



El decisivo impacto de la participación sobre la realización de los derechos: Un análisis de las dinámicas sociales en torno a la propiedad en Bolivia¹

The Decisive Impact of Participation on the Realization of Rights: An Analysis of the Social Dynamics around the Property in Bolivia

O impacto decisivo da participação na realização dos direitos: Uma análise das dinâmicas sociais em torno a propriedade na Bolívia

Nataly Viviana Vargas Gamboa²

Resumen

Los derechos de participación política en Bolivia han estado siempre subordinados a la tenencia de la tierra, ello ha provocado que hasta nuestros días la realización de los derechos humanos se encuentre determinada por la propiedad. Las dinámicas de participación se han entendido como una lucha por la inclusión de los grupos vulnerables en el Estado, cuyas manifestaciones se encuentran vinculadas fuertemente al acceso a la propiedad y la vivienda. Los movimientos sociales han emergido con el convencimiento de que se encuentran ante una oportunidad histórica para cambiar las reglas discriminatorias y excluyentes a partir de la participación. En este contexto los asentados irregulares

¹ Este estudio fue posible gracias al apoyo financiero del International Development Research Centre (IDRC) de Canadá, en el marco del proyecto *From global rights to local practices: Fostering participation at the micro-level in Latin America*. Financiación N.º 107814-005.

² Candidata a doctora en los programas “Estado de Derecho y Gobernanza Global” de la Universidad de Salamanca y “Ciencias Jurídicas” de la Pontificia Universidad Javeriana, directora ejecutiva de la Fundación Dr. Arturo Isaías Lema Del Pozo. El presente trabajo fue concluido durante una estancia de investigación en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo. natalyviviana@usal.es

constituyen uno de los mejores testimonios de la lucha por la participación a partir de la propiedad. El presente estudio tiene por objeto describir las prácticas excluyentes derivadas del acceso a la tierra desde la conformación del Estado y demostrar, a partir de las experiencias del barrio 26 de agosto de la ciudad de Tarija, que los derechos humanos se encuentran todavía subordinados a títulos propietarios.

Palabras clave: Derechos humanos, participación, propiedad, asentados.

Abstract

The rights of political participation in Bolivia have been always subordinate to the possession of the land; this has provoked that, to our days, the realization of human rights is determined by the property. The dynamics of participation has been understood as a struggle for the inclusion of vulnerable groups in the State, whose manifestations are linked strongly to the access to the property and housing. Social movements have emerged with the conviction that, based on participation, they have a historic window of opportunity to change the discriminatory and exclusionary rules. In this context, the irregular settlements constitute one of the best testimonies of the struggle for participation based on the property. The present study aims to describe the exclusionary practices arising from access to land since the formation of the State, and to demonstrate that, on the basis of the experience of the August 26 town, in Tarija, Bolivia, human rights are still subject to property titles.

Keywords: Human rights, participation, property, settlement.

Resumo

Os direitos de participação política na Bolívia foram sempre subordinados à posse da terra, provocando que até hoje os direitos humanos sejam determinados pela propriedade. As dinâmicas de participação foram compreendidas como uma luta pela inclusão do estado aos grupos vulneráveis, cujas manifestações estão fortemente ligados ao acesso à terra e vivenda. Os movimentos sociais surgiram com a convicção de estar enfrentando uma oportunidade histórica para mudar as regras de discriminação e exclusão através da participação. Neste contexto, os colonos irregulares representam um dos melhores testemunhos da luta pela participação a partir da propriedade. Este estudo tem como objetivo descrever as práticas de exclusão resultantes do acesso à terra, desde o estabelecimento do Estado e demonstrar, a partir das experiências do assentamento 26 de agosto, na cidade de Tarija, onde os direitos humanos ainda estão subordinados a títulos proprietários.

Palavras-chave: Direitos humanos, participação, propriedade, assentamento.

Introducción

El sistema de gobierno en Bolivia desde la independencia tuvo sus raíces en aquel implantado durante la época colonial, ello derivó en la total exclusión de la mayoría poblacional a favor de descendientes de españoles. En este contexto, los grupos excluidos, esto es, principalmente indígenas y campesinado, buscaron canales de participación por fuera de los institucionales para luchar por el reconocimiento y la realización de sus derechos en el Estado, con el convencimiento de que la única vía para conseguirlos era a través de la participación.

Resulta dramático aseverar que los derechos a la participación han sido y continúan siendo determinados por quienes tienen acceso a participar por los canales institucionales, que a la vez son impuestos en razón de la propiedad privada. A pesar de los importantes cambios realizados en los últimos años, la lucha de los movimientos sociales por los derechos aún continúa. El más claro ejemplo de la condicionalidad de los derechos a la participación, a partir del derecho a la propiedad, es el caso de los asentamientos irregulares.

La lucha por la propiedad en Bolivia ha estado directamente ligada a la pelea por la participación, puesto que tierra, propiedad y vivienda han representado elementos imprescindibles para formar parte del sistema político. La propiedad y la participación se vislumbran inclusive hasta nuestros días como elementos inseparables, dado que la tenencia de bienes inmuebles configuró los derechos políticos en la historia boliviana y actualmente condiciona los derechos de sus poblaciones en las ciudades.

La nueva ola de derechos, originados a partir del reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, ha venido de la mano del cuestionamiento de las políticas públicas para el logro de una vida con dignidad. En los escenarios urbanos, la lucha por los servicios básicos y todos los derechos conexos a la ciudad ha sido una constante en Latinoamérica, lo cual evidencia la situación de postergación de los grupos vulnerables y la subordinación de sus derechos bajo criterios económicos por parte de la administración pública.

Es incuestionable que hoy la propiedad inmueble se encuentra aún fuera del alcance de los sectores vulnerables de la población, quienes representan la mayor parte de bolivianos y bolivianas; quienes han reconocido que las reglas para acceder a la propiedad en condiciones dignas solo pueden cambiar a través de la participación, por ello, han venido desarrollando una serie de estrategias para influir decisivamente en las decisiones tomadas por la administración pública.

El objetivo del presente trabajo es evidenciar la importancia de la participación para la realización de los derechos a través del análisis de la actuación los grupos asentados irregulares del barrio 26 de agosto de la ciudad de Tarija, quienes han articulado su movilización alrededor de la exigencia del reconocimiento, en un primer momento, a la propiedad, pero con irradiación en un cúmulo de derechos inherentes a la obtención de una vida con dignidad en la ciudad.

Para ello, en primer lugar, se hará un breve repaso de lo que fue y es la participación ciudadana en Bolivia, dentro de este contexto se analizará la persistente participación no institucionalizada, particularmente la visibilizada por los colectivos agrupados que reclamaban derechos relativos a la propiedad y a la vivienda. En segundo lugar, se analizará el nuevo marco legal para la participación en Bolivia, a través de la normativa contenida en la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y la Ley de Participación y Control Social.

En tercer lugar, se analizará de forma específica la participación de los grupos asentados irregulares del barrio 26 de agosto, que no solo se circunscribe a la lucha por derechos a la propiedad, entendida como una de las principales barreras para su participación, sino que se extiende hacia el reconocimiento y realización de los derechos conexos a vivir en la ciudad, poniendo en relevancia que la única forma de lograr sus objetivos es a través de la participación.

La metodología utilizada en el presente trabajo corresponde, en los dos primeros apartados, a un análisis político y jurídico de las condicionantes para la participación desde 1825. En el tercer apartado se analiza la información obtenida a través de un trabajo de campo en el cual se empleó la metodología investigación acción participativa. Este trabajo es fruto del proyecto de investigación «De los derechos globales a las prácticas locales» realizado entre los años 2014 a 2016, referido en el primer pie de página del documento.

Con el presente análisis se mostrarán los alcances y la irradiación de la puesta en práctica del derecho a la participación, para demostrar que este es el elemento fundamental para la realización de todos los demás derechos; poniendo en relevancia que los derechos de los grupos asentados se encuentran subordinados al derecho a la propiedad y demostrando que la participación viene a representar el único canal para hacer posible el reconocimiento y realización de sus derechos constitucionales.

