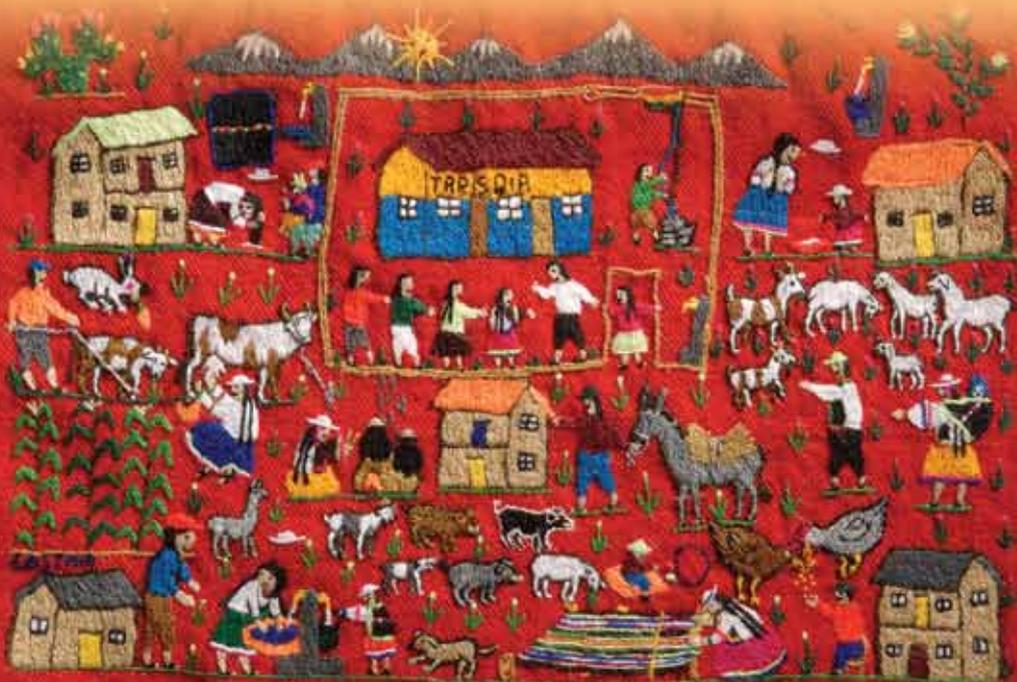


Fernanda Wanderley (Coordinadora)  
Fernanda Sostres / Ivonne Farah

# LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN LA ECONOMÍA PLURAL

Discursos, prácticas  
y resultados en Bolivia





La economía solidaria en la economía plural  
Discursos, prácticas y resultados en Bolivia



Fernanda Wanderley (Coordinadora)  
Fernanda Sostres  
Ivonne Farah

# La economía solidaria en la economía plural

## Discursos, prácticas y resultados en Bolivia



**La economía solidaria en la economía plural.  
Discursos, prácticas y resultados en Bolivia.**

El Postgrado en Ciencias del Desarrollo es el primer postgrado en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) especializado en estudios del desarrollo; por su carácter multidisciplinario depende del Vicerrectorado de la UMSA. Tiene como misión formar recursos humanos para el desarrollo y contribuir a través de la investigación y la interacción social al debate académico e intelectual en torno a los desafíos que experimenta Bolivia y América Latina, en el marco del rigor profesional y el pluralismo teórico y político y al amparo de los compromisos democráticos, populares y emancipatorios de la universidad pública boliviana.

Cuidado de edición: Claudia Peña Claros  
Coordinación de la publicación: Patricia Urquieta C.  
Diseño de tapa: Herminio J. Correa R.  
Ilustración del libro: “De sus manos y sus vidas”.  
Obra artesanal – Cultura Mollo, 2007

© CIDES-UMSA, 2015

Primera edición: octubre 2015

DL: 4-1-422-15 P.O.  
ISBN: 978-99954-1-693-5

Producción:  
Plural editores  
Av. Ecuador 2337 esq. Calle Rosendo Gutiérrez  
Teléfono: 2411018 / Casilla 5097 / La Paz, Bolivia  
e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

*Impreso en Bolivia*

Esta publicación contó con recursos de la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo (AVCD), en el marco de un acuerdo de cooperación entre el Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés y el Instituto de Estudios del Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad del País Vasco.

# Índice

Glosario .....	7
Prólogo .....	9
Introducción .....	11

## **CAPÍTULO I**

### **Antecedentes, procesos y características de la experiencia boliviana**

Los movimientos sociales en Bolivia y la propuesta política de otra economía .....	21
El proceso de cambio .....	29
Los tejidos socio-económicos plurales y las condiciones de trabajo .....	33

## **CAPÍTULO II**

### **Los avances normativos legales y políticos de la economía plural en Bolivia**

Constitución Política del Estado.....	44
Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” .....	46
Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno .....	50

Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez” .....	53
Resolución Ministerial de la Estrategia Plurinacional de Economía Solidaria y Comercio Justo .....	55
Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria.....	58
Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien .....	64
Ley de Promoción y Desarrollo Artesanal.....	70
Ley de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria .....	72
Ley General de Cooperativas.....	78
Ley de otorgación de personalidades jurídicas y Reglamento parcial de la Ley .....	81
Reglamento de la Ley General de Cooperativas .....	84

### **CAPÍTULO III**

#### **Más allá de la normativa: políticas, resultados y nuevas tensiones sociales**

Políticas públicas y resultados .....	87
Inflexión del proceso de cambio y fragmentación de los movimientos sociales.....	99
Desafíos del movimiento social por otra economía.....	106
Conclusiones.....	117
Bibliografía .....	119

# Glosario

ANAPQUI	Asociación Nacional de Productores de Quinoa
ASARBOLSEM	Asociación Artesanal Boliviana Señor de Mayo
ASIACH	Asociación de Industrias Alimenticias de Chuquisaca
AOPEB	Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia
BDP	Banco de Desarrollo Productivo
CAIC	Cooperativa Agrícola Integral Campesina
CDIMA	Centro de Desarrollo Integral de la Mujer Aymara Amuyt'a
CENTRAL	
CEIBO	Central de Cooperativas El Ceibo
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano
CIOEC	Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias.
CJ	Comercio Justo
COINACAPA	Cooperativa Integral Agroextractivista Campesinos de Pando Ltda.
COMART	Comunidad de Productores de Artesanía Para Todos
CONAFRO	Consejo Nacional Afroboliviano
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
CONACOPROQ	Comité Nacional de Competitividad y Productividad de la Cadena de Quinoa
CNMCIQB BS	Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa"

CONAMYPE- BOLIVIA	Confederación Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
CPE	Constitución Política del Estado
CSCIB	Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
EMAPA	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos
ES	Economía Solidaria
FOBOMADE	Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo
FECADEB	Federación de Caficultores Exportadores de Bolivia
MAS - IPSP	Movimiento Al Socialismo - Instrumento Para la Soberanía de los Pueblos
MDPyEP	Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural
OECA	Organización Económica Campesina
OECOM	Organización Económica Comunitaria
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RENACC	Red Nacional de Comercialización Comunitaria de Bolivia
SENASAG	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria
TCO	Territorio Comunitario de Origen
UNIARTE- OEPAIC	Unión de Artesanos de la Tierra y Red de Organizaciones Económicas de Productores Artesanos(os) con Identidad Cultural (Red-OEPAIC)
UCAB	Unión de Ceramistas Aymaras y Quechuas de Bolivia

# Prólogo

Este libro es el resultado de una investigación llevada a cabo en el marco de una cooperación académica entre el Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA) de la Universidad del País Vasco UPV/EHU y el Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) de la Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia, en el marco del Programa PGM2012/013 financiado por la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (AVCD). Este Programa tiene por objetivo promover iniciativas de economía social y solidaria en el campo de la investigación y gestión del conocimiento, del fortalecimiento de capacidades de las y los actores territoriales, y del apoyo a iniciativas asociativas productivas solidarias conformadas por mujeres, ubicadas en municipios del altiplano norte del Departamento de La Paz, Bolivia.

El libro analiza los marcos institucionales en los que se sitúan y se desenvuelven los emprendimientos e iniciativas solidarias en Bolivia. El primer capítulo se detiene en el papel de los actores sociales y académicos que impulsaron históricamente otras formas de economía y que hoy buscan desde la práctica y de las reflexiones teóricas un nuevo ordenamiento económico alternativo al modelo capitalista neoliberal.

En el segundo capítulo se presenta y analiza el marco jurídico y normativo referido a la economía social y comunitaria, que incluye los documentos legales más importantes que parten de

la nueva Constitución Política del Estado (CPE), aprobada en referéndum en el año 2009, que reconoce la existencia de una economía plural constituida por cuatro formas de organización económica: comunitaria, estatal, privada y cooperativa.

El último capítulo presenta los avances, resultados y desafíos políticos de la economía social y solidaria hacia al fortalecimiento de formas alternativas de economía. Esta reflexión se realiza a la luz de la relación entre las políticas públicas efectivamente implementadas y los resultados logrados en el periodo de gestión del gobierno entre 2006 y 2014, así como de las tensiones emergentes a partir de sus vínculos con los actores del movimiento de economía solidaria y comercio justo.

Consideramos que los contenidos, conclusiones, observaciones y recomendaciones finales realizadas en este libro pueden ser de gran utilidad tanto para las y los actores que participan en la búsqueda de nuevas formas de entender y de organizar la actividad económica y productiva del país, como para las y los responsables de las instituciones encargadas de su ordenamiento y regulación y, en general, para todas aquellas personas interesadas en conocer y participar en los procesos de cambio.

Luis Guridi

Instituto Hegoa. Universidad del País Vasco UPV/EHU

# Introducción

El año 2006 es un hito en la historia de Bolivia. Con el arribo al poder del Movimiento al Socialismo, liderado por Evo Morales, se abre un ciclo político de importantes reformas políticas y económicas que se proponen superar el modelo neoliberal y refundar el Estado. Este ciclo alienta experiencias de economía plural como apuesta estatal hacia una nueva economía, que empalman con las que vienen ocurriendo a nivel internacional. En efecto, vivimos tiempos de intensas reflexiones y también de amplias y diversas movilizaciones en contra de la institucionalidad del capitalismo neoliberal que vislumbran los desafíos de un desarrollo alternativo: inclusivo, equitativo y sostenible.

