueva* sociedad no indígena, todos estos contingentes han dejado de ser indígenas, pero no son ciudadanos como ellos; ni siquiera los altos ingresos económicos y/o la profesionalización son admitidos para asimilar a los indígenas como parte de la clase social media, ya que esa categorización está al margen de la distinción esencial entre indígenas y no indígenas. Para la visión no indígena, todos los demás son simplemente individuos que cohabitan en la ciudad, pero de todos modos inferiores por su origen y, por lo mismo, predestinados a la subordinación.

La *nueva* sociedad no indígena ha encontrado en el término *cholo*, preexistente a la revolución de 1952, el expediente para definir una categoría social genérica que se refiera a todos los indígenas urbanos y sus descendientes, ponderando precisamente su origen a través de rasgos étnicos y culturales (cuando no raciales) y haciendo abstracción de las enormes diferencias ya señaladas al interior de

social introducidos en la democracia boliviana contemporáneamente a la Participación Popular, entre los que se debe mencionar el sistema de diputados uninominales. La hipótesis subyacente es que a mayor inclusión de los indígenas en la democracia sin un acceso efectivo al poder estatal principal, mayores posibilidades de continuidad y robustecimiento del levantamiento de ellos.

estos contingentes. Esta categoría permite a los no indígenas plantear las respectivas fronteras entre ellos y los demás ciudadanos, es decir, admitirlos en público, pero sin necesariamente tener que compartir sus espacios exclusivos, en especial los que están destinados a las decisiones y al poder estatal¹².

Esta obnubilación figura en las disposiciones de la Ley de Participación Popular ya que a la hora de hablar de los indígenas se refiere exclusivamente a los indígenas que quedan en el área rural e ignora a los cholos, seguramente asumiendo que se trata de ciudadanos urbanos ya “articulados en la vida jurídica, política y económica del país” (Art. 1, Ley de Participación Popular) y, por tanto, no afectados por la *exclusión indígena* y menos por la discriminación indígena. De este modo, deliberadamente o no, la ley dispone una frontera política entre indígenas del campo y de las ciudades, y encubre las dimensiones de la situación actual de la discriminación indígena en Bolivia, y lo hace precisamente en nombre de la participación social. Este resultado se origina en la designación del municipio como la unidad territorial y administrativa de la descentralización. En efecto, por una parte, con esta disposición, el acceso al poder estatal principal se mantiene cerrado para los cholos –al igual que para los indígenas del campo–; por otra parte, el acceso al poder municipal debe ser disputado a la *nueva* sociedad no indígena, en un escenario que no les pertenece y respaldados por los inofensivos derechos individuales de ciudadanía. En consecuencia, debido a esta obnubilación, por lo menos la mitad de los indígenas del país (los que viven en las ciudades) son confinados a una especie de limbo eterno de la democracia, donde la condición de ciudadanos provisionales no podrá ser jamás superada en esta sociedad, ya que para ello requieren superar plenamente sus rasgos y características étnicas y culturales.

Con esta lógica de la Participación Popular (y de la *nueva* sociedad no indígena) no sería raro que en unos años, debido a la acelerada

12 El término *cholo* según Larson (citado por Rivera, 1996: 50) aparece a fines del siglo XVIII y se refiere a un desdoblamiento de los mestizos en las zonas altas tradicionales. En la Bolivia post 1952, el cholaje es reconocido como un estrato esencialmente urbano, y aunque en la estructura social reconocida “fundada sobre desprecios escalonados” (Saignes, citado por Rivera, 1996: 47) se asume que este estrato desprecia (discrimina) al estrato inferior, esta situación no modifica lo esencial de la matriz social colonial, pues cholos e indígenas de todos modos figuran en la única escala de los subordinados de esa matriz.

urbanización del país, se nos hable de la *exclusión indígena* o de la discriminación indígena como un problema de *minorías*.