La participación no institucionalizada como propulsora de derechos

La sistemática exclusión de indígenas y campesinado en Bolivia, desde la independencia, que arrastra el pasado colonial, clasista y discriminatorio en todas las nuevas instituciones de gobierno, se tornó insostenible en un territorio en el que la multiculturalidad y el plurilingüismo eran las características principales de la sociedad. Los sectores vulnerables comenzaron poco a poco a organizarse y a exigir su participación en el Estado, puesto que no gozaban prácticamente de ningún derecho político, pero eran obligados a aportar económicamente con su trabajo semi-esclavo y con impuestos, por un lado, y por el otro, con sus vidas en los múltiples conflictos armados.

Durante todos estos años, las formas de organización para exigir su participación fueron no institucionalizadas, dado que no existía ni el más mínimo espacio en la administración pública para llevarla a cabo, puesto que no eran parte, ni podían aspirar a serlo, de los poderes ejecutivo ni legislativo³. La idea de participación no institucionalizada que se aborda en este trabajo tiene como base los estudios que conciben a los movimientos sociales más allá de la dinámica de la acción colectiva y los consideran verdaderos actores políticos capaces de mediar con la administración pública. Se incluyen en las prácticas no institucionalizadas de participación a las que se realizan al margen o en paralelo de aquellas generadas por la administración pública.

Por tanto, como participación no institucionalizada en Bolivia, se considerarán no solo las acciones de protesta como tales (Tarrow, 2011. p. 9), sino aquellas que han sido capaces de abrir espacios de mediación, a través de sus propios actores, y que han repercutido directamente en las decisiones tomadas por la administración pública. Las estrategias de movilización de los sectores vulnerables han cumplido las condiciones, que se utilizan en el presente trabajo, para hablar de participación no institucionalizada, presentando demandas fuertemente estructuradas, con exigencias específicas e indeclinables, persiguiendo objetivos altamente institucionales y consiguiendo resultados visibles.

La participación en Bolivia, si bien para las mayorías poblacionales ha derivado de prácticas no institucionales, ha logrado conseguir objetivos

³ Aún Kelsen desde una perspectiva de defensa del sistema representativo indicaba que la idea de igualdad juega un rol en la ideología democrática, indica que la demanda por las libertades universales requiere de participación universal en el gobierno, recalca que la lucha histórica por la democracia ha sido una lucha por la participación política, es decir, por la participación popular en las esferas ejecutiva y legislativa (Kelsen, 2013, p. 97).

altamente institucionales que han abierto canales de participación institucional, con el objetivo de hacer más efectiva la lucha por los derechos de las poblaciones vulnerables. La pelea dentro de lo no institucional ha hecho posible la consecución de los derechos que ahora se tienen en los cuerpos legales bolivianos. Puede afirmarse que estos han sido posibles solo a través de la participación.

Como se había indicado, la carencia de espacios para la participación generó una fuerte y constante dinámica de participación no institucionalizada. Es importante destacar que la teoría de la participación tradicional no resulta suficiente para explicar el fenómeno de los movimientos sociales en Latinoamérica, y particularmente en Bolivia. No se ha estudiado lo suficiente el impacto que generan los movimientos sociales en la administración pública (Burstein y Linton, 2002) y probablemente ello se debe a la dificultad de identificar a un movimiento social con un resultado específico (Tarrow, 2012).

Los movimientos sociales en Bolivia persiguen objetivos altamente institucionales a través de canales que se alejan de la institucionalidad, tales como reformas de ley y proyectos públicos, además en paralelo buscan ejercer influencia sobre los procesos políticos y cambiar los patrones sociales tradicionales (Warren, 2003). La participación no institucionalizada explica las dinámicas de participación cuando las teorías se vuelven excluyentes y difíciles ante la inexistencia de alternativas de expresión política y movilización, cuando los canales institucionales no existen o se tornan ineficientes, entendiendo que estas dinámicas no se contraponen a los deseos de participar a través de mecanismos convencionales (Norris, 2002) y que, al contrario, podrían ser un instrumento para llegar a esta.

La importancia de este tipo de formas de participación es entender el poderoso instrumento que generan para la consecución de los derechos y el importante vínculo para lograr la apertura de canales institucionales para la participación formal que puedan hacer que los derechos se vean reforzados en beneficio de la población vulnerable.

Dinámica de la participación en Bolivia

Los movimientos sociales en Bolivia se caracterizaron por enfrentarse al Estado para luchar por la realización de los derechos, dado el continuo desconocimiento de las múltiples y variadas nacionalidades existentes (Cárdenas, 2010). Las políticas de construcción nacional dejaron sin representación a la población nativa, puesto que esta era acaparada por las élites dominantes (Achugar,

2002). Desde la colonización se desconocieron todas las formas de autogobierno y, con ello, las prácticas participativas de las mayorías territoriales. Por ello, su lucha se direccionó hacia el gran objetivo de lograr participación política y, con ello, conseguir su inclusión en el Estado.

En la conformación de Bolivia se dio lugar a varios debates en torno a los espacios ocupados por los grupos indígenas —catalogados como «lo indio». Predominaba entonces una ideología liberal que estructuró un discurso propugnador de una suerte de «darwinismo social», puesto que se consideraba a los las etnias indígenas inferiores e incapaces en relación con la población criollo-mestiza. Esto justificó la dominación de la economía y de las tierras que pertenecían a las comunidades indígenas. De esta forma, la falta de propiedad fue uno de los pilares sobre los que se les negó la ciudadanía y, con ello, se permitió su exclusión política.

La norma constitucional boliviana siempre fue excluyente en lo que respecta a la ciudadanía y, por tanto, al ejercicio de los derechos políticos. Desde 1826, si bien se indicaba que con la publicación de la Constitución Política del Estado (CPE) todos los esclavos quedaban automáticamente liberados, se estableció que estos no podrían abandonar la casa de sus antiguos «señores» (Art. 11.5 CPE 1826). Se debe tener en cuenta que los grupos indígenas fueron sometidos a una situación de cuasi esclavitud con la «mita y la encomienda», vivían dentro de las grandes haciendas y luego de promulgarse la Constitución se quedaron en ellas en las mismas condiciones que en la colonia.

Ahora bien, la norma constitucional de 1826 y las sucesivas de 1831, 1834, 1836, 1839 y 1845 establecían que para tener la calidad de ciudadanía se debía, además de otros requisitos, no encontrarse en sujeción a otra persona en calidad de sirvidumbre doméstica, así, otros empleos podrían calificar para obtener la ciudadanía, pero además se establecía que solo “los ciudadanos” podrían obtener un empleo. Se cerraba, con ello, un círculo de exclusión difícil de romper. Ello dejaba fuera de la ciudadanía a los grupos indígenas, puesto que la única fuente laboral o de ingresos que podían tener, al no contar ni tener reconocida una propiedad privada, fue la de sirviente.

Estas circunstancias configuraron una República de minorías sostenida por el trabajo de la mayoría indígena y campesina. El Estado-nación Bolivia era una comunidad en el imaginario criollo, configuraba una ficción no compartida por los imaginarios indígenas, campesinos, femeninos y demás grupos excluidos. La causa de esta opresión radicaba en los ámbitos de poder coloniales, puesto

que quienes se encargaron de configurar el Estado boliviano fueron los patrones, hacendados y gamonales; quienes monopolizaron las minas y grandes extensiones de tierra, logrando controlar a las poblaciones indígenas dentro de sus predios bajo condiciones de servidumbre y dominación (Prada, 2010).

A partir de la Constitución de 1851 y las sucesivas de 1861, 1868, 1871, 1878 y 1880 se estableció que para ser ciudadano se debía contar, entre otras cosas, con una propiedad inmueble o una cantidad determinada de renta anual que no hubiese sido producto de servicios prestados en calidad de doméstico. Requisitos que no podían ser cumplidos por la mayoría de indígenas, puesto que incluso quienes poseían algún tipo de predio lo hacían bajo una forma comunitaria que no estaba reconocida por la legislación, lo que implicaba la destrucción de sus tierras en aras de aspirar a la ciudadanía.