El sistema económico dominante ha sido el blanco central de críticas políticas y teóricas, lo mismo que varios problemas sociales y naturales como el incremento de la pobreza y las desigualdades, el retroceso de los derechos sociales, la degradación ambiental y calentamiento global, las crisis financieras, y otros.

En los últimos treinta años se han densificado las energías reflexivas y políticas protagonizadas por activistas sociales, grupos ciudadanos, organizaciones sociales e investigadores universitarios, que han reverdecido foros académicos y sociales mundiales, y han permitido la ampliación significativa del concepto de economía en sus múltiples dimensiones tanto a nivel micro (unidades

económicas), como meso (dinámicas sociales y económicas en territorios y sectores) y macro (modelos de desarrollo).

De esas energías surgen los conceptos de economía social y solidaria, economía del trabajo, economía popular, economía para la vida o economía plural, en el marco de nuevos horizontes políticos que reclaman el reconocimiento y fortalecimiento de diversas formas de organización económica. Entre éstas se identifican cooperativas o asociaciones de producción y comercialización, mutualidades, fundaciones y organizaciones o empresas sin fines de lucro (que prohíben el reparto de beneficios entre socios), o con lucros limitados (que distribuyen beneficios limitados entre sus propietarios o miembros), colectivos que generan ingresos, comedores populares, empresas de trabajadores (micro, pequeñas y medianas), redes y clubes de intercambio, grupos de producción y comercialización ecológica, comunidades productivas indígenas y campesinas, organizaciones de apoyo a iniciativas autogestionarias, circuitos cortos de comercialización solidaria, entre otras.

Es también gracias al despliegue de esas energías creativas de la sociedad civil que se fortalecen alternativas económicas en términos conceptuales y prácticos, y se impulsan reformas o cambios jurídicos y políticos a favor del reconocimiento de la pluralidad económica en los distintos continentes. Son ya numerosas las experiencias de construcción de marcos normativos e institucionales que promueven la pluralidad de principios y formas de organización económica que remontan el sector público y sector privado orientado a la maximización de ganancias.

Podría afirmarse que Europa fue pionera en la receptividad estatal de esas iniciativas sociales y políticas, la que se ha traducido en cambios de los marcos legales de diferentes países que permiten el desarrollo de las potencialidades de formas económicas alternativas.

En América Latina, particularmente en Brasil, Ecuador, Venezuela y Bolivia, esos movimientos posibilitaron –al inicio del nuevo siglo– el ascenso de gobiernos progresistas y la concreción de reformas constitucionales y legales e incluso planes de gobierno orientados normativamente a “otra economía” y “otro desarrollo” alternativo al del capitalismo neoliberal.

El presente libro, precisamente, debate sobre la experiencia de Bolivia y el proceso de construcción normativa y política de la economía plural durante el ciclo político de la última década, poniendo énfasis en el papel de los movimientos sociales, de las reformas legales y de las políticas públicas en ese proceso. Por ello, en su introducción, se hace un recorrido de forma sintética por las experiencias europeas y latinoamericanas sobre la recepción estatal de los impulsos sociales, políticos y académicos en sus alcances normativos alrededor de “otra economía”, para apreciar mejor el proceso seguido en nuestro país.

En la experiencia europea, principalmente en Francia, el concepto de economía social empezó a consolidarse durante la década de los setenta, bajo el empuje de los movimientos cooperativo, mutualista y asociativo que constituyeron el Comité Nacional de Enlace de las Actividades Mutualistas, Cooperativas y Asociativas (CNLAMCA), que en su Carta de la Economía Social la define como: “el conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes de (su) desempeño para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad” (cit. en Chávez y Monzón, 2007).

Este concepto general fue precisado aún más por el Conseil Wallon de l'Économie Sociale de Bélgica, con la agregación de principios considerados inherentes a una diversidad de organizaciones que conforman la economía social y solidaria (organizaciones privadas sobre todo cooperativas, mutuales y asociaciones) orientadas por la finalidad de servicio a sus miembros o a la colectividad, la autonomía de gestión, los procesos de decisión democráticos y la primacía del trabajo (*idem*, 2007).

Luego, en los años noventa, surge el concepto de empresa social en el marco de la tradición del tercer sector que, además de cooperativas, asociaciones y mutualidades, incluye más recientemente a fundaciones y organizaciones sin ánimo de lucro. Fue Italia el país que aprobó por primera vez una ley que especificaba la forma jurídica

para las cooperativas sociales, y que buscó dar respuesta a nuevas iniciativas emergentes con fines sociales de integración laboral y prestación de servicios personales. En otros países –Francia, Portugal, España y Grecia– la ampliación de la norma en esa dirección fue posterior y tuvo repercusiones en Bélgica, Reino Unido e Italia, países que en el nuevo siglo reconocieron modelos de empresa social más amplios que el cooperativo (Defourny y Nyssens, 2012).<sup>1</sup>

Iniciando la segunda década del nuevo siglo, se dieron nuevos avances esta vez a nivel de la Unión Europea,<sup>2</sup> con la unificación de criterios en torno a dos tendencias de la economía social: (i) emprendimientos orientados a la producción de bienes y servicios con financiamiento asegurado y orientación al mercado, y (ii) emprendimientos alineados a la producción de servicios para las familias y no transables en el mercado.<sup>3</sup>

Con base en estas diferencias se establecen características comunes de los emprendimientos de economía social, que se resumen en: (i) son privados, es decir, no son parte del sector público ni

- 
- 1 Un ejemplo es la ley de la empresa de interés comunitario, aprobada por el parlamento del Reino Unido en 2004, que la define como: “Un negocio con objetivos principalmente sociales cuyos excedentes se reinvierten principalmente para este fin en el negocio o en la comunidad, en lugar de estar dirigida por la necesidad de maximizar los beneficios para los accionistas y propietarios” (DTI, 2002, citado por Defourny y Nyssens, 2012: 12).
  - 2 Comité Económico y Social Europeo en su Informe “Economía Social en la Unión Europea” publicado en 2011.
  - 3 La primera tendencia es definida como “Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando, y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes, así como la toma de decisiones, no están ligadas directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos, o se llevan a cabo en todo caso mediante procesos democráticos y participativos de toma de decisiones”. La segunda, como “La economía social también agrupa a aquellas organizaciones privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios no de mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden apropiarse los agentes económicos que los crean, los controlan o los financian” (Comité Económico y Social Europeo, 2011: 23).

controlados por éste; (ii) cuentan con personalidad jurídica; (iii) cuentan con decisión autónoma y plena capacidad para elegir y cesar a su directiva, organizar y controlar sus actividades; (iv) la adhesión a iniciativas solidarias es libre; (v) desarrollan la actividad por derecho propio y con el fin de satisfacer necesidades individuales o familiares, por ello sus organizaciones se basan en las personas y no en el capital; (vi) son organizaciones democráticas que aplican el principio de “una persona, un voto” en sus procesos de toma de decisiones, y (vii) la distribución de beneficios o excedentes entre sus socios –si se da– no es proporcional al capital o cotizaciones aportadas, sino al trabajo o a sus transacciones con la organización (Comité Económico y Social Europeo, 2011: 24).

En el contexto latinoamericano, por su parte, se destacan importantes avances en los países donde, como se mencionó, se instalaron gobiernos progresistas en la primera década del siglo XXI, que tuvieron capacidad de canalizar la energía emergente desde la sociedad civil. Esta energía estuvo marcada por el cuestionamiento del modelo neoliberal y sus resultados sociales negativos que inscriben la dimensión política del debate sobre la economía solidaria en la región.

Más allá de esta dimensión común, cada país presenta trayectorias particulares que, por ahora, no muestran una significativa articulación académica y política. Encontramos una multiplicidad de conceptos y definiciones: economía solidaria en Brasil, economía popular y solidaria en Ecuador, economía plural y economía comunitaria y social cooperativa en Bolivia, economía popular en Perú, entre otros; cuya inscripción en sus respectivos marcos legales también es diferenciada.

Por ejemplo, la experiencia de Brasil nos muestra que, allí, el proceso de adopción del concepto de “emprendimiento económico solidario” por diferentes sectores sociales y el gobierno fue gradual, y sirvió para delimitar el universo de actores en la sociedad civil y los ámbitos de política pública, para facilitar la cohesión de las organizaciones participantes en redes, foros y otras formas de movilización social a favor de otro desarrollo, y para colaborar en estudios teóricos y empíricos sobre el espacio de la economía

solidaria (Gaiger, Ferrarini y Veronese, 2015). Esta amplitud de objetivos y arenas de acción propició extensos debates en espacios institucionales de rango medio con competencias para diseñar el programa de acción estatal, dando lugar a discusiones sobre las características esenciales de la economía solidaria (existentes y deseables), con base en un marco amplio y consensuado. Entre esas instituciones están el Fórum Brasileño de Economía Solidaria, el Departamento Nacional de Economía Solidaria, y el Consejo Nacional de Economía Solidaria.

Varias conferencias nacionales de economía solidaria (2006, 2010 y 2014) fueron construyendo los acuerdos que luego se plasmaron en documentos oficiales de los organismos antes citados, y que establecen que los emprendimientos económicos solidarios deben: (i) “Ser una organización colectiva, simple o compleja en que los miembros o asociados sean trabajadores urbanos o rurales; (ii) desarrollar actividades económicas, socio-ambientales y culturales que sean la principal razón de la existencia de estas organizaciones; (iii) ser una organización auto-gestionada en que los miembros o asociados colectivamente administren las actividades económicas y determinen cómo los resultados serán distribuidos a través de una gobernanza transparente y democrática, soberanía del colectivo, votos individuales de los socios, cumpliendo los estatutos y regulaciones internas; y (iv) ser una organización permanente... en la que ...el grupo debe ya estar establecido y las actividades económicas definidas”.<sup>4</sup>

En cuanto a Ecuador, este país adoptó como concepto rector de sus políticas públicas el de “economía popular y solidaria”, con base en la disposición constitucional de 2008, que establece que el sistema económico es social y solidario (Artículo 283). Éste está integrado por las formas pública, privada, mixta, popular y solidaria de organización económica. Adicionalmente, la Constitución reconoce diversas formas de organizar la producción en la economía, como las comunitarias, cooperativas, empresas públicas

---

4 Documento preparatorio para la tercera Conferencia Nacional, citado por Gaiger, Ferrarini y Veronese, 2015.

o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas, entre otras (Artículo 319).