LA PARTICIPACIÓN POPULAR CONFUNDE CENTRALIZACIÓN CON DISCRIMINACIÓN INDÍGENA

El Estado republicano boliviano, ya sea el criollo o el que nace en 1952, evidentemente siempre fue centralista políticamente hablando, pero lo ha sido al interior de quienes detentaban el monopolio de su administración, es decir, de los estratos no indígenas. En otras palabras, el centralismo político y administrativo ha supuesto un escenario histórico de disputas internas del poder estatal de estos estratos, al margen de sus relaciones con los indígenas del campo y las ciudades. Entonces, las reivindicaciones de descentralización –ciertamente muy fuertes desde la década del ochenta– han correspondido tradicionalmente a intereses regionales de los estratos no indígenas, quienes siempre han aspirado a constituir gobiernos regionales (departamentales), con facultades y prerrogativas plenas de administración del poder regional. En cambio, la discriminación –como se ha establecido– siempre ha sido un fenómeno que ha afectado a los indígenas, trascendiendo cualquier otro tipo de factores geográficos, regionales y hasta ideológicos. Por lo mismo, las reivindicaciones de descentralización nunca fueron parte de las demandas indígenas porque simplemente nunca ha sido este su problema. En todo caso, por toda la historia que vivieron los indígenas, su demanda tendría que haber sido de acceso a los mecanismos e instancias principales de decisión del Estado.

Sin embargo, es evidente que los indígenas (del campo) en los años previos a la Participación Popular fueron reclamando al Estado una mayor atención de sus necesidades materiales (productivas y sociales). También es evidente que en esa última época los reclamos o demandas por participar y hasta decidir sobre el uso de los recursos eran crecientes, pero enfocados hacia aquellos canalizados a través de las ONGs, porque los del Estado siempre fueron escasos. Entonces, la demanda o aspiración indígena en este plano también era clara y no puede ser confundida como demanda de descentralización.

La Ley de Participación Popular es un modelo de descentralización que supuestamente busca superar la *exclusión indígena* (bajo su entendimiento de que es el problema fundamental que viven los indí-

genas); es decir, enfrenta articuladamente (o por lo menos pretende hacerlo) el centralismo y la exclusión. Es precisamente esta pretensión la que ha servido de base para los elogios que ha recibido, ya que esta acción articulada permitiría esperar una descentralización ampliamente participativa y, por tanto, profundamente democrática. Para lograr este propósito, por una parte, designa unidades administrativas locales y no regionales para la operacionalización de la descentralización, supuestamente buscando el máximo de participación social en el proceso. Por otra parte, al conferir a los municipios atribuciones de decisión sobre el destino de una parte de los recursos fiscales a través de la constitución de gobiernos municipales y de la participación de su población en esta decisión y control, supuestamente se está transfiriendo parte del poder central a estas unidades administrativas. Finalmente, la ampliación de la jurisdicción de los municipios hasta las comunidades indígenas supuestamente convierte automáticamente a estas últimas en beneficiarias y sujetos de esta transferencia del poder central.

El resultado de estas disposiciones en el plano de la discriminación indígena (como ya se ha visto) es prácticamente nulo, pero en el plano del enfrentamiento al centralismo el resultado es congruente con la demanda indígena de una mayor atención de sus necesidades materiales y de participación en la decisión sobre el uso de los recursos. La Participación Popular no logra consolidarse como un modelo de descentralización ampliamente participativo en el sentido de enfrentar la discriminación indígena, esto es, de garantizar la participación indígena en el poder estatal principal; empero, aunque de manera limitada, esta ley puede contrarrestar la *exclusión indígena*.

Ahora bien, al desnudar esta limitación de la Participación Popular, sus supuestos méritos en el plano de la descentralización quedan también notablemente disminuidos. Efectivamente, sin el atributo participativo la ley se ajusta a las definiciones de un modelo común de descentralización, pues se transforma en un proceso de transferencia de responsabilidades y de la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales para que estos definan, ejecuten y evalúen sus propios proyectos de desarrollo (Cabrero, 1996: 73), al admitir que “hay ámbitos en los que las decisiones pueden realizarse y ejecutarse de manera más eficaz que en otros, y [...] que es bueno que la decisión esté en manos de quienes puedan ejecutarla con mayor facilidad y mayor eficacia” (Laserna, 1997: 246).