A través del poder obtenido por la ostentación de tierras y minas se configuró una estructura que pretendía ser la única autoridad sobre toda la población. Después del proceso de independencia, las clases dominantes lograron establecer un sistema de poder político que se otorgaba a sí mismo el monopolio de la producción de todas las normas, el manejo del gobierno y el control del ejercicio de la fuerza, excluyendo de la participación a la mayor parte de la población. Los sujetos dueños de las tierras detentaban, a su vez, el poder político y económico, degenerando hacia una situación severa de desigualdad y explotación, debido a su amplio control sobre la vida social de todos quienes vivían y trabajaban en sus territorios (Tapia, 2010).

Las Constituciones de la primera mitad de los noventa (1938 y 1950) suprimieron los requisitos económicos para ejercer derechos de sufragio, y solo la Constitución de 1967 no estableció ninguna condicionante para el ejercicio de la ciudadanía y los derechos políticos. No obstante, fue tal exclusión provocada que aún los sectores hacendados controlaban el ejercicio de estos derechos sobre las personas que trabajaban en sus predios, por lo que la tenencia de la tierra aún fue determinante para negar los derechos de participación política de las poblaciones vulnerables.

Dado que después de la época colonial se mantuvieron las estructuras socioeconómicas y de poder político sustentado en el monopolio de la tierra y las relaciones de servidumbre, las bases para el nuevo Estado de 1825 fueron los mecanismos de producción coloniales. Los patrones de las tierras, generalmente, eran nombrados por el gobierno central para desempeñar funciones de representación. Aún en la época de la instauración del sistema partidista, en el

último cuarto del siglo XIX, fueron los principales propietarios de las tierras quienes asumían la presidencia del país y se convirtieron en los representantes de los Poderes Públicos, puesto que constituían los principales organizadores y dirigentes de los partidos políticos (Tapia, 2010).

La resistencia indígena y su implicación en los conflictos sociales, derivados de los problemas de tierras, reforzaron —desde la percepción de lo criollo-mestizo— la imagen negativa de «indio salvaje», que se encontraba muy alejada de los ideales liberales y positivistas de la época (Do Alto, 2007). No obstante, esta resistencia respondía a una lucha por la participación entendida a través de la propiedad, ante el claro fracaso del sistema de representación en el contexto boliviano.

Luchas sociales por la tierra y participación

Al margen de la exclusión de la ciudadanía a indígenas, durante los años de vida independiente en Bolivia se llevaron a cabo, de forma continua, políticas de expropiación de tierras. Los grupos indígenas fueron arrebatados de sus tierras sistemáticamente a favor de la élite criollo-mestiza. Una de las políticas más agresivas fue puesta en marcha por Mariano Melgarejo a través del Decreto de 20 de marzo de 1866, el cual exigía una muy alta suma de dinero para que los indígenas obtuvieran los títulos de propiedad sobre sus tierras originarias. Se debe destacar que esta medida no implicaba la eliminación del tributo indígena, de esta forma, fueron obligados a adquirir títulos individuales de sus propias tierras en un plazo no mayor a dos meses, con la agravante de que dichos títulos caducarían en cinco años, después de los cuales se tenía que volver a comprar la tierra y, en el caso de no poder hacerlo, se confiscarían para ser subastadas al mejor postor.

La lógica pobre que se daba a este sistema era poder incluir a los grupos indígenas en la participación política a través de la propiedad, sin embargo, en el fondo se perseguía una expropiación más sencilla, por un lado, al destruir la propiedad comunitaria -y por lo tanto también su defensa- y, por el otro, al despojar de sus tierras a quienes no pudiesen pagarlas. La condicionalidad de los títulos a la renovación para aquellos pocos individuos que pudiesen comprar tierras, implicaba también una continua compra de una expectante ciudadanía, que en la práctica no podrían ejercer por no poder expresarse por escrito y en castellano.

Más adelante y continuando con su objetivo expropiador, se dictó también durante, la administración de Melgarejo, la Ley de Tierras —28 de septiembre

de 1868—, que establecía el paso de los territorios indígenas para formar parte de la propiedad del Estado, permitiendo a este, por ejemplo, la venta de toda una comunidad indígena, dando lugar a un agresivo proceso de conversión de las tierras comunitarias en latifundios. Ante estos hechos se masificaron las rebeliones indígenas entre los años 1869 y 1870, a partir de las cuales se logró realizar una alianza estratégica en 1871 entre indígenas y las élites en desacuerdo con Melgarejo, para declarar nulas algunas de las expropiaciones (Salazar, 2013). Se produjo, así, uno de los primeros éxitos populares a través de la movilización.

Sin embargo, después de este logro relativo, solo pasaron tres años hasta que se dictó la Ley de Exvinculación (1874), mediante la cual se establecía la sustitución de la propiedad colectiva indígena —*ayllu* comunitario—, por la posesión a título individual, con el objetivo de garantizar un derecho político para los ciudadanos nuevos de la República y se dejó prácticamente sin existencia a los individuos que habían establecido su relación socio política e identitaria en la colectividad y la circulación de cargos (Ticona, 2010). Sus procesos participativos fueron abruptamente eliminados. Quienes defendían este proceso, aplicado desde 1880 de forma desestructurada, indicaban que a través de la individualización se crearía un mercado de tierras y podría promoverse el proceso de ciudadanía para indígenas. Sin embargo, las consecuencias reales fueron la desestructuración de las comunidades andinas y el sometimiento de muchas de estas al régimen de hacienda (Salazar, 2013) puesto que no pudieron acceder a la compra de terrenos y nunca pudieron ejercer derechos políticos.

La desigualdad actual en el mercado de tierras tiene sus orígenes en estos procesos. Se definió de forma muy excluyente quién y cómo podría tener acceso a la propiedad privada y con ello a la participación política, por supuesto, las condiciones impuestas dejaban fuera del mercado de tierras a los grupos indígenas, quienes veían cada vez más recrudescidas las políticas de expropiación y su sometimiento cada vez más a las haciendas, sin poder oponerse al sistema, dado que era controlado por quienes ostentaban los derechos políticos. Entre los años 1900 y 1920 fueron dictadas políticas que generaron grandes expropiaciones de tierras comunitarias.

Así, desde 1880 hasta 1930, las comunidades indígenas y campesinas pasaron de tener más de la mitad de las tierras cultivables en Bolivia, a menos de un tercio, disminuyendo en número de comunidades de 11.000 a tan solo 3.783. Una gran variedad de políticas segregadoras fue dictada a continuación, como el

Decreto Supremo de 1935, que prohibía tanto el ingreso de indígenas a la plaza principal de La Paz como el uso de las aceras, lo que reproduce los imaginarios coloniales de dominación (Salazar Lohman, 2013).

Las estrategias de movilización y participación de los sectores vulnerables han estado condicionadas por la gran diferencia entre la población boliviana, dado que se cuenta con un gran número de pueblos indígenas, variadas lenguas e importantes diferencias culturales. En estas condiciones, durante mucho tiempo, fue imposible que estos sectores pudieran organizarse para defender sus derechos. Los sistemas de comunicación precarios, así como el mal estado de las carreteras y la gran dispersión geográfica de las poblaciones fueron elementos en contra de cualquier posibilidad de movilización destinada a su inclusión en el Estado.

Durante la Guerra de Chaco (1932-1935), Bolivia comienza a estructurarse como una invención ciudadana de masas; los más de cincuenta mil muertos —principalmente campesinos e indígenas— llevaron a los distintos pueblos de Bolivia a comenzar la creación de un imaginario común a través de la tragedia (García, 2009). En muchas comunidades solo quedaron mujeres y niños, los varones fueron reclutados y llevados a la línea de fuego, mientras los no indígenas se mantuvieron en la retaguardia. Durante este proceso, las tierras de los combatientes indígenas fueron expropiadas por no contar con suficiente mano de obra y sus familias obligadas a trabajar en las haciendas en condiciones de semiesclavitud (Salazar, 2013). Todo derecho humano estaba sometido al derecho propietario.

Los grupos indígenas y campesinos fueron al mismo tiempo privados de sus tierras y sus modos comunitarios de vida, convocados para luchar en las guerras de independencia o contra otros países; utilizados como una masa movilizable en los proyectos nacionalistas, para luego ser excluidos de la administración pública y dejados sin participación en el Estado (Schavelzon, 2012). La crisis estructural en Bolivia tiene, precisamente, como elemento principal a la negación de sus derechos por una concepción monoétnica —instaurada desde 1825— que les excluyó completamente de la vida del Estado, obligándoles a morir por él y negándoles totalmente el ejercicio de la ciudadanía, al no contar con propiedad privada ni poder expresarse por escrito y en castellano.