Las disposiciones constitucionales avanzaron hacia una Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (2011) que “entiende por economía popular y solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basados en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital” (Artículo 1).

En cuanto a sus principios, se establece: “...la búsqueda del buen vivir y del bien común; la prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales; el comercio justo y consumo ético y responsable; la equidad de género; el respeto a la identidad cultural; la autogestión; la responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas; y la distribución equitativa y solidaria de excedentes” (Artículo 4). Estos principios deben regular a las formas reconocidas de la economía popular y solidaria que estarían integradas por: los Sectores Comunitarios, Asociativos y Cooperativistas, y las Unidades Económicas Populares (Artículo 8); formas que son definidas en detalle en sucesivos artículos e incorporadas en la Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria (2011).<sup>5</sup>

El caso de Bolivia presenta sus propias particularidades en los términos y los procesos políticos de incorporación del concepto de economía solidaria en la discusión sobre economías alternativas. El término oficial adoptado desde 2006 es el de “economía plural” que, en la Constitución Política del Estado aprobada

---

5 Esta Agenda plantea un conjunto de “programas emblemáticos” y “proyectos habilitantes” para la promoción, articulación y consolidación del sector de economía popular y solidaria desde el Estado.

en 2009, incluye cuatro formas económicas,<sup>6</sup> de las cuales dos: comunitaria y social cooperativa, presentan afinidades con la economía solidaria.

Más allá de las trayectorias y características históricas propias de cada país, la amplitud y profundidad de los procesos de cambios institucionales señalan la importancia que se otorga a la heterogeneidad de la economía, de cara a los desafíos de un nuevo desarrollo para el siglo XXI.

Debe decirse que los conceptos que se adoptan en los marcos institucionales y en los andamiajes legales y de políticas no son neutros. Estos marcan el rumbo de los procesos que serán tanto más innovadores y con potencial de cambio cuanto más sean construidos de manera colectiva mediante una coordinación entre los actores sociales, académicos y políticos comprometidos con los principios de otra economía, y el Estado; la ausencia de coordinación da pie a reinterpretaciones, concepciones o vertientes políticas y reflexivas diferentes que pueden responder a acciones y objetivos diversos e incluso contrapuestos.

Es, pues, en la posibilidad de coordinación que radica fundamentalmente el carácter político y democrático de la inclusión de los actores de la economía social y solidaria al modelo económico hegemónico o a un nuevo modelo económico de desarrollo, y de la traducción de los conceptos en los dispositivos normativos, legales y de políticas. Estos dispositivos no siempre expresan la diversidad y cualidad de las formas organizativas económicas existentes; y al ser referencias que regulan las acciones y ubicación en los procesos políticos del universo en cuestión, pueden ser también detonadores de conflictos que lleven a nuevas luchas por reformas o cambios de estos marcos normativos.

En este marco, el presente libro explora la particularidad de las vías seguidas en la construcción de la economía plural en la Bolivia de la última década. El análisis se concentra en tres ejes

---

6 Comunitaria, sistemas de producción fundados en principios y visión de pueblos y naciones indígena originario campesinas; estatal, empresas de propiedad estatal); privada, empresas de propiedad privada; y social cooperativa.

reflexivos que dan lugar a los tres capítulos que componen el libro y a su corolario, vertido en las conclusiones.

El primer eje se refiere a los movimientos sociales que generaron la energía política a favor del reconocimiento de otras formas o de la pluralidad de la economía, la que luego fue canalizada institucionalmente por el gobierno de Evo Morales. Por ello se examina también el contexto político, social y económico del proceso de cambio inherente al periodo 2006-2015. Se ofrece además indicadores sobre los tejidos socio-económicos plurales, así como sobre las condiciones de trabajo y protección social como condiciones que rodean el desempeño de esos tejidos (Capítulo I).

A continuación se analiza la importancia de los nuevos marcos normativos legales y políticos sobre la economía plural en Bolivia, con particular preocupación en la perspectiva de construcción de una economía plural desde dos prismas de atención: (i) el grado de coherencia entre las diferentes normativas; y (ii) la identificación de los sujetos sociales legítimos de las “otras” formas económicas contempladas en la economía plural, sobre todo de la economía comunitaria. Esta identificación nos permite ubicar el lugar e importancia que se les otorga a estas otras economías en la normativa nacional (Capítulo II).

Por último, se discute las políticas públicas encaminadas en los últimos años a la promoción de los sujetos de la economía plural. Estas políticas han merecido un importante espacio en la reflexión, lo mismo que los resultados logrados, sus efectos en emergentes rupturas y fragmentaciones de los sujetos involucrados, y los desafíos que ello plantea al movimiento por otra economía en Bolivia (Capítulo III).

La elección de estos tres ejes de análisis no es casual. Se inscribe en la discusión sobre la disputa por el nombramiento de los sujetos y actores económicos, y por la construcción de su identidad y legitimidad en el marco de los procesos políticos, sociales y económicos en curso en el país. Se trata, pues, de un asunto eminentemente político que rodea la construcción de los conceptos, de los sujetos y de las formas de la economía plural,

desde los dispositivos jurídicos y normativos (leyes y políticas estatales), en un proceso que es reciente en Bolivia.

Particular atención se ha puesto, por tanto, a los procedimientos y espacios de coordinación entre los actores sociales y políticos y el Estado en la hechura de la normativa y de las políticas que promueven la pluralidad de la economía.

En breve, en los capítulos que conforman este libro –que invitamos a leer– se analizan los procesos políticos recientes en Bolivia que explican cómo se están construyendo los nexos entre las diferentes formas de su economía. El camino seguido ilustra el proceso de reconocimiento y promoción de las formas económicas plurales identificadas en la nueva Constitución Política del Estado, y sus vínculos con la economía solidaria. Igualmente, ilustra las nuevas normativas y políticas públicas que se están implementando bajo inspiración del documento constitucional.

# CAPÍTULO I

## Antecedentes, procesos y características de la experiencia boliviana

El análisis de la experiencia boliviana reciente empieza con la reconstrucción de la trayectoria de los movimientos sociales que generaron la energía política que fue luego canalizada por el partido del Movimiento al Socialismo, que llegó al poder en 2006 y asumió su tercer mandato en 2015. Sobre esta base se analiza brevemente el contexto político, económico y social que enmarca el proceso de cambio en Bolivia.

### **Los movimientos sociales en Bolivia y la propuesta política de otra economía**

La importancia de las organizaciones y los movimientos sociales en la sociedad boliviana se explica por la continuidad de sólidos tejidos comunitarios y asociativos, y sus formas plurales de representación política y de organización económica. El sector campesino e indígena<sup>1</sup> se enmarca en esta trayectoria. En el área rural,

---

1 Sobre el término “campesino e indígena” se asume el tratamiento conceptual de Albó (2000). El autor explica: en rigor conceptual, *se llama campesino a quien vive de su trabajo personal en la tierra. El concepto se refiere a un grupo social y económico (...). Indígena, en cambio, es, en nuestro contexto nacional, quien quiera que por su historia, identidad y forma de vida es descendiente cultural de quienes habitaban esta tierra antes de que fuera ocupada también por los europeos. Es por*

hasta la actualidad, los campesinos e indígenas están organizados en gobiernos comunales. Si bien estas estructuras de gobernanza son diversas en términos socio-culturales y organizativos –llámese sindicatos campesinos, *jilanqu*, *ayllus*, cabildos o capitanías, Tierra Comunitaria de Origen (TCO)–, su principal atribución es la de gestionar su territorio a través de dos principales funciones: (i) regulación de las relaciones sociales, políticas y económicas del grupo humano asentado en ese territorio; y (ii) representación política frente al Estado a través de sus representantes a nivel municipal, departamental y nacional. A estas se suman funciones ceremoniales y religiosas. Además de la afiliación política a gobiernos territoriales, los indígenas y campesinos son miembros de organizaciones económicas como gremios, cooperativas, asociaciones, unidades de pequeño porte y comunidades agrarias con base en iniciativas de producción familiar. Muchas veces participan en más de una de éstas.

A lo largo del siglo XX y también entrado el siglo XXI, estas organizaciones convivieron y se articularon con emprendimientos capitalistas, tejiendo un proceso de modernización con el predominio del trabajo auto-generado. La densidad organizativa de la sociedad boliviana, tanto en su dimensión político-territorial como también en su dimensión económica-ocupacional, fue y sigue

---

*tanto un concepto relacionado con la historia y la identidad cultural. A lo largo de la historia las apreciaciones de los términos genéricos se han ido modificando. Independientemente que hoy la tendencia a leer el término indígena para designar (y autoidentificarse) a los grupos étnicos de las tierras bajas, y campesinos a los pueblos indígenas de las tierras altas o región andina, Albó asume el término compuesto indígena-campesino por razones conceptuales y jurídicas (...) En lo conceptual, es evidente que un indígena puede ser a la vez campesino, obrero (...); y que puede vivir tanto en su comunidad rural o en la ciudad, sin que por ello pierda su identidad (...). En lo jurídico, se han ido desarrollando determinadas figuras jurídicas referidas a los pueblos 'indígenas' (por ejemplo, las TCO o territorios indígenas) y es obvio que éstas se aplican a todos quienes cumplen aquella definición conceptual inicial –similar a la adoptada también por el mencionado Convenio 169 de la OIT– aunque en el lenguaje popular se llamen campesinos. Por otra parte, también muchos indígenas de las tierras bajas viven de su trabajo agrícola, por lo que sin dejar de ser indígenas son también técnicamente campesinos (Albó, 2000: 77-79).*

siendo continuamente redefinida en el campo político y simbólico a través de disputas y rearticulaciones entre las organizaciones sociales de base, sus entes matrices y los gobiernos de turno.

Si nos concentramos en las últimas décadas, vemos que, a partir de 1980, emergió una nueva identidad colectiva nacional-indígena alrededor de la cual los movimientos sociales rurales y urbanos se reconstruyeron con base en la recuperación de la memoria y prácticas indígenas y originarias, en substitución de los referentes clasistas que habían dominado las décadas anteriores. Este proceso se apoyó en la recuperación documental y académica de las prácticas e instituciones de las comunidades indígenas (el *ayllu*), y su amplia difusión a través de centros de investigación, de acción y de radios comunitarias en idiomas autóctonos (Condori Laruta, 2003). A pesar de las variaciones entre regiones, e incluso entre comunidades, intelectuales aymaras y quechuas identifican un núcleo institucional común de la cosmovisión andina en el antiguo imperio inca del Tawantinsuyu.<sup>2</sup>

Así, instituciones comunitarias como la *chunca* (clasificación de equipos para el laboreo de la tierra), la *mita* (turno obligatorio de trabajos agrícolas y de otro orden), la *minca* y el *ayni* (préstamos de trabajo en beneficio general o privado), el *departir* (arreglo relacionado con el cultivo de tierras y que se lo hace generalmente entre un campesino que posee una yunta y poco terreno y otro que tiene mucho terreno y le faltan yuntas), el *waki* (arreglo que tiene tres variedades y cuyo control se realiza sobre todo en la cosecha recogiendo surcos saltados), la *satakha* (que consiste en apartar un surco al borde de la *legua-kallpa* o pequeña parcela, para el usufructo de determinadas personas) y la *kala* (intercambio de *leguas-kallpas* entre los comunarios, con el objeto de conseguir lotes de tierra más próximos a sus casas y por lo tanto más facilidad para cultivarlos) fueron visibilizadas en una serie de documentos (Moller, 1986; Albó, 1988; Rivera, 1992). Estas instituciones remiten a los principios de solidaridad de esfuerzos, de cooperación entre

---

2 Para un estudio en profundidad sobre las economías indígenas, consultar Nuñez del Prado (2009).

familias que componen una comunidad, de trabajo colectivo de la tierra y de unidad de regulación territorial.

Un importante hito en este proceso de reconfiguración de los movimientos sociales alrededor de la etnicidad fue la “Marcha por el Territorio y Dignidad” protagonizada por las organizaciones indígenas de las tierras bajas, lideradas por la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB)<sup>3</sup> en 1990. La importancia de esta marcha para la sociedad boliviana se revela en los cambios legales y medidas políticas de los siguientes gobiernos a favor del reconocimiento de los territorios indígenas, entre otros derechos colectivos.

Al inicio de los años noventa, a consecuencia de esa movilización, Bolivia ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre el derecho de los pueblos indígenas, y aprobó decretos supremos mediante los cuales se reconoció legalmente cuatro territorios indígenas: Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), Territorio Indígena Multiétnico Chimanes (TIMCH), Territorio Indígena del pueblo Sirionó en el Ibiato, y un área de 30.000 hectáreas en el Monte San Pablo. Estos

---

3 “La marcha se articuló a partir de tres conflictos territoriales: a) el bosque Chimán, cuya condición de Reserva de Inmovilización Forestal declarada en 1978 fue suspendida en 1986, autorizando el ingreso de varias empresas madereras que iniciaron actividades extractivas en 1988; b) el Isiboro Sécore, reconocido como Parque Nacional en 1965, soportó desde 1980 el ingreso de colonizadores; además del desarrollo de un creciente proceso de cacería (...); y c) el Ibiato (Loma Alta), donde se otorgaron dotaciones agrarias a, por lo menos, once estancias ganaderas, lo que casi provocó que los Sirionó se levanten en armas en julio de 1989 contra el avasallamiento de los ganaderos, medida que fue suspendida por la oportuna intervención de una comisión de la Organización Internacional del Trabajo. El 16 de agosto la marcha parte de Trinidad rumbo a La Paz, con 300 marchistas de los pueblos movima, yuracaré, mojeño y sirionó del Beni; en el camino se incorporaron guaraníes de Chuquisaca, matacos del Chaco, tacanas del Norte de La Paz, mosetenes del Alto Beni y uru chipayas del Altiplano, hasta superar los 800 marchistas. Al llegar a La Paz, después de 34 días de caminata y un recorrido de más de 700 kilómetros, en la cumbre nevada de la cordillera en medio de sonidos de pututus (cuernos) y el ondear de whiphalas (banderas indígenas), fueron recibidos por aymaras y quechuas, y con ellos sellaron un pacto de sangre con el sacrificio ritual de una llama (*cf.* Albó, 1996).

decretos también declararon la intención de promulgar una ley específica para pueblos y comunidades nativas, que más adelante se conocerá como Proyecto de Ley para los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía. “Desde entonces la noción de territorio se impuso en el debate público y fue asumida también por los pueblos campesinos indígenas de tierras altas como parte de su agenda política” (<http://www.gobernabilidad.org.bo/piocs/terra-y-territorio/la-marcha-del-siglo>).

La Constitución Política del Estado (CPE) de 1994 reconoció el carácter multicultural y pluriétnico de la nación boliviana. En los años siguientes fueron aprobadas nuevas leyes, como la de la reforma educativa intercultural bilingüe, leyes de reestructuración del Estado que promovieron la integración político-administrativa de las comunidades campesinas e indígenas a través de la municipalización del país, mecanismos de participación popular y control social, y el establecimiento de espacios colectivos específicamente étnicos, como las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). También se aprobaron leyes sobre el medio ambiente. Estas reformas legislativas y político-administrativas fueron promovidas, paradójicamente, bajo la hegemonía de las políticas económicas neoliberales.

Los ajustes estructurales, las privatizaciones, el retroceso del frágil Estado benefactor y la precarización del empleo en el periodo neoliberal, contribuyeron a la creación de nuevos emprendimientos e iniciativas económicas auto-gestionadas por los propios trabajadores en el área rural y urbana. El resultado de este proceso fue la expansión del tejido económico, formado por organizaciones al margen de las relaciones obrero-patronales como, por ejemplo, las organizaciones económicas campesinas, indígenas y originarias (OECA), que reúnen a los miembros de comunidades rurales con actividades económicas similares y dispuestos a asociarse para promoverlas; las organizaciones económicas asociativas unipersonales, familiares y micro y pequeño emprendimientos con trabajadores asalariados informales en las ciudades, incrementadas por la aceleración de la migración rural de campesinos(as) y mineros relocalizados (Sandoval y Sostres, 1989).

Estas nuevas organizaciones se desarrollaron, a lo largo de los noventa, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales (ONG), que proliferaron en el país al calor de la emergencia del discurso de revalorización de la sociedad civil y de la fuerte presencia de la cooperación internacional. Estas asumieron el rol de apoyo y provisión de servicios, en coordinación con el sector público, para las poblaciones afectadas por las políticas de ajuste estructural. Desde estos nuevos emprendimientos, auto-gestionados por los trabajadores, emergió un nuevo movimiento social referido a la economía solidaria y el comercio justo.

En 1991 se crea la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas de Bolivia (CIOEC Bolivia), que será miembro fundador de la Red Nacional de Comercialización Comunitaria de Bolivia (RENACC) en 1993. Ese mismo año se funda también la Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia (AOPEB) (Hillenkamp, 2015).

Sus objetivos eran el fomento de espacios de comercialización directa sin intermediación (tiendas de barrio, ferias locales, regionales y nacionales, más recientemente vecinales), apertura de mercados y mejora de las condiciones de venta a grandes comercializadoras. Este movimiento culminó con la constitución legal de la “Red Nacional de Comercialización Comunitaria de Bolivia” en 1996, como asociación de derecho civil sin fines de lucro y donde lo comunitario está referido principalmente a la proximidad territorial de circuitos cortos de intercambios. Al mismo tiempo, estas formas alternativas de comercialización se fueron asociando a la noción de comercio justo (*ídem*).

Toda esta energía social ganó un nuevo impulso político a partir del año 2000, cuando las organizaciones sociales se movilizan por la defensa de recursos territoriales de gestión comunitaria, y por el control de bienes como la tierra, el agua y los hidrocarburos. Se densificaron las articulaciones entre organizaciones emergentes como, por ejemplo, la Coordinadora del Agua y la Vida y antiguas organizaciones de base territorial, como la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ), la

Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa” (FNMCB-BS), la Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba (COCA TRÓPICO), la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) en las ciudades. Estas organizaciones pasan a formar el nuevo núcleo de los llamados movimientos sociales.

Una de las demandas centrales de estas organizaciones era la apertura de una Asamblea Constituyente para la refundación del Estado y de su economía, con base en los principios y valores colectivos propios de las comunidades indígenas y campesinas. Las organizaciones sindicales de base territorial, mencionadas en el párrafo anterior, y otras organizaciones populares, formaron el Pacto de Unidad<sup>4</sup> que apoyó al MAS, atestiguando la capacidad de este partido para canalizar políticamente la representación de los movimientos sociales de larga tradición comunitaria-indígena y sindical-cooperativista, en articulación con nuevos actores en contra de la hegemonía neoliberal, el imperialismo y el colonialismo interno.

Durante estos primeros años del siglo XXI, la hoy Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias (CIOEC) y la Red Nacional de Comercialización Comunitaria (RENACC), mantuvieron sus acciones colectivas orientadas hacia la promoción económica de sus orga-

---

4 El Pacto de Unidad nace en Santa Cruz el 2004, con el desafío de articular al movimiento campesino indígena del país e impulsar la realización de una Asamblea Constituyente “fundacional, soberana y participativa” que apruebe una Constitución fundada en el reconocimiento de la preexistencia de los pueblos y naciones originarias. Los estudiosos del tema coinciden en afirmar que “el Pacto de Unidad fue el espacio de imaginación y diseño del Estado Plurinacional (...)”. Fue la instancia que asumió la articulación del proyecto de un Estado Plurinacional en Bolivia en torno a las organizaciones campesinas-indígenas “que se configura como una especie de intelectual orgánico colectivo y que produce los dos documentos globales más importantes. Uno inicial, que está más marcado por los principios organizativos, y una segunda propuesta que ya contiene un diseño bajo la forma de Constitución” (Tapia, 2011).

nizaciones y un perfil político partidario menos prominente en las movilizaciones sociales en el país. Al mismo tiempo, los líderes de estas organizaciones participaron en los foros sociales mundiales, adhiriendo al lema de que “otro mundo” y “otra economía” son posibles, pasando a considerar su práctica bajo la perspectiva del modelo de “economía solidaria” que se discutía en estos foros.

Con la victoria del Movimiento al Socialismo (MAS) en las elecciones de 2005, RENACC y CIOEC identificaron una oportunidad política para impulsar el proyecto político de economía solidaria y comercio justo, y asumieron un nuevo rol como actores políticos. En 2007 se crea la Plataforma Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Economía Solidaria y el Comercio Justo de Bolivia, que se define discursivamente como una alternativa al sistema neoliberal y una estrategia de lucha contra la pobreza.<sup>5</sup> En 2009 se organiza una nueva plataforma –en base a la anterior– que se denomina Movimiento de Economía Solidaria y Comercio Justo de Bolivia (MESyCJB) que, a más de buscar posicionar a la economía solidaria como la vía para impulsar la economía comunitaria

---

5 La Plataforma Multisectorial se conformó con las siguientes organizaciones: RENACC Bolivia con sus 4 regionales: (La Paz con 23 organizaciones afiliadas, Tarija con 11 organizaciones, Oruro con 55 organizaciones afiliadas, Santa Cruz con 11 organizaciones afiliadas); FECAFEB que representa a las familias cafetaleras de Bolivia; CONACOPROQ que representa a las familias productoras transformadores y comercializadores de quinua de Bolivia; El CEIBO, que representa a familias productoras del cacao de Bolivia; UNAP-Bolivia que aglutina a Artesanos del Arte Popular a nivel nacional; AOPEB que reúne a Productores Orgánicos de Bolivia ANPROCA (Asociación nacional de Productores del Café de los Yungas de Bolivia); ASARBOLSEM que aglutina a artesanos y artesanas de la ciudad de El Alto.; RIPESS BOLIVIA (Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria); UPVL (POTOSÍ) (Productores de Potosí); ARAO (ORURO) productores de artesanía; organizaciones de mujeres aymaras en artesanía; Fundación Tejiendo Arte de El Alto y La Paz; ARTIPRO SRL. de Challapata, Oruro; y CONAMAQ: Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu. Organizaciones e instituciones de apoyo: CEPAS Caritas Boliviana; Centro de Promoción de la Mujer “Gregoria Apaza”; Centro de Desarrollo Integral de la Mujer Aymara, CDIMA; CECI Uniterra, COCAWI y CEPROBOL. (Plataforma Multisectorial de Promoción de la Economía Solidaria y Comercio Justo de Bolivia, 2007).

como parte y sustancia del modelo de economía plural, se asume como actor representativo del movimiento de economía solidaria y comercio justo en un sentido amplio.<sup>6</sup>

Antes de seguir el análisis de las acciones colectivas a favor de la economía solidaria y comercio justo en Bolivia después de 2006, examinamos el contexto político, social y económico de este periodo.

## **El proceso de cambio**

En el marco de los compromisos políticos con los movimientos sociales, el gobierno del MAS lideró la instauración de la Asamblea Constituyente, en agosto de 2006, con la amplia participación de organizaciones sociales populares. El tenor de la Constitución y de las nuevas normativas emergentes expresan la revalorización de la comunidad en relación con los valores y principios de la vida colectiva, en contraposición a los valores y principios del proyecto político neoliberal.

En este nuevo contexto de transformaciones, Bolivia ingresó en el panorama internacional como el país que reivindicó constitucionalmente la recuperación y fortalecimiento de las formas de gobernanza comunitarias y de principios pluralistas de organización estatal. A nivel económico, el gobierno del MAS emergió como promotor de un nuevo modelo económico sostenido por los principios de reciprocidad, redistribución y autosubsistencia, en coordinación con el mercado. A nivel socio-cultural, la opinión pública vinculó la experiencia boliviana a la afirmación y proyección de creencias, cosmovisiones, estilos de vida y principios éticos y estéticos propios de las culturas indígenas andino-amazónicas. También se asoció la nueva propuesta política con la apertura de otra ruta de desarrollo, en armonía con la naturaleza.

---

6 En el presente documento nos referimos al movimiento de economía solidaria en un sentido amplio, esto es, incorporando a todos los actores y plataformas, mientras utilizamos Movimiento de Economía Solidaria y Comercio Justo en mayúscula para referirnos a la plataforma MESyCJB.

De hecho, desde 2006, Bolivia ha vivido un proceso de transformaciones discursivas y políticas radicales, con la redefinición del horizonte de los cambios deseables y posibles, que llegó a su expresión máxima en la nueva Carta Magna y en las normativas consecuentes con ésta, como veremos a continuación. A nivel nacional, los referentes simbólicos de la comunidad política imaginada y los principios legitimadores de ciudadanía fueron trastocados. En la actualidad, ser indígena y pertenecer a colectivos populares son elementos centrales de la identidad boliviana. Este proceso ocurrió a través de la introducción de un nuevo vocabulario en los discursos políticos y la normativa nacional, como el Vivir Bien, la Madre Tierra, el pluralismo político y económico, la comunidad y la solidaridad.

El campo político también se transformó con la inclusión de nuevos actores políticos de ascendencia popular, campesina e indígena en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los impactos subjetivos de la revalorización política y simbólica de lo popular, indígena y campesino fueron profundos. Los sectores populares se sintieron reivindicados como individuos y como colectividades en una sociedad estructurada por persistentes y profundos clivajes étnicos y de clase. La identificación con la historia personal de Evo Morales y con las rupturas sociales que él y su gobierno llegaron a simbolizar, incluyendo la desnaturalización de prácticas y discursos discriminadores y excluyentes por parte de las élites criollas, fueron trascendentes.

A esta fuerza simbólica, encarnada físicamente por los nuevos representantes políticos y reforzada por los contenidos de los discursos oficiales y los nuevos espacios de interlocución con el Estado, se sumó la ascensión de una nueva clase media de origen popular e indígena, en un contexto excepcional de crecimiento económico impulsado fuertemente por el alza de los precios internacionales de las materias primas y, en específico, de los hidrocarburos, minerales y alimentos.

Bajo este modelo se ha reafirmado la cultura rentista que aliena prácticas clientelares y prebendales entre dirigencias sociales y políticas con los poderes públicos. Los riesgos que derivan de

estas prácticas es que las lógicas políticas pueden menoscabar la independencia organizativa de la sociedad civil, a través de mecanismos de cooptación; por ejemplo, la distribución de cuotas de poder, oferta de empleos en el sector público, distribución de recursos y oportunidades de negocios a la sombra del Estado, y al margen de la institucionalidad democrática y de mecanismos de rendición de cuentas. Este modelo de gestión pública fomenta la formación de grupos de poder orientados a la defensa de intereses corporativos en contra del bien público, y la profundización de un *modus operandi* autoritario y violento en el seno de la sociedad civil.

*No está por demás reiterar el nexo perverso que exhibe el gobierno de Evo Morales con el Estado colonial del MNR de los años 1950, que propició una escalada de corrupción y relaciones prebendales con dirigentes del campesinado indígena. Hoy, todo ello forma parte de una memoria estatal de colonialismo interno que ya no se circunscribe a un partido, siendo patrimonio de la clase política y del sistema de partidos en su conjunto. Así, todo alarde de ruptura del MAS con el viejo modelo político hace aguas al contemplar esta versión remozada de la parodia revolucionaria, tan bien expresada en sus políticas culturales y desarrollistas, que son una repetición, en clave de farsa, del adusto y racional programa de desarrollo del MNR. Del MNR a Evo Morales: disyunciones del Estado colonial. Silvia Rivera Cusicanqui, 2012. Disponible en: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2012123104>*

El contexto de bonanza económica favoreció estas prácticas. Entre 2006 y 2014, el incremento de los recursos financieros disponibles en la economía boliviana fue exponencial en relación al periodo anterior (1996 y 2005). Para tener una idea, los gastos e inversiones públicas de un año de gestión del gobierno de Evo Morales corresponden en promedio a cuatro años del periodo anterior.<sup>7</sup> La inyección de recursos estatales en la economía ocurrió

7 Alrededor del 50% del presupuesto público fue generado por recursos provenientes de la exportación de hidrocarburos y minerales, indicando la profundización de la dependencia del Estado respecto de las rentas extractivistas. El producto interno bruto (PIB) creció entre 2006 y 2012 a un promedio anual

principalmente a través de obras públicas, compra de insumos de capital para las empresas estatales, expansión del empleo en las entidades públicas, profundización de políticas redistributivas (especialmente transferencias monetarias en forma de bonos), subsidios de gasolina, gas domiciliario y energía eléctrica, y fondos de transferencia directa a las comunidades territoriales, como el Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (más conocido como Fondo Indígena).

Otras medidas, como el incremento del salario mínimo nacional, el establecimiento de un techo en los sueldos de la administración pública y la implementación del doble aguinaldo, contribuyeron a profundos cambios en la dinámica del mercado de trabajo en este periodo: incremento del empleo menos calificado principalmente en servicios, comercio, construcción y transporte no vinculados con la producción y de baja productividad, la disminución del desempleo, el incremento de los ingresos reales de los trabajadores menos calificados y la disminución de los ingresos reales de los trabajadores más calificados. Todos estos factores explican la disminución de la pobreza y de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini en este periodo (Wanderley, 2015b). Estos resultados sociales de signo positivo en el corto plazo se dieron, además, en un contexto de excepcionales indicadores macroeconómicos que merecieron aplausos de organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial.

Con el fin del ciclo de bonanza en un contexto internacional de retracción de los precios internacionales de las materias primas, empiezan a surgir nuevas interrogantes: ¿En qué medida las políticas redistributivas, el incremento del empleo y de la capacidad de compra de la población –logrados en estos últimos diez años– son sostenibles en el mediano y largo plazo? ¿En qué medida se

---

de 4,5%, en tanto el PIB *per cápita* lo hizo en un 2,9%. Este desempeño se explica en gran medida por la mejora de los términos de intercambio de las materias primas, pero también por una mayor demanda interna (capacidad de compra de la población), impulsada por los importantes incrementos en el gasto e inversión pública, que compensaron la contracción de la inversión extranjera directa (IED) y de la inversión privada nacional.

aprovechó el contexto de bonanza para fortalecer la economía agraria familiar, asociativa y comunitaria campesina e indígena, la economía popular y solidaria en el área urbana, en el marco de un modelo de economía plural?

## **Los tejidos socio-económicos plurales y las condiciones de trabajo**

Como se discutirá en el capítulo siguiente, el compromiso político con la pluralidad social y económica fue sellado en la Constitución Política del Estado de 2009, que dispone: “La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa”, y en torno a “los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia” (Art. 306; inciso II y III). También plantea el compromiso del Estado con la economía comunitaria (EC), a la que caracteriza como “sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos” (Art. 307). Y, en cuanto a su articulación con la economía plural, señala que la economía comunitaria “complementará el interés individual con el vivir bien colectivo” (Art. 306). Antes de analizar los significados y alcances en las normativas, presentamos algunos indicadores y datos que nos acercan a la realidad sociológica de estos tejidos económicos.