En síntesis, de acuerdo a la historia del país, el centralismo no ha condicionado la discriminación indígena; se trata de dos dimensiones que se han venido desarrollando de modo independiente. Desde una perspectiva indígena –y debería serlo también desde una perspectiva verazmente democrática– el problema central del país es la discriminación y no el centralismo.

CONCLUSIONES

La Ley de Participación Popular, pretendidamente o no, tiende a distraer a los indígenas de su problema históricamente central, concediéndoles o conminándolos a las prácticas de la democracia *participativa* en espacios territoriales e instancias estatales restringidas, desde donde nunca pudieron ni podrán siquiera acercarse al poder principal del país por los mecanismos que la democracia formal establece. Ni siquiera el ideal de lograr que uno o todos los municipios del país se desarrollen plenamente en el marco de las disposiciones de la Participación Popular (comunidades indígenas legalmente reconocidas; concertación de sus demandas materiales entre ellas; ciudadanos o ciudadanas con iguales oportunidades de acceso a cualquier cargo municipal y donde todas las instancias de participación y control social en el municipio funcionen perfectamente) tiene relación alguna con la superación de la discriminación indígena. Al contrario, con este confinamiento democrático *dorado* de los indígenas, la sociedad no indígena se asegura el monopolio de las instancias e instituciones de decisión nacional para sí, ya que los cholos de las ciudades no se toman en cuenta. Por tanto, la democracia boliviana continúa desenvolviéndose admitiendo la discriminación indígena como un dato ajeno a su incumbencia.

La Participación Popular, al crear instancias territoriales dependientes del Estado en el área rural, incorpora a los indígenas *en la vida jurídica, política y económica del país*, pero no necesariamente los incorpora en el sistema democrático. En cambio, introduce instituciones (en el sentido de acciones establecidas) de ese sistema en una sociedad –la indígena– que ha sabido desenvolverse antes y después de 1952 al margen de las mismas y prácticamente también al margen del Estado. A través de estas instituciones, el Estado, que representa los intereses de los estratos no indígenas, penetra en los espacios de dominio tradicional de los indígenas, un espacio desconocido para ese Estado ya que sólo ha incursionado en él para apla-

car rebeliones y para imponer despojos territoriales o exacciones impositivas. Teóricamente, ahora, esta incursión no es para perpetrar despojo o exacción y no es circunstancial; es para quedarse entre los indígenas del campo (los de las ciudades ya no cuentan) y para *articularlos* en prácticas y nociones de un sistema político que no es de ellos. En este sentido, esta incursión de este Estado no indígena tiene mucha semejanza con la relación que esta misma *nueva* sociedad no indígena definió en su incursión en el mundo indígena luego de la revolución de 1952. En esa ocasión se buscó la incorporación de los indígenas en la civilización, hoy se busca la incorporación de estos en la democracia, sin considerar si el entendimiento de civilización y democracia de estos y de aquellos es compatible. Las consecuencias de este nuevo experimento –pretenidamente o no– pueden ser las de una subsunción de las instituciones organizativas de los indígenas del campo por parte de las instituciones de un Estado no indígena, determinando el surgimiento de nuevos procesos de alienación y desestructuración comunal. “Con la Participación Popular lo local comienza a manifestarse más gubernamental, a mostrar contenidos menos sociales y más estatales. En esta transición la sociedad local se estructura en torno al Estado” (Blanes, 2000: 5).