En 1952 la definición de indio cambia legalmente por la de campesino y se promueve una Reforma Agraria en 1953, que no alcanzó a llegar al oriente boliviano. Ello tuvo el fatal impacto del desconocimiento de las propiedades comunitarias andinas. Por otro lado, el proyecto de sociedad e inclusión que debía

proveer dicha reforma solo trajo como resultado la discriminación y exclusión de quienes migraron a las urbes escapando de la extrema pobreza (Do Alto, 2010; Prada, 2010) y comenzaron el proceso de lucha por los derechos en las ciudades, que son patentes en la lucha por la participación de los asentados irregulares.

Estrategias de participación recientes ligadas a la propiedad

La desigualdad creada por el modelo neoliberal permitió que el Estado administre los recursos a favor de los sectores empresariales, agroexportadores, terratenientes y banqueros, que se correspondían con la élite criollo-mestiza. Este sistema de exclusión propició la subordinación —de los grupos indígenas, negros y campesinos— a un modelo exportador y dependiente, quitándoles el derecho a la participación política, jurídica y económica; usurpando sus tierras y desestructurando sus territorios; ubicándolos en el último lugar de la escala social, en un estado de servidumbre, cuasi-esclavitud, desprecio y deslegitimación (Garcés, 2013).

En 1990 los pueblos indígenas de la zona amazónica del país, conducidos por la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), realizaron una marcha histórica denominada «Marcha por la Dignidad y el Territorio» ante el avasallamiento de sus tierras por parte de sectores hacendados y madereros (Defensor del Pueblo et al, 2010). Si bien se sostiene que la principal característica de esta marcha fue la incorporación del objeto «territorio» a sus demandas económicas, culturales y ambientales (Vargas y Córdova, 2003), se produjo paralelamente una transformación completa de los escenarios políticos y públicos tradicionales.

Los grupos indígenas de tierras altas y bajas, al encontrarse juntos para marchar hacia la sede de gobierno, posicionaron con gran fuerza el planteamiento de las organizaciones indígenas y obtuvieron la sanción de siete territorios indígenas por Decreto Supremo (Garcés, 2013); además y a la vez, dejaron claro que tenían amplios derechos para participar en las decisiones de la administración pública y que sus demandas debían ser escuchadas y respondidas adecuadamente. Se posicionaron con la pretensión de ser mediadores efectivos para los grupos vulnerables.

Estos colectivos luchaban por pretensiones que iban más allá de sus derechos al territorio, estaban buscando ejercer sus derechos de participación para poder conseguir una serie de derechos sistemáticamente negados. Su organización trascendió el tema agrario moviéndose a un discurso reivindicativo que clamaba la reversión de los privilegios otorgados a grupos minoritarios y una inclusión completa en todas las esferas del Estado de acuerdo con sus propias formas de vida.

En el año 1994 se realizó otra importante movilización denominada «Marcha por la vida, la coca y la soberanía», que defendía los cultivos de coca ante la creciente política de erradicación liderada por los Estados Unidos. Esta marcha, no obstante, paralelamente llevó otra premisa como elemento de consolidación de las alianzas de los pueblos indígenas: «la refundación de Bolivia» y la exigencia de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, por lo que se comienza a buscar mayor apoyo y representación política (Do Alto, 2010), esto es, participación, con el objetivo de redactar una nueva Constitución que lleve como premisa el cambio del sistema de gobierno y la generación de un Estado con plena participación.

La continua desatención de los derechos y la ausencia de políticas de inclusión en Bolivia propiciaron la insurgencia de grupos indígenas y de la clase popular que reivindicaban el reconocimiento de los derechos a través de masivas marchas y bloqueos a falta de cauces institucionales de participación. El pueblo boliviano, con el transcurso de los años, fue lentamente, aunque de forma progresiva, estructurando sus demandas y adquiriendo mayor cohesión. La población llegó al punto en el que ya no estaba en condiciones de seguir soportando la vulneración de sus derechos y la única salida era participar activamente en la construcción de un nuevo modelo de Estado y abrir así canales permanentes e institucionales de participación.

Tres grandes levantamientos populares fueron determinantes para la reconfiguración del Estado: la *Guerra del Agua* (2000), el *Impuestazo* (2003) y la *Guerra del Gas* (2003). Estos acontecimientos pusieron en el debate político que la expansión territorial de los bloques sociales movilizados tenía ya construcciones programáticas de transformaciones estructurales, encabezadas por movimientos sociales constituidos con la voluntad de movilizar y transformar el Estado boliviano (García, 2010) con el fin de exigir su plena participación y el reajuste del sistema de gobierno para que la administración pública adopte una nueva perspectiva de «mandar obedeciendo».

La Guerra del Agua fue el propulsor determinante para la convocatoria de la Asamblea Constituyente. Esta lucha también puede entenderse a través de la vulneración a los derechos a la ciudad de los grupos urbanos empobrecidos, dado que las condiciones de acceso al agua en los barrios periurbanos de la ciudad de Cochabamba fueron siempre postergadas y supeditadas a derechos de propiedad. Los que no tenían acceso a la ciudad, en términos de derechos eran en su mayoría grupos asentados irregulares. La provisión de los servicios, lo mismo que el gas, fue hecha con criterios discriminatorios, valiéndose de sistemas de representación política excluyentes que tuvieron cimientó en los negados derechos a la propiedad de la población vulnerable.

Un mes después de los acontecimientos de la *Guerra del Gas*, las organizaciones de campesinos, colonizadores, indígenas, originarios y asalariados del campo se reunieron en Santa Cruz y decidieron construir un Pacto de Unidad para tener una participación decisiva y en bloque en la Asamblea Constituyente, cuya realidad era ya inevitable. En septiembre de 2004 se formó el Pacto de Unidad Programático que elaboró, en ese momento, una propuesta de Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, con el lema: «los excluidos no vamos a excluir a los excluidores de siempre». Allí se decidió que la Asamblea Constituyente debía ser *participativa* para borrar la lacra histórica de un país construido por una pequeña élite blancoide; y *originaria y fundacional*, para evitar que se trate de una Asamblea que intente poner parches a la estructura del Estado (Garcés, 2013).

Estos acontecimientos fueron promovidos por importantes movimientos sociales constituidos por agentes que se encontraban ya estructurados y contaban con un gran respaldo popular por representar a los diversos intereses y sectores poblacionales⁴. Los años 2000 a 2005 fueron el ejemplo más reciente de una lucha por apropiarse y hacer posible un conjunto de aspiraciones y anhelos de participar en el Estado. Este lapso temporal pasó a ser denominado como el periodo de «la Bolivia Rebelde» (Salazar Lohman, 2013, p. 13).

La participación no institucionalizada de los movimientos sociales a lo largo de la historia dio lugar al resultado más institucional posible: Una nueva Constitución. Los movimientos sociales lograron convertirse en mediadores efectivos de las necesidades de las poblaciones vulnerables y a través de la representación obtenida en la Asamblea Constituyente lograron insertar una serie de demandas en el debate y plasmarlas en el texto final de la Constitución.

Fue el pueblo organizado quien exigió e hizo posible la realización de una Asamblea Constituyente para reformar el Estado a través de su participación. Este proceso generó un cambio completo, asimilable a una verdadera refundación, dando como fruto el nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Las nuevas

4 Consejo Nacional de Ayllus y Markas de Qullasuyu (CONAMAQ), la Confederación de Indígenas de Bolivia (CI-DOB, antes llamada Central Indígena del Oriente Boliviano), Central de Cabildos Indígenales Mojeños (CCIM), la Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable y Saneamiento (ANARESCAPYS), Bloque de Organizaciones Campesina e Indígenas del Norte Amazónico (BOCINAB), Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Originarias e Indígenas de Bolivia «Bartolina Sisa» (CNMCOIB-BS), Central Obrera Boliviana (COB), Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEM-B), Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), Confederación de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSTUCB), Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia «Bartolina Sisa» (FNMCB-BS), Movimiento Sin Tierra (MST-B) y Organización Indígena Chiquitana (OICH).

reglas insertas en el cuerpo constitucional por los movimientos sociales marcan un nuevo horizonte destinado a la plena participación. La premisa fundamental del Estado Plurinacional fue la democracia participativa, en la que las decisiones de la administración pública sean resultado del aval y consenso del pueblo boliviano.