### ***a) Perfil ocupacional de la población en este universo***

En Bolivia no se cuenta con datos oficiales o estudios especializados sobre la economía comunitaria y la economía solidaria y, por lo tanto, no se conoce con precisión su importancia en la generación de empleo; aún menos, su aporte al producto interno nacional o al desarrollo local. Se conocen datos aproximados sobre la población ocupada en los sectores de la agricultura campesina,

en las cooperativas y asociaciones económicas campesinas, así como sobre la población que genera su propia fuente de trabajo en el área rural y urbana, y de la población que está ocupada en unidades de micro y pequeñas empresas.

Según el Censo de Población de 2012, el 35% de la población vive en el área rural y el 65% en el área urbana. También se conoce la existencia de aproximadamente 800 organizaciones económicas campesinas, indígenas y originarias (OECAS) en el territorio nacional, conformadas por 102.000 asociados a nivel nacional, de los cuales 59% son mujeres y 41% son varones. En términos de distribución de los productores por rubros, el 61% está en la agricultura, 24% en pecuaria, 12% en artesanía y 1% en actividades recolectoras.<sup>8</sup>

Se calcula que Bolivia tenía, en 2012, alrededor de 1.500 cooperativas activas con cerca de 3 millones de socios, equivalente a la tercera parte de la población nacional. El 45% en el rubro de la explotación de recursos naturales y especialmente en la minería, el 34% en servicios (agua y electricidad, transporte, ahorro y crédito, y telecomunicaciones), y 21% en la agropecuaria. Se estima que en este año las cooperativas aportaron con más de 1.300 millones de dólares al país y generaron más de 35 mil empleos directos.<sup>9</sup>

Contamos con datos oficiales sobre la economía popular formada por los y las trabajadoras que generan sus propias fuentes de trabajo. La mayoría de la población ocupada femenina y masculina a nivel nacional, sigue generando sus propias fuentes de trabajo. En cifras, se observa que del total de la población ocupada femenina en 2011, el 67% estaba ocupada como trabajadora por cuenta propia, patrón, cooperativista o trabajadora familiar sin

---

8 Primer Censo Nacional de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias: "Aporte de las OECA's al índice de desarrollo productivo". La Paz: CIOEC-Bolivia, 2009.

9 Datos presentados en el Seminario "Economías Alternativas para el Vivir Bien" organizado por la Vicepresidencia del Estado Plurinacional en 2012 y publicados en <http://www.pieb.com.bo/sipieb> (consulta realizada en julio de 2015).

remuneración. En el mismo año, el 56% del total de la población masculina estaba ocupada en estas categorías.<sup>10</sup>

Las unidades económicas familiares generaron fuentes de trabajo para el 65% de las mujeres trabajadoras, y para el 47% de los hombres trabajadores del país en 2011. Las unidades de pequeño porte con menos de 5 empleados, las cuales incluyen las unidades familiares, ocuparon al 65% de las mujeres y al 58% de los hombres, en el mismo año de referencia.

Uno de los temas de debate actual en el país es la disminución continua de las y los trabajadores agrícolas en esta primera década, y el incremento continuo de las ocupaciones en el sector terciario (servicios, comercio y transporte), mientras el trabajo en el sector secundario (manufactura) no varió significativamente en todo el periodo. De esta forma, las mujeres siguieron concentradas en el sector terciario, principalmente en comercio y servicios, pasando de 49% en 2001 a casi 60% en 2011. En el caso de los hombres la relación es del 42% al 55%, respectivamente. El 91,5% de los emprendimientos creados entre 2008 y 2013 eran unipersonales, y la mayoría en el sector de servicios y comercios.<sup>11</sup>

### ***b) Nivel educativo***

Un cambio significativo en este periodo fue la mejora de los niveles educativos de la población ocupada femenina y masculina. En 2011, un 25% de las mujeres y de los hombres ocupados tenían niveles superiores al de la secundaria completa. Sin embargo, las mujeres están más representadas que los hombres en el nivel de educación

---

10 En términos de composición del mercado de trabajo, en el año 2011 el 39% de las mujeres en edad de trabajar estaban clasificadas como población económicamente inactiva (no estaban ocupadas ni buscando una ocupación remunerada), en contraposición al 19% de los hombres que estaban en la misma condición. Las tasas de desempleo de hombres y mujeres disminuyeron a lo largo de la década. La proporción de desocupadas aspirantes (que están buscando trabajo por primera vez) aumentó, alertando la creciente dificultad de los jóvenes para encontrar empleo.

11 Para más detalles sobre la estructura ocupacional en la última década, consultar Wanderley, 2013 y 2015b.

primaria. Al desagregar la población ocupada entre asalariados y generadores de sus propias fuentes de trabajo (independientes), se observa la continuidad de las diferencias de educación entre el sector asalariado e independiente, para la población ocupada femenina y masculina. Para el mismo año, entre los y las trabajadoras asalariadas, el 51% de las mujeres y el 33% de los hombres tenían más de secundaria completa. Estas proporciones bajan al 18% en las mujeres y al 16% para los hombres, entre las y los trabajadores autoempleados.

### *c) Diversidad interna*

El universo del trabajo auto-generado está constituido por emprendimientos muy diversos en términos organizativos (propiedad, gestión, relaciones de trabajo, criterios de distribución del excedente). Figuran unidades familiares, empresas de diversos tamaños, asociaciones y cooperativas, con niveles y tipos disímiles de posicionamiento en los mercados locales, nacionales e internacionales. Mientras algunas unidades logran consolidar sus actividades e incrementar los volúmenes de sus transacciones y de los flujos de ingreso, otras se mantienen en dinámicas de supervivencia, pobreza y alta inseguridad. Estas diferencias se expresan en las tensiones organizativas del movimiento de economía social y solidaria, como veremos más adelante.

El nivel de remuneración de las personas que trabajan como cuenta-propia, trabajadoras familiares y propietarias de negocios familiares, micro y pequeñas empresarias también es muy dispar. Mientras muchas personas se encuentran atrapadas en actividades de baja productividad y baja remuneración, sin alternativas de potenciar sus actividades o transitar a trabajos de mejor calidad, otras logran consolidar sus actividades, insertarse a mercados nacionales e internacionales y generar ingresos más elevados.

### *d) Protección social e informalidad*

Las diferencias de generación de excedente y de bienestar social entre individuos y familias en actividades de autoempleo y con

la misma ascendencia social y cultural, incluyendo los migrantes del campo o de las minas, son notorias aunque poco estudiadas y conocidas. En las últimas décadas se ha observado procesos de movilidad social de estratos populares y de ascendencia indígena, los cuales escenifican su acumulación de excedentes en fiestas como la del Gran Poder en la ciudad de La Paz, mostrando la posibilidad de conciliación entre la diferenciación socio-económica intraétnica y la reafirmación de fronteras simbólicas y socio-territoriales interétnicas. Infelizmente no contamos con estudios especializados sobre movilidad social en el país.

La condición de precariedad e inseguridad de las y los trabajadores puede visualizarse mediante la cobertura de la seguridad social. Entre 2001 y 2011, se observa la continuación de la exclusión de la mayoría de trabajadores y trabajadoras afiliadas a la seguridad de largo plazo (jubilación) a través del Sistema de Capitalización Individual de Contribución Definida (AFP), pese al incremento modesto de la cobertura.

Efectivamente, el 12% de las trabajadoras y el 16% de los trabajadores estaban afiliados –en 2009– a un fondo de pensiones. Los y las trabajadoras asalariadas presentan mayor cobertura respecto a los y las no asalariadas. Sin embargo, en ese mismo año, el 68% de los trabajadores asalariados y el 58% de las mujeres asalariadas no estaban afiliadas a una AFP. Entre 2005 y 2011 se observa que 4 de cada 5 jubilados en el seguro social obligatorio fueron hombres. En relación a la cobertura de corto plazo, más del 60% de los trabajadores y las trabajadoras permanecían –en 2009– al margen de la cobertura de salud. El grupo con mayor cobertura es la población asalariada; sin embargo, 67% de los hombres y 56% de las mujeres asalariadas no contaban con un seguro de salud.

En el marco de la protección social, otro importante indicador se refiere a la cobertura de los servicios de cuidado de personas dependientes (niños, niñas, adolescentes, personas enfermas o con discapacidad y adultos mayores). Bolivia todavía no cuenta con un sistema de servicios públicos de apoyo al cuidado. La responsabilidad y el trabajo de cuidado recaen sobre las familias y, específicamente, sobre las mujeres en su interior. Esta situación no

solo condiciona las posibilidades de participación en actividades remuneradas, sino también la inserción de las mujeres en actividades al margen de la seguridad social.<sup>12</sup>

En conclusión, la mayoría de la población ocupada se encuentra al margen de la regulación laboral y de la seguridad social de corto (salud) y largo plazo (jubilación), realidad que es más expresiva entre los y las trabajadoras que generan sus propias fuentes de empleo en unidades económicas de pequeño porte bajo modalidades familiares, unipersonales, asociativas y comunitarias.

*Yo tengo derecho (...) a la salud, a una jubilación pero ¿dónde está la construcción de los derechos sociales?*

*Vivimos y sobrevivimos en nuestro país porque nosotros mismos nos generamos empleo*

(mujeres de organizaciones económicas del movimiento de economía solidaria y comercio justo)

Los datos presentados corroboran el contexto de alta precariedad e informalidad, tanto en términos laborales como de seguridad social. Esta situación es más aguda para las mujeres. El autoempleo y la exclusión de sistemas de seguridad social de corto y largo plazo están estrechamente relacionados, debido a que el sistema se funda sobre el trabajo asalariado formal. La multiactividad laboral es la estrategia laboral dominante, lo que implica la dedicación a varias actividades en trabajos no asalariados y asalariados no formales y, muchas veces, a doble y triple residencia. Estas estrategias permiten a los trabajadores no asalariados formales generar ingresos para sus familias, pero no solucionan la situación de inseguridad frente a circunstancias de enfermedad, vejez u otros riesgos.