En términos de descentralización, la Participación Popular responde a los cánones clásicos (asignación de recursos fiscales para la atención de necesidades locales y delegación de competencias de administración de estos recursos a las unidades administrativas territoriales descentralizadas), y ciertamente es una singularidad de este modelo la participación directa de las organizaciones sociales en la planificación de esos recursos públicos y la participación indirecta en el control de la gestión municipal. Empero, se está hablando sólo de un 20% del total de los recursos fiscales del país para ser distribuidos entre más de 300 municipios (donde sólo 9 municipios capitales de departamento absorben 39% de esos recursos), supuestamente para generar el desarrollo rural local. Asimismo, se está hablando de competencias municipales minúsculas frente a la envergadura de las necesidades del desarrollo rural (las decisiones sobre la inversión pública mayor –en obras de riego por ejemplo– no competen a los municipios, sino a los poderes centrales o departamentales). En estas condiciones, la planificación del desarrollo local entendida como “un escenario sociopolítico en proceso de configuración que puede posibilitar la planificación del desarrollo y la parti-

cipación real de los ciudadanos en las decisiones de interés colectivo” (Blanes, 2000: 6) resulta una expectativa totalmente desproporcionada para los municipios rurales.

La ecuación teórica que establece una relación directa entre mayor descentralización y profundización de la democracia queda en entredicho en el caso boliviano y muy probablemente en sociedades que comparten con Bolivia la condición de la discriminación de una mayoría de su población. La descentralización no sólo puede trascender esa condición de la discriminación, sino que puede afianzar su legitimación; por lo menos, ese parece ser el caso de Bolivia. Este apunte es trascendental en la última década porque los procesos de descentralización en América Latina se han venido dando de un modo generalizado como signos de modernización de sus nacientes democracias. Esta observación conduce a preguntarse si son universales los modelos de democracia y sus instituciones que supuestamente la profundizan, o si sus límites frente a problemáticas tan profundas como la discriminación son sistémicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga, Walter 2001 *Lo local: dilemas de la democracia y la participación social* (La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario/Proyecto Control Ciudadano).
- Barbery, Roberto 1997 “Una revolución en democracia” en República de Bolivia-Ministerio de Desarrollo Humano-Secretaría Nacional de Participación Popular *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Blanes, José 2000 *Mallkus y alcaldes* (La Paz: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia/Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios).
- Cabrero, Enrique 1996 “Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 142, marzo-abril.
- Castro, Miguel y Lea Plaza, Mauricio 1996 “La hora de lo local en Bolivia” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 142, marzo-abril.
- De La Fuente, Manuel (comp.) 2001 *Participación popular y desarrollo local* (Cochabamba: Centro de Estudios Superiores Universitarios/Instituto de Estudios Sociales/Universidad Mayor de San Simón) Introducción.
- Grupo Consultivo, Seguimiento de la EBRP, Grupo 4-Integración y participación social 2002 *La estrategia boliviana de reducción de la pobreza y la problemática de la exclusión social* (La Paz: ONU/Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional).

- Hofmann, Renata 2000 *Empoderamiento de las comunidades campesinas e indígenas* (La Paz: Ayuda Obrera Suiza/Programa de Apoyo a la Democracia Municipal).
- Laserna, Roberto 1997 “Modernización, democracia y participación” en República de Bolivia-Ministerio de Desarrollo Humano-Secretaría Nacional de Participación Popular *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Molina, Sergio y Arias, Iván 1996 *De la nación clandestina a la participación popular* (La Paz: Centro de Documentación e Información-CEDOIN).
- República de Bolivia-Congreso Nacional 1994 *Ley de Participación Popular* (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia).
- Rivera, Silvia 1996 “En defensa de mi hipótesis sobre el mestizaje colonial andino” en Museo Nacional de Etnografía y Folklore (comp.) *Mestizaje: ilusiones y realidades* (La Paz: Museo Nacional de Etnografía y Folklore).
- Ticona, Esteban; Rojas, Gonzalo y Albó, Javier 1995 *Votos y Wiphalas, Campesinos y Pueblos Originarios en Democracia* (La Paz: Fundación Milenio/Centro de Investigación y Promoción del Campesinado).