Nuevo marco legal para la participación ciudadana

Como parte del proceso de cambio, llevado a cabo por el gobierno de Evo Morales, se introdujeron múltiples preceptos para asegurar la plena participación de la ciudadanía boliviana en todos los niveles y procesos desarrollados por la administración pública, con el objetivo de no permitir nunca más que los derechos dependan del capricho de unos cuantos sectores y que puedan ser válidamente exigidos en cualquier etapa e instancia.

El primero de los marcos legales corresponde a la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, promulgada en el año 2009, cuya principal característica es el cambio radical de entender y aplicar la forma de gobierno, abre espacios de participación y deliberación para un nuevo tiempo de democracia participativa. El segundo de ellos es la Ley de Participación y Control Social promulgada en el año 2013, la cual, por sus características, es el marco específico que regula, o más bien, encauza la participación ciudadana en Bolivia. Ambos cuerpos legales, aplicados y enriquecidos con normativa específica, en cada caso concreto, generan canales de participación nunca antes vistos en Bolivia, dando nacimiento a una nueva era de reconocimiento legal de los derechos de participación en el Estado a todos los sectores poblacionales bolivianos sin distinción alguna.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

Como se ha sostenido, la Constitución actual es fruto de una serie de movilizaciones sociales destinadas a cambiar las discriminatorias y excluyentes reglas de participación política instauradas desde el nacimiento del Estado a partir de una participación no institucionalizada. La nueva norma constitucional boliviana, promulgada el año 2009, fue resultado de un extenso debate constituyente, en el que participaron diversos sectores poblacionales elegidos por voto popular. Durante el proceso asambleario participaron grupos indígenas, campesinos y sindicalistas, entre otros, haciendo de este un verdadero proceso incluyente y en el que, por primera vez, tuvieron representación los sectores vulnerables y excluidos.

Los sectores sociales a lo largo de la Asamblea Constituyente hicieron llegar propuestas desde todos los rincones del país. Estas llevaban impregnada una misma demanda: la inclusión efectiva de los grupos vulnerables en la toma de decisiones en todos los niveles del Estado. Entendiendo que ello constituía el único camino posible para lograr el cambio de las reglas del juego.

El cuerpo constitucional de 2009 representa un nuevo comienzo para la población vulnerable, dado que, por primera vez, instituye la democracia directa como una forma de gobierno en claro respeto a la soberanía que ostenta el pueblo boliviano, así, abre la posibilidad a la instauración de diversas estrategias que permitan que el pueblo sea quien debata y decida sobre su propio futuro (Art. 7 CPE). La Constitución inserta como principio rector a la «equidad social y de género en la participación» (Art. 8.II CPE), es, por lo tanto, directriz de todo el funcionamiento de las instituciones del Estado. Se adopta también como sistema de gobierno la democracia participativa (Art. 11 CPE), cambiando radicalmente la forma como se entendía y se practicaba la democracia hasta ese momento, y se instituye como derecho a la participación libre en la formación, ejercicio y control del poder político (Art. 26.I CPE).

Así también, se establece, de una forma muy extensa, en el Título VI de la Constitución, los alcances y acciones que involucran la participación y el control social (Art. 241 CPE) y lo que la participación implica en el nuevo Estado (Art. 242 CPE). A través de lo expuesto por la norma constitucional se cambia radicalmente la forma en la que se entiende y se ejerce la participación, logrando por primera vez en la historia constitucional boliviana la capacidad de dotar a la población de herramientas que permitan defender efectivamente sus derechos.

El complejo marco normativo creado por la Constitución permite diseñar y adecuar la legislación boliviana a un nuevo contexto de plena participación, puesto que todos los niveles de la administración pública deberán estar sujetos a las normas de participación y control social, abriendo espacios suficientes de participación y generando mecanismos transparentes para posibilitar el control social en cada una de las instancias posibles.

Ley de Participación y Control Social

Si bien la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia cambió profundamente los mecanismos para ejercer la participación, ello no implicó

un cambio inmediato en la práctica, principalmente por la poca voluntad de la administración pública, que aún conserva prácticas discriminatorias y excluyentes lideradas por políticas de mercado. Los movimientos sociales estuvieron también luchando por una efectiva aplicación de la norma constitucional y, con ello, la apertura de los canales de participación a través de la institucionalidad.

Por la necesidad de realizar los derechos propugnados en la Constitución se desarrollaron una serie de cuerpos legales en distintos niveles del Estado. El principal cuerpo legal de desarrollo del derecho a la participación y control social lo constituye la Ley N.º 341, denominada Ley de Participación y Control Social (LPCS) de 5 de febrero de 2013. Dicha Ley tiene como objetivo el fortalecimiento de la democracia participativa con base en la soberanía popular y el ejercicio activo de los derechos (Art. 3 LPCS).

El alcance y objetivo de la LPCS no es una cuestión menor, puesto que, de forma explícita, busca empoderar a todos los sectores sociales, individuos y colectividades a través de la participación efectiva, buscando dar cumplimiento a la principal expectativa expuesta durante la Asamblea Constituyente: que la población pudiese formar parte de los procesos de decisión de la administración pública en todos los niveles.

Entre los principios que rigen la participación y el control social se introduce el de «mandar obedeciendo», a través del cual el pueblo ordena que se ejecute su voluntad para la consecución del bien común (Art. 4.3 LPCS); este principio deja claro el sentido nuevo que adquiere la participación a través de la norma constitucional, dado que es el pueblo boliviano quien gobierna activamente, a través de su participación en todos los niveles del Estado y en cada una de las etapas de planeación, ejecución y fiscalización de la gestión pública (Art. 8 LPCS). Esta ley, novedosa y progresista en el entorno boliviano, detalla tanto las formas de participación y control social (Arts. 13 y 14 LPCS), como sus espacios y representación (Arts. 16 al 25 LPCS).

La lucha por la participación de los asentados irregulares

El fenómeno de los asentamientos irregulares tiene larga data en Bolivia y se corresponde con migraciones masivas de las zonas rurales o barrios periféricos de otros departamentos en búsqueda de mejores condiciones de vida. Dichas migraciones giran en torno a actividades económicas específicas de extracción

de materia prima. Los asentados irregulares sufren condiciones de vida indignas y sus derechos son continuamente vulnerados. En los últimos años, debido al redescubrimiento de las reservas de gas en el Departamento de Tarija, la ciudad capital ha ampliado de forma exponencial la cantidad de familias y nuevas viviendas (Ledo García, 2012). Se espera que la mancha urbana de la ciudad de Tarija pase de ocho a diez mil hectáreas el 2016 (Escalante, 2016).

El primer asentamiento irregular después de dicho redescubrimiento coincidió con la llegada del presidente Morales al poder —cuyo mandato prometía reivindicar los derechos de los sectores vulnerables—. Se trata del asentamiento las Barrancas, que luego adquirió personería jurídica con el nombre de Barrio 26 de agosto. Se debe destacar que en la zona hay una serie de barrios que han sido sucesivamente creados a medida que el asentamiento ha ido extendiéndose.

El caso del Barrio 26 de agosto muestra facetas que evidencian que es posible migrar de una participación no institucionalizada a otra que se mueva dentro de los canales institucionales, puesto que llevan como premisa que la participación es el único cauce para lograr el cumplimiento de sus derechos. También deja patente que los derechos humanos en las ciudades, en gran medida, se encuentran condicionados por los derechos propietarios.

Las características de los asentamientos en Bolivia coinciden en la forma y las motivaciones utilizadas para asentarse irregularmente. Todas ellas tienen como sustrato una profunda desigualdad política, social y económica cuyo origen está en la negación de los derechos políticos a través del desconocimiento de la ciudadanía a los sectores vulnerables; situación que provocó que no pudieran ser capaces de adquirir una vivienda en las condiciones de mercado excluyentes y discriminadoras que existen. Esta situación se vio agravada por la negación de los derechos a la ciudad de quienes viven y se asientan irregularmente.