En relación al nivel de formalidad, medida por la inscripción en el marco jurídico, la mayoría de las unidades económicas solo

12 Para más detalle sobre la organización del cuidado en Bolivia, consultar Farah, Salazar, Sostres y Wanderley, 2013.

cumplen con algunos del conjunto de requisitos establecidos por el Estado. Por esto es difícil trazar una línea entre empresas que cumplen algunos de estos requisitos, y aquellas que cumplen todos y, por lo tanto, establecer claramente su *estatus* formal o informal. Y esto es válido para todas las empresas, independientemente del tipo de propiedad y tamaño.

Las dificultades de cumplimiento del conjunto de exigencias estatales para el funcionamiento de unidades económicas están relacionadas a la inadecuación del marco jurídico, a la duplicidad, infinidad y constantes cambios de requerimientos exigidos, la falta de asistencia ofrecida por los funcionarios encargados del monitoreo y sanción, los altos costos para cumplir los requerimientos, y los bajos retornos que este marco legal y de políticas ofrece a las unidades económicas.

La inadecuación del marco regulatorio y de políticas es particularmente agudo para las pequeñas unidades de propiedad colectiva. Pese a las dificultades y falta de incentivos para la legalización de las unidades económicas, se observa que la estrategia predominante de estas unidades es el cumplimiento de por lo menos una de las normas legales. Si bien, al inicio de las actividades económicas, gran parte de las unidades no tienen condiciones para cumplir los requisitos, éstas buscan avanzar en el cumplimiento a mediano plazo. Para ello, eligen los requisitos menos costosos y más accesibles, al mismo tiempo que reinterpretan los parámetros de la legalidad. Un ejemplo de ello es la utilización de la personalidad jurídica de las asociaciones como sustituto de otros registros (Wanderley, 2004).

El establecimiento de un marco legal y de una política consistente y adecuada a la pluralidad del universo económico y laboral boliviano, y que cuente con enfoque de género, es central para potenciar estas actividades y mejorar las condiciones de vida de la población. Pese a esfuerzos desde el gobierno central y de los gobiernos subnacionales en la última década<sup>13</sup> en esta dirección, esta es una tarea pendiente en Bolivia. Por eso es importante revisar

---

13 Para más detalle sobre estos esfuerzos, ver el Programa de Innovación en la Gestión Pública (2007).

las experiencias internacionales y los estudios que sistematizaron criterios para avanzar en el entorno institucional adecuado a la pluralidad económica.

### *e) Criterios para analizar las asociaciones económicas*

En relación a las asociaciones, este universo alberga diferentes tipos de colectivos, desde los gremios de comerciantes, cooperativas, asociaciones de productores, transportistas, desempleados, entre una infinidad de organizaciones sectoriales en el área rural y en el área urbana. El entramado organizacional que resulta de este universo es complejo, con vinculaciones múltiples entre estas unidades y sus entes representativos.

Si bien contamos con trabajos que ofrecen aproximaciones valiosas al universo de las asociaciones y cooperativas en Bolivia, todavía falta comprender con mayor detalle la heterogeneidad de las organizaciones que están por detrás del denominativo de “asociación” o “cooperativa”. En un primer momento, los siguientes criterios nos permiten aproximarnos a las unidades económicas en general y a las asociaciones y cooperativas económicas en particular: (i) tipo de propiedad y gestión, (ii) objetivos y áreas de actuación, (iii) ramas de actividad, (iv) integración a mercados, (v) nivel de formalidad externa (cumplimiento de los requisitos legales de funcionamiento), (vi) formalidad interna (sofisticación en la gestión y administración), y (vii) composición de género.

Veamos estos criterios en relación a las asociaciones. Según el *criterio del tipo de propiedad y gestión*, se puede tipificar dos principales grupos de asociaciones. Un primer grupo está formado por asociaciones que, en realidad, funcionan como una micro o pequeña empresa donde el presidente actúa como el propietario, concentrando la gestión y administración, en una relación vertical con las(os) trabajadores. En estas “asociaciones”, la contabilidad no es socializada entre las(os) “asociadas(os)”, que no se enteran de los costos de administración, de las ganancias ni del porcentaje que significa la remuneración de la mano de obra. Muchas de estas asociaciones están lideradas por familias o por un varón.

Un segundo grupo está formado por socios(as) en una relación horizontal, donde todos(as) son al mismo tiempo propietarios(as), administradores(as) y productores(as). En estas asociaciones se verifica rotación de cargos, contabilidad abierta, y gestión y gerencia más participativa entre todas(os) las(os) asociadas(os). Estas son las asociaciones que se incluirían en la economía social y solidaria. Muchas organizaciones de este tipo surgen a partir de experiencias en las asociaciones del primer grupo –que funcionan como micro o pequeña empresas– y por la acción de las productoras que, al no satisfacer sus expectativas de transparencia y justicia, deciden abrir sus propias asociaciones.

Si elegimos el *criterio de objetivos y áreas de actuación*, las asociaciones se clasifican en tres grupos. Un primer grupo compuesto por asociaciones cuyo objetivo principal es la comercialización de los productos de los y las asociadas en el mercado nacional. Un segundo grupo está compuesto por asociaciones que nacieron para facilitar el relacionamiento con autoridades públicas, instituciones privadas, organismos no gubernamentales y cooperación internacional. Un tercer grupo de asociaciones tiene como objetivo la producción conjunta entre socios, a través de la coordinación de la compra de materia prima, su transformación y la colocación de los productos en el mercado. Por supuesto que muchas asociaciones combinan los diferentes objetivos en lógicas políticas, económicas y sociales diversas.

De acuerdo al *criterio de rubros*, las asociaciones pueden ser de producción, servicios y comercio. Las de producción están en los diferentes rubros: agrícola, pecuario, piscícola, minero, forestal, industria de alimentos, de prendas de vestir, cerámica, tejido, cestería, joyas, entre otros.

Según el *criterio de integración a mercados*, también se observa una gran heterogeneidad de las asociaciones y de las unidades económicas que las componen. Mientras algunas lograron un ritmo de producción y venta sostenible a lo largo del año, otras presentan una producción estacional concentrada en algunos meses del año. De la misma manera, algunas tienen una inserción combinada en mercados locales e internacionales, mientras que

para otras su inserción es únicamente en mercados nacionales o internacionales. No menos importante es la sostenibilidad a lo largo del año: mientras algunas mantienen sus actividades a lo largo del año, otras más bien se concentran en algunos meses.

Considerando el *criterio de formalidad externa*, que comprende el cumplimiento del marco legal y de regulación del Estado, encontramos fronteras difusas, debido a que la mayoría de las unidades económicas cumplen con por lo menos uno de los requerimientos establecidos por el Estado, y pocas son las que cumplen con todos. Se nota además una relación inversa entre el tiempo de existencia de la unidad y el cumplimiento de la normativa: cuánto más reciente, menos formal. Sin embargo, la expectativa dominante es avanzar en el cumplimiento de algunos requisitos. Es importante enfatizar la inadecuación del marco regulatorio y de las políticas que generan incentivos negativos a su cumplimiento e, inclusive, imposibilidades de cumplimiento para las unidades económicas, principalmente las asociaciones y las unidades de pequeño porte.

Según el *criterio de formalidad interna*, que abarca el grado de formalización de procedimientos gerenciales, administrativos y financieros al interior de las unidades económicas y entre ellas, se observa deficiencias significativas en la mayoría de las unidades económicas y las asociaciones de productores de pequeño porte. Esta es una dimensión importante de la “gobernanza cooperativa”, que todavía no ha recibido atención adecuada por los estudios y las políticas de promoción productiva y desarrollo local.

Finalmente, según el criterio de *composición de género*, las unidades y asociaciones pueden presentar tres tipos de composición: mujeres en un cien por ciento, hombres en un cien por ciento, y mixtas. Esta característica es muy importante porque define dinámicas internas específicas.

Estos criterios contribuyen a tipificar las unidades económicas en toda su heterogeneidad y, en ese sentido, facilitan la comprensión de sus dinámicas y necesidades específicas. Estos aspectos son fundamentales al momento de diseñar e implementar políticas para su fortalecimiento económico, y al momento de fortalecer su articulación para la incidencia política.

## CAPÍTULO II

# Los avances normativos legales y políticos de la economía plural en Bolivia

El año 2006 es un hito en la historia de Bolivia. Con el arribo al poder del Movimiento al Socialismo, liderado por Evo Morales, se abre una etapa de reformas políticas y económicas guiadas por el propósito de superar el modelo neoliberal que imperó en el país desde 1985, y de refundar el Estado para construir un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario” (CPE, 2008: 3).<sup>1</sup> La nueva Constitución Política del Estado (CPE), aprobada en referendo el 2009, propone, en lo económico, “reconocer, promover y proteger la economía plural constituida por cuatro formas de organización económica: comunitaria (sistemas de producción y reproducción de la vida social fundados en los principios y la visión propios de los pueblos y naciones indígena originario y campesinos); estatal (las empresas y entidades económicas de propiedad estatal); privada (las empresas y entidades económicas de propiedad privada); y cooperativa”.

En los últimos años se aprobó un conjunto de normativas dirigidas a impulsar el principio constitucional de economía plural; entre estas destacan: el Plan Nacional de Desarrollo “Para el Vivir Bien” de 2006,<sup>2</sup>

---

1 Una primera versión de este acápite fue publicada en el libro de Wanderley, 2013.

2 El Plan 2006-2011 es el último Plan Nacional aprobado, y no fue sustituido por otro hasta 2015.

el Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno de 2009,<sup>3</sup> y la Estrategia Plurinacional de Economía Solidaria y Comercio Justo de 2010. A esto se agregan leyes que responden al mismo tenor: la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en 2010, la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria de 2011, la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien de 2012, la Ley 306 de Promoción y Desarrollo Artesanal del 2012, la Ley 338 de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias-OECAS y de Organizaciones Económicas Comunitarias-OECOM para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria, y la Ley general de Cooperativas, ambas del 2013.

El presente capítulo analiza el marco normativo de la economía plural, en el que se inscriben la economía comunitaria y la economía solidaria. Dos indagaciones guían esta lectura: (i) los significados y alcances de la economía comunitaria en los diferentes documentos, la coherencia al interior de cada uno, y entre sí; y (ii) la identificación de los actores legítimos de la economía comunitaria y de la economía plural, y sus efectos en el campo político.