Los múltiples asentamientos irregulares de la ciudad de Tarija han traído consigo innumerables problemas no solo desde el punto de vista urbanístico, sino sobre todo de vulneraciones a los derechos humanos de sus poblaciones. Estas han sido relegadas a una situación de estigmatización que ha contribuido a su no inclusión dentro de los planes y proyectos destinados a la provisión de servicios básicos y otras necesidades. Una vez más, los grupos más vulnerables ven subordinados sus derechos a la tenencia de títulos propietarios.

Los asentados irregulares del Barrio 26 de agosto comenzaron a estructurar una serie de estrategias de participación para lograr el reconocimiento de sus derechos. Una vez promulgada la nueva Constitución sus movilizaciones utilizaron como respaldo el gran abanico de normas que hacían posible su participación a través de los canales institucionales. No obstante, se enfrentaron con una administración pública que no se encontraba dispuesta a abrir los canales de participación, por lo que aún, a pesar de la extensa normativa, tuvieron que batallar para el reconocimiento de sus derechos a la participación. Inclusive después de la promulgación de la Ley de Participación y Control Social la vía para su participación no fue propiciada por la administración pública.

Los grupos asentados irregulares continuaron con estrategias no institucionales para el reconocimiento de sus derechos a la participación reclamando su inclusión en todos los niveles de la administración pública. Durante su movilización aglomeraron junto a ellos a habitantes y dirigentes de los demás asentamientos, organizando una plataforma colectiva para exigir el reconocimiento de sus derechos a través de la participación.

El Barrio 26 de agosto

Como se ha venido sosteniendo, la participación no institucionalizada hasta hoy viene llevándose a cabo a través de una lucha en las calles por el reconocimiento de los derechos. En el caso de los asentamientos irregulares, esta es una lucha en contra de las condiciones excluyentes y discriminatorias dadas por la administración pública y en contra de la exclusión financiera, la política ineficiente de vivienda y la construcción del espacio urbano sin considerar en ningún momento las necesidades reales de la población vulnerable (Vargas, 2014). Dichas condiciones fueron producto de la herencia histórica de exclusión, en la que la expropiación de tierras a los sectores vulnerables fue uno de los elementos claves para negarles cualquier cauce de participación.

Es un hecho que los asentamientos urbanos no cuentan con títulos propietarios por la infinidad de problemas que enfrentan con la administración pública. Solo después de entre diez a veinte años pueden regularizar sus documentos y obtener un título propietario (Ministerio de Justicia et al, 2008, p. 62). No solo las empresas privadas que se dedican a la operatividad de los servicios, sino también los propios municipios, como medida normal (El nuevo sur, 2013, septiembre, 9), exigen la regularización de los asentamientos para poder

instalar las infraestructuras. De esta manera, los servicios básicos pueden tardar en llegar más de 15 años. Por esta situación continúan activamente movilizados para lograr proveerse de condiciones dignas de vida, en una clara sujeción de sus derechos a un título propietario.

La gran dimensión de los asentamientos urbanos irregulares y su componente altamente heterogéneo —dado que lo integran grupos campesinos, indígenas y pobladores de ciudades de todas las edades y sexos— sitúa las estrategias de participación no formal de estos colectivos en un rango importantísimo, puesto que están presentes en todas las ciudades de Bolivia y aglutinan prácticamente a todos los grupos vulnerables: esto hace que su lucha por la participación formal y la realización de sus derechos sea de gran relevancia.

La creciente cantidad de asentamientos en Tarija la posicionó como la ciudad en la que existen mayor número de asentamientos a nivel nacional. Según el Comité de Defensa Social de la Propiedad Privada y Pública se registraron al menos 14 grandes bloques de asentamientos sobre propiedades públicas y privadas (El País, 2013, junio,7). La tabla I muestra que, solo entre los 5 asentamientos irregulares que han podido medirse, existe una extensión aproximada de 6 millones de metros cuadrados. Sin embargo, los datos proporcionados no contemplan todo el fenómeno, dado que se desconoce no solo la cantidad de asentamientos en la ciudad, sino también la magnitud de estos, cuyos datos están aún en proceso de recopilación.

Tabla I

Asentamientos en Tarija

Asentamiento	Número de organizaciones	Hectáreas
Las Barrancas	11	187,34
Pampa Galana	10	257,18
Aranjuez	8	45,27
El Portillo	desconocido	49,45
Torrecillas	desconocido	58,9

Nota: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección de Ordenamiento Territorial de Tarija.

El asentamiento «Las Barrancas» llevó el nombre en alusión al lugar en el que se dio el asentamiento en el año 2006. Con el paso del tiempo se llegó a denominar Barrio 26 de agosto en alusión a la fecha en la que se asentó su población. Sobre él existen muy pocos estudios empíricos y se estima que entre 300 a 400 personas formaron parte de esta movilización en sus inicios.

Las familias del asentamiento pasaron alrededor de 11 meses en carpas improvisadas, a merced de las condiciones climatológicas, sin casi ningún enser ni servicio. El lugar del asentamiento era conocido como un parque nacional⁵, pero más adelante se constató que no tenía los registros pertinentes para adquirir tal denominación, no obstante, gran parte del terreno era de propiedad de la Alcaldía Municipal de Tarija y otra parte de una familia que no tenía registrado debidamente su derecho propietario (Vargas, 2016).

La ocupación se hizo de forma organizada y pacífica. Entre quienes se asentaron por primera vez se encontraban varias mujeres, algunas de ellas embarazadas y con niños pequeños. La condición socioeconómica de los asentados correspondía a la pobreza. Su acción organizada fue en contra de la exclusión financiera y social que los condenaba a reproducir ciclos de extrema pobreza y a no contar nunca con la posibilidad de adquirir una vivienda inmueble (Vargas, 2014).

La pelea por el reconocimiento y realización de los derechos del Barrio 26 de agosto

La lucha por los derechos en el caso de los asentados comienza antes del propio asentamiento. El asentamiento en sí mismo resulta una más de las acciones que realizan los grupos pobladores vulnerables en aras de lograr participación para el reconocimiento y realización de sus derechos. Puesto que, ante las excluyentes normas de mercado, apoyadas por quienes definen el acceso a la propiedad y a la vivienda, asentarse es una manifestación en contra de las condiciones impuestas, por lo tanto, no se atienden sus necesidades.

Al momento de detentar la tierra comienzan una lucha que se encuentra definida por su ya acceso a esta. Una vez se sienten fijados a un espacio de tierra en el cual construyen sus precarias viviendas, comienza una lucha para acceder no solo a los servicios básicos sino también a todos los derechos conexos a la ciudad. No obstante, dado que no se les reconoce la propiedad formalmente no se los incluye en la planificación urbana.

La administración pública fue reacia a dotarles de la provisión de servicios básicos. Las construcciones y provisión de servicios se hicieron con las propias manos y trabajo de los grupos asentados. Cuando la administración pública entregó obras

⁵ Declarado Parque Nacional por la Ley 3389, el Decreto Supremo 7807 de René Barrientos O. de agosto de 1966 y el Decreto Supremo 22937 de octubre de 1991.

o mejoras en la provisión deficiente de los servicios, lo hizo a hurtadillas y cuidando de que el resto de pobladores no se percatara de los cambios que se realizaban. Ello fue así por el doble discurso que manejaron: por un lado, el total repudio de los grupos asentados para no tener al resto de la población en contra, principalmente a las familias poderosas que detentan los terrenos y financian las campañas políticas y, por el otro lado, la necesidad de hacer algo en los asentamientos para captar el apoyo de sus pobladores en las urnas (Vargas, 2016).

Conscientes de que como individuos sin contar con el derecho propietario no podrían tener ni el más mínimo chance de interactuar con la administración pública, los asentados del Barrio 26 de agosto se han venido organizando metódicamente desde el 2006, interactuando con muchos otros barrios a través de la conformación de la Coordinadora Departamental de Asentamientos Humanos de Tarija (en adelante la Coordinadora). Dicha institución cuenta con personería jurídica, este hecho ha sido incluido como una forma de dotarse de legalidad y tratar de participar a partir de la institucionalidad.

Si bien a partir del nuevo cuerpo constitucional y a efectos de las nuevas disposiciones legales de desarrollo, la Coordinadora debe ser válidamente reconocida como un actor dentro del proceso de participación y control social, en el debate local se ha tratado de excluirla a través de una serie de mecanismos e interpretaciones que lesionan su derecho a la participación. Así la Ley Municipal N.º21 en su artículo 6, no incluye a los grupos asentados irregulares ni a sus estructuras organizativas como actores legitimados para participar en la administración pública, pero sí lo hace con otros colectivos. Con este precepto se ha intentado obstaculizar los derechos a la participación de los grupos asentados.

Se debe destacar que su participación en el Barrio 26 de agosto ha sido fundamental dentro de la Coordinadora, representantes del asentamiento han ocupado cargos jerárquicos importantes dentro de su estructura. Actualmente el presidente de los asentados del Barrio 26 de agosto es presidente de la Coordinadora y también ocupa la secretaría de la Coordinadora Nacional de Asentamientos Humanos, su predecesor también es poblador del barrio. Desde esta plataforma han impulsado un arduo debate sobre la necesidad de regularizar los asentamientos en diversas partes del país, consiguiendo la promulgación de la Ley de Regularización del Derecho Propietario de 2012.

A través de masivas marchas y bloqueos, por un lado y, por el otro, de acciones clientelares llevadas a cabo por distintos candidatos y autoridades en aras

de conseguir el voto de los asentados (El País, 2013, abril, 25), se abrieron calles en toda la zona, pero estas no cuentan siquiera con empedrado. Durante la época de lluvias las calles son intransitables por la cantidad de lodo que se forma, lo que afecta el desplazamiento al trabajo, a la escuela y a la universidad.

A través de la movilización constante y el interés electoral de algunas autoridades, se logró también la construcción de canchas deportivas y áreas verdes, con lo cual se da cumplimiento a la normativa municipal en cuanto a cantidad de espacios de ocio y áreas verdes que deben existir en los barrios. Por otro lado, también se ha conseguido el funcionamiento de una línea de transporte público. Se debe destacar que la continua discriminación a estos colectivos es una constante, puesto que habitantes de otros barrios los perciben como una suerte de personas aprovechadas y flojas, sin valorar su situación de desesperación, marginación económica y las dificultades que han tenido que pasar y que continúan atravesando por intentar proveer a sus familias de una vida digna.

El lento reconocimiento de los derechos de participación de los grupos asentados

Los grupos asentados irregulares han ido progresivamente matizando sus formas de participación a través de los cauces que ha abierto la legislación vigente desde el año 2009, con la promulgación de la Constitución y la Ley de Participación y Control Social, principalmente. No obstante, el cambio de la participación no institucionalizada a una de tipo institucionalizada no ha sido correctamente dirigido por estos ni por la administración pública, en gran parte por la negación de su estatus como agente participativo. Se observa, de forma flagrante, el incumplimiento de las obligaciones que marca la Ley y la Constitución para abrir y garantizar los canales de participación institucionalizada a estos colectivos.

El incumplimiento de la apertura de los cauces de participación genera que paulatinamente los grupos asentados recurran a sus tradicionales estrategias de participación no institucionalizada, como bloqueos y marchas, ante la creencia de la obtención de una mejor eficacia para la realización de sus demandas. Sin embargo, han utilizado también estrategias como la solicitud de reuniones formales con los miembros de la Administración Pública local, participación en eventos a nivel nacional y la elaboración de propuestas destinadas a la satisfacción de sus demandas.

La participación de los grupos asentados irregulares en diversos foros de discusión a nivel nacional ha propiciado una mayor visibilidad de sus demandas

y un mayor entendimiento de las dificultades que les han llevado a asentarse irregularmente. Sin embargo, a nivel local, la práctica totalidad de los asentamientos enfrentan serios problemas para interactuar con la administración pública. Los asentados habían pedido, en varias oportunidades, reuniones con representantes de la alcaldía y gobernación, pero estas instancias, por no perder el apoyo político de las familias poderosas, dueñas de las tierras, se negaron sistemáticamente a tener encuentros formales con estos (Céspedes, 2014, abril, 29). Sin embargo, se reunieron con ellos varias veces en periodos de elecciones (El País, 2013, abril, 25).

La falta de atención a sus demandas generó la realización de marchas y bloqueos en diferentes oportunidades (Calizaya, 2013, septiembre, 7; Cardozo, 2016, julio, 9), con lo que se logró la obtención de sus planimetrías (Nuevo Sur, 2014, agosto, 25), con ello debería haber comenzado el proceso de tramitación del derecho propietario, pero al existir conflictos entre derechos con un supuesto propietario y la administración pública, el proceso de titulación continúa siendo tratado por la justicia ordinaria. No obstante, la instalación de servicios básicos debería ser realizada sin ningún impedimento, dado que, al contar con la planimetría, podrían estar incluidos en el Plan Operativo Anual y, por lo tanto, ser destinatarios y destinatarias de fondos para dichas labores.

Ya en el año 2014 el propio presidente Morales entregó un pozo de agua destinado a favorecer al menos 455 familias del asentamiento, para agregarse a las dos piletas públicas de las que se aprovisionan de agua los vecinos de la zona (Periódico Cambio, 2014, octubre, 7). En dicho acto el presidente reconoció que la irregularidad de los asentamientos no es causal para la no provisión de los servicios básicos, puesto que estos constituyen derechos constitucionalmente defendidos. Sin embargo, sus derechos de acceso a los recursos básicos continúan violentados hasta la fecha y supeditados a la comprobación de un derecho propietario.

Conclusiones

Resulta evidente que Bolivia ha sido cimentada a partir de la exclusión y discriminación de las poblaciones vulnerables. Estas han sido excluidas del ejercicio de derechos políticos por causas directamente relacionadas con la tenencia de la tierra, cuyo alcance ha repercutido de forma contundente en las dinámicas llevadas a cabo por los movimientos sociales que buscaban ejercer algún grado de participación para lograr el reconocimiento y la realización de sus derechos.

Ante los inexistentes espacios para participar dentro de los canales institucionales, los movimientos sociales han situado sus estrategias de actuación en el marco de la participación no institucional, estructurando una serie de movilizaciones para lograr su inclusión en el Estado. Después de múltiples episodios, obtuvieron la promulgación de una norma constitucional que cambió completamente las normas referidas a la participación, y lograron, así, el resultado más institucional posible.

No obstante, la norma por sí sola no ha supuesto la puesta en marcha de mecanismos de participación institucionales para la población vulnerable, aunque es innegable que genera los cauces oportunos para que esta pueda fluir. De esta manera, los movimientos sociales han llevado a cabo una serie de movilizaciones para hacer cumplir lo establecido y participar activamente en todos los niveles de la administración pública.

Los grupos asentados irregulares aún continúan siendo vulnerados en sus derechos, los cuales se encuentran subordinados a criterios de mercado que aún tienen como elemento central a la propiedad. Ante esta realidad, han buscado migrar a los canales institucionales de participación a partir de estrategias no institucionales, puesto que la administración ha sido reacia a procurarles mecanismos apropiados para su participación.

A pesar de que la capacidad de participación de los sujetos miembros del asentamiento ha intentado ser invisibilizada por no ser considerados actores participativos por la administración pública, desconociéndoles cualquier capacidad de mediación y negando su legítimo derecho a participar, por no tener un título propietario, estos abrieron progresivamente espacios de participación desde el entendimiento de que ello configura la única forma de lograr la realización de sus derechos todavía negados.

Muy poco ha cambiado hoy, desde la Bolivia de 1825, con respecto a los derechos políticos entendidos como derechos a la participación en el proceso de toma de decisiones en la administración pública, para los colectivos que viven y se asientan irregularmente en las ciudades. Estos grupos asentados irregulares han sido despojados de sus derechos humanos, al no tener un derecho propietario consolidado.

Las autoridades públicas han venido subordinando la provisión de bienes y servicios, ensalzada en la Constitución como derecho humano fundamental, a un título propietario. Esta tendencia está cambiando muy lentamente y se requiere de una actuación contundente para promover sus derechos a la participación, puesto que, con ello, se podrán abrir los cauces efectivos para la lucha por los derechos.