## **Constitución Política del Estado de 2009**

El reconocimiento constitucional de la pluralidad de la sociedad y de la economía boliviana, y el compromiso del Estado con su promoción, generó la expectativa de una nueva ruta de transformaciones sociales, políticas y económicas hacia una sociedad más igualitaria, justa e inclusiva, horizonte que puso a Bolivia en el centro del debate internacional.

La nueva CPE establece un nuevo Estado “basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica,

---

3 Este Plan Sectorial a la fecha sigue vigente.

social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra; en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos” (Introducción de la CPE). En esta perspectiva, el principio de la economía plural se enmarca en el compromiso por la inclusión social, política, cultural y por la diversidad étnica del país, haciendo eco del fuerte constitucionalismo social de la nueva Carta Magna, que destaca cuatro generaciones de derechos: derechos individuales, derechos sociales, derechos colectivos y derechos relativos al medio ambiente.

**Artículo 8.**

- I. *El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qbapaj ñan (camino o vida noble).*
- II. *El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien.*

El Artículo 306 establece así el modelo económico plural.

“I. El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos.

II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa.

III. La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo”.

En el Artículo 307 se define la economía comunitaria:

“El Estado reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria. Esta forma de organización económica comunitaria comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”.

Este artículo incorpora nuevos elementos sobre la economía comunitaria a los ya establecidos por el Artículo 306, inciso III, antes mencionado.

### **Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”. Lineamientos estratégicos 2006-2011**

En concordancia con la CPE, aunque anterior a la misma, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) propone lineamientos de acción en el marco de la “descolonización” y la “desneoliberalización”. En el primer párrafo de la introducción se establece que el objetivo central del gobierno de Evo Morales es “remover, desde sus raíces, la profunda desigualdad social y la inhumana exclusión que oprimen a la mayoría de la población boliviana, particularmente de origen indígena” y que esto requiere “el cambio del patrón de desarrollo primario exportador, que se caracteriza por la explotación y exportación de recursos naturales sin valor agregado, y la constitución de un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado, que consiste en la agregación de valor y la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables” (p. 1).

El diagnóstico sobre las condiciones estructurales de la desigualdad y la exclusión social apunta al “colonialismo”, al “patrón primario exportador” y al “neoliberalismo”. De acuerdo al PND “El colonialismo republicano institucionalizó la desigualdad y la exclusión –no solo social sino también política y económica– de la población mayoritaria indígena desde el momento mismo de fundación de la República y de la primera Asamblea Constituyente de 1826, pues le niega el derecho a la propiedad de los medios

productivos –principalmente la tierra–, el acceso a los servicios públicos de educación y salud, así como a la posibilidad de intervención en las decisiones nacionales. ..” (p. X). El texto sostiene que el patrón primario exportador tuvo su origen en el establecimiento de la industria minera de la plata, a fines del siglo XIX, el cual se mantuvo hasta principios del siglo XXI.

*Esta estrategia conduce a la construcción de una nueva sociedad, fundada en la energía y en la capacidad derivada de la multiculturalidad que posee el país y de la diversidad de las prácticas solidarias, ejercitadas por las comunidades urbanas y rurales, en la construcción de una nueva forma organizativa nacional sustentada en la nueva institucionalidad que emerge de nuestra multiculturalidad; afirmada en un nuevo Estado social comunitario, descolonizado y fundada en la multidiversidad social urbana y rural, como expresión de la diversidad de intereses y aspiraciones de cambio, en función del Vivir Bien, ahora y mañana. (PND, Introducción).*

En el documento se afirma que el neoliberalismo profundizó el colonialismo, debilitó el Estado y supeditó el desarrollo del país a los designios de las organizaciones multilaterales y a los intereses de las empresas transnacionales. La persistencia del patrón primario exportador, aunque nombrada como una de las causas centrales de la desigualdad y exclusión social, no mereció la misma atención en el debate público que las otras dos condiciones estructurales identificadas. Sin embargo, el Plan propone ideas que consideramos potentes para un desarrollo alternativo. Entre estas destacamos:

- a) la pluralidad económica en el territorio nacional es considerada un potencial para el desarrollo. “La política productiva será inclusiva e incentivará la formación de agrupaciones y asociaciones empresariales, como consorcios y diversas formas de asociatividad que combinen diferentes tamaños y formas de organización de la producción, favoreciendo la integración horizontal y vertical, en el marco del enfoque de Complejos Productivos Integrales”;

- b) la diversificación productiva con agregación de valor, aspecto que se considera clave para el desarrollo económico y social;
- c) el reconocimiento del rol protagónico del Estado en el proceso de transformación productiva;
- d) el Estado, como promotor y protagonista del desarrollo, “establecerá la seguridad alimentaria, complementada con la soberanía alimentaria, como un instrumento de desarrollo y fortalecimiento de la capacidad productiva, para dotar oportunamente alimentos básicos y de consumo masivo a precios justos”.

A pesar de que el PND propone un modelo de desarrollo plural<sup>4</sup> sobre la base de las diversas formas de organización económica, el texto refleja visiones contrapuestas en relación a las características y el rol de las diferentes economías (pública, privada, comunitaria y cooperativa), su interrelación, los actores económicos que las componen y su proyección futura.

Por lo menos dos definiciones del sector comunitario pueden ser identificadas en el PND, las cuales se fundan sobre dos relaciones opuestas con el sector privado: la primera enfatiza racionalidades económicas contrapuestas (solidaridad versus búsqueda de ganancia), mientras la segunda enfatiza en las desiguales condiciones institucionales y económicas que limitan el desarrollo de los diferentes sectores en el marco de una economía de mercado. Estas enunciaciones expresan las dos alternativas interpretativas de lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y se traducen en:

**Primera definición:** El PND define al sector socio-comunitario como expresión de una cultura cosmocéntrica andina del Vivir Bien,

---

4 El actual Modelo Económico Productivo tiene cinco pilares: a) expansión del Estado nacional productor; b) industrialización de los recursos naturales; c) modernización y tecnificación de la mediana y pequeña producción urbana y rural; d) satisfacer el mercado interno y luego exportar; y e) redistribuir la riqueza. Fuente: El Nuevo Modelo Económico Nacional Productivo. Álvaro García Linera. Revista de Análisis. Reflexiones sobre la coyuntura N° 2, junio de 2008.

en contraposición a la economía privada cuya lógica es la acumulación de bienes materiales. El sector socio-comunitario se fundaría “en una lógica económica basada en principios de reciprocidad y redistribución social en contraposición a aquella (sector privado) solo orientada a la acumulación individualista de capital” (p. 145). Esta visión está ampliamente desarrollada en los capítulos de la Bolivia Digna y Democrática y se articula con una de las definiciones del “Vivir Bien”, presente en dicho plan: “El Vivir Bien es la expresión cultural que condensa la forma de entender la satisfacción compartida de las necesidades humanas más allá del ámbito de lo material y económico, porque incluye la afectividad, el reconocimiento y prestigio social, a diferencia del concepto occidental de ‘bienestar’ que está limitado al acceso y a la acumulación de bienes materiales” (p. 10).

**Segunda definición:** En el capítulo “Bolivia Productiva” –que anuncia la conformación de la matriz productiva mediante la cual se pretende cambiar el patrón primario exportador– la economía boliviana aparece constituida por dos sectores: (i) el estratégico generador de excedentes compuesto por hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales; y (ii) el generador de empleo e ingresos conformado por actividades privadas en sus diversas formas de organización y escala: “micro, pequeña, mediana y gran empresa, cooperativas y artesanías en el ámbito urbano; organizaciones económicas campesinas, indígenas y originarias (OECAS), comunidades campesinas, pueblos indígenas, cooperativas y artesanos en el área rural” (p. 93).

En esta última definición, el sector socio-comunitario figura como parte del sector privado generador de empleo e ingresos, cuyas características distintivas serían el bajo nivel de desarrollo tecnológico y de productividad, débil organización institucional y dependencia respecto a la dinámica de otros sectores productivos y comerciales. Por lo tanto, la dicotomía entre sector privado y sector socio-comunitario, presente en la primera definición, desaparece en la segunda, que más bien enfatiza las condiciones desiguales en que se desarrollan las unidades económicas de este sector para su integración a los diferentes mercados. También apunta a la necesidad de una política pública integral que incentive el desarrollo del conjunto del tejido económico.

Asimismo, esta segunda interpretación del sector socio-comunitario amplía el espectro de actores económicos que lo componen, en relación a lo establecido en la CPE, al incluir a las organizaciones rurales y urbanas como a las micro, pequeña, mediana empresa, cooperativas, organizaciones económicas campesinas, comunidades campesinas, pueblos indígenas y artesanos. Esta ampliación refuta el artículo 307 de la CPE que identifica a la economía comunitaria como propia de los pueblos indígena originario campesinos.

En síntesis, las definiciones de economía comunitaria en estas dos vertientes son contradictorias y enmarcan principios opuestos para las políticas públicas. La ambigüedad conceptual sobre economía comunitaria, presente en la CPE y en el PDM, se expresa tanto en las normativas como en el debate público. Hasta el presente, no es fácil para los actores sociales y tomadores de decisión del gobierno definir la economía plural, la economía comunitaria y la economía solidaria. Esta dificultad normativa no ha sido superada después de nueve años de gestión pública.

### **Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno (octubre de 2009)**

El Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno, documento más cercano a la definición de lineamientos de políticas públicas, fue elaborado por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP), instancia responsable de elaborar medidas conducentes al cambio de la matriz productiva y al fortalecimiento de la economía plural, en coordinación con el Ministerio de Trabajo.

Este plan elude las tensiones referidas a qué es la economía comunitaria, presentes en el PDM, al omitir los términos economía comunitaria o sector comunitario o socio-comunitario; sin embargo, rescata el concepto de comunidad.

Dicho documento reafirma los cinco pilares del Nuevo Modelo Nacional Productivo definido en el Plan Nacional de

Desarrollo, el que define como meta: “sustituir de forma radical el modelo de desarrollo económico implementado en el país desde la constitución de la República, que básicamente estuvo basado en principios liberales y neoliberales orientados al fortalecimiento de la economía privada”. En contraposición, tiene el “objetivo de desarrollar una economía plural: pública, mixta y privada-comunitaria, pero con fuerte presencia estatal” (p. 12). Dos principios orientadores de las políticas de promoción productiva sobresalen: la ampliación de la participación del Estado como agente directo en la economía a través de las empresas públicas y mixtas, y la redistribución de la riqueza