Referencias

- Achugar, H. (2002). Ensayos sobre la nación a comienzos del siglo XXI. En Martín-Barbero, J. (Coord.), *Imaginario de nación: Pensar en medio de la tormenta* (Cuadernos de Nación, Observatorio de Políticas Culturales). Colombia: Ministerio de Cultura.
- Burstein, P. y Linton, A. (2002). The Impact of Political Parties, Interest Groups and Social Movements on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns. *Social Forces* 81, 380-408. <https://doi.org/10.1353/sof.2003.0004>
- Calizaya, Daniel. (2013, septiembre, 7). Anuncian bloqueo de caminos para homologación de manchas urbanas. *El País*. Recuperado de <http://www.elpaonline.com/index.php/component/k2/item/100551-anuncian-bloqueo-de-caminos-para-homologacion-de-manchas-urbanas>
- Cárdenas A. F. (2010). Mirando Indio. En I. M. Chivi Vargas (Coord.), *Bolivia, Nueva Constitución Política del Estado: Conceptos elementales para su desarrollo normativo* (pp. 17-38). La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Cardozo, Saúl. (2016, julio, 9). Asentados marchan y piden destitución de juez comercial. *El País*. Recuperado de <http://www.elpaonline.com/index.php/component/k2/item/221784-asentados-marchan-y-piden-destitucion-de-juez-comercial>
- Céspedes, Jhonny. (2014, abril, 29). Asentados exigen dotación de los servicios básicos. *El país*. Recuperado de <http://www.elpaonline.com/index.php/component/k2/item/124414-asentados-exigen-dotacion-de-los-servicios-basicos>
- Defensor del Pueblo, Organizaciones de Derechos Humanos de la sociedad civil: Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Bolivia – APDHB, Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de La Paz – APDHLP, Capítulo Boliviano de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo – CBDHDD, Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social – CEJIS, CEFREC, Programa Nina, Ibis Dinamarca, Fundación Tierra. (2010). *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Bolivia 2010*. Bolivia: Documento de las organizaciones de Derechos Humanos para el foro permanente para los pueblos indígenas.
- Do Alto, H. (2007). Cuando el nacionalismo se pone el poncho: Una mirada retrospectiva a la etnicidad y la clase en el movimiento popular boliviano (1952-2007). En Maristella SVAMPA y Pablo STEFANONI (Comps.), *Bolivia: memoria, insurgencia y movimientos sociales* (pp. 23-24). Buenos Aires: CLACSO, El Colectivo.

- Escalante, S. (2016, enero, 10). Mancha urbana de la ciudad de Tarija crecerá hasta las 10 mil hectáreas. *El Nuevo Sur*. Recuperado de <http://diarioandaluz.com/2016/01/06/mancha-urbana-de-la-ciudad-de-tarija-crecera-hasta-las-10-mil-hectareas/>
- El Nuevo Sur (2013, septiembre, 9). Asentados amenazan bloquear ciudad de Tarija desde el lunes. *El Nuevo Sur*. Recuperado de http://www.cedib.org/post_type_titulares/asentados-amenazan-bloquear-ciudad-de-tarija-desde-el-lunes-el-nuevo-sur-07-09-2013/
- El País (2013, abril, 25). Alcaldía participó en creación de asentamientos de Aranjuez por campaña electoral. *El País*. Recuperado de <http://www.elpaonline.com/index.php/component/k2/item/87169-alcaldia-participo-en-creacion-de-asentamientos-de-aranjuez-por-campana-electoral>
- _____ (2013, junio, 7). Asentamientos ilegales «inundan» Tarija y órdenes de desalojo no se cumplen. *El País*. Recuperado de <http://www.elpaonline.com/index.php/2013-01-15-14-16-26/centrales/item/91616-asentamientos-ilegales-inundan-tarija-y-ordenes-de-desalojo-no-se-cumplen>
- FOPEVI - Foro Permanente de la Vivienda. (2009). *Política estatal de vivienda: Una propuesta construida desde la sociedad civil organizada*. La Paz: Punto de Encuentro.
- Garcés, V. F. (2013). *Los indígenas y su Estado(pluri)nacional: Una mirada al proceso constituyente boliviano*. Bolivia: CLACSO, Gente Común.
- García, L. Á. (2010). El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación. En Á. García Linera, R. Prada, L. Tapia y O. Vega Camacho (Coords.), *El Estado: Campo de lucha* (pp. 9-42). La Paz: CLACSO, Muela del Diablo.
- García, L., A. (2009). *La potencia plebeya: Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Ecuador: CLACSO, Siglo del Hombre.
- Kelsen, H. (2013). *The essence and Value of Democracy*. United Kingdom: Roman & Littlefield.
- Ledo, G. C. (2009). Urbanización y pobreza en la ciudad de Cochabamba. En Fernanda Wanderley (Ed.), *Estudios urbanos: En la encrucijada de la interdisciplinariedad* (pp. 117-151). La Paz: CIDES-UMSA.
- Ley No 341 de 5 de febrero de 2013, *Ley de Participación y Control Social*.

- Ministerio de Justicia, Viceministerio de Género y Asuntos Intergeneracionales. (2008). *Plan nacional para la igualdad de oportunidades. Mujeres construyendo Bolivia para vivir bien*. La Paz: Ministerio de Justicia.
- Norris, P. (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511610073>
- Nuevo Sur. (2014, agosto, 25). Alcalde Montes legaliza asentamientos de migrantes en Tarija. *Nuevo Sur*. Recuperado de <http://eju.tv/2014/08/alcalde-montes-legaliza-asentamientos-de-migrantes-en-tarija/>
- Periódico Cambio. (2014, octubre, 7). Gobierno entrega sistema de agua que beneficiará a más de 455 familias tarijeñas. *Periódico Cambio*. Recuperado de <http://www.comunicacion.gob.bo/?q=20141006/16957>
- Prada, R. (2010). Umbrales y horizontes de la descolonización. En Á. García Linera, R. Prada, L. Tapia y O. Vega Camacho (Coords.), *El Estado: Campo de lucha* (pp. 43-96). La Paz: CLACSO, Muela del Diablo.
- Salazar, L. H. (2013). *La formación histórica del movimiento indígena campesino boliviano. Los vericuetos de una clase construida desde la etnicidad*. Buenos Aires: CLACSO, Colección de Becas de Investigación, julio.
- Schavelzon, S. (2012). *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: Etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: CEJIS, Plural editores.
- Ticona, A. E. (2010). *Saberes conocimientos y prácticas anticoloniales del pueblo aymara-quechua en Bolivia* (pp. 48-49). La Paz: Plural, Agrupo.
- Tapia, L. (2010). El Estado en condiciones de abigarramiento. En Á. García Linera, R. Prada, L. Tapia y O. Vega Camacho (Coords.), *El Estado: Campo de lucha* (pp. 97-128). La Paz: CLACSO, Muela del Diablo.

- Tarrow, S. (2011). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. New York: Cambridge University Press, Third Edition. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511973529>
- Tarrow, S. (2012). *Strangers at the Gates: Movements and States in Contentious Politics*. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511920967>
- Vargas, G. N. V. (2014). El asentamiento irregular como principal fuente de crecimiento urbano en Bolivia: Entre ilegalidad y constitucionalidad. *Salamanca: América Latina Hoy*. 68, 56-78. <https://doi.org/10.14201/alh2014685778>
- Vargas, G. N. V. (2016). Asentamientos irregulares y nuevas políticas urbanas en Bolivia: El desafío de la participación institucionalizada. En F. Carrión, y J. Erazo (Coords.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política* (pp. 259-280). México: UNAM.
- Vargas, R. H. y Córdova, E. E. (2003). Bolivia: Un país de reconfiguraciones por una cultura de pactos políticos y de conflictos. En J. Seoane (Ed.), *Movimientos sociales y conflictos en América Latina* (pp. 43-52). Buenos Aires: CLACSO, Programa OSAL.
- Warren, M. (2003). A Second Transformation of Democracy. En J. D. Russell, E. S. Susan and E. C. Bruce (Eds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Democracies* (pp. 223-249). New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199264996.003.0010>

Recibido: 15/11/2016

Aceptado: 5/6/2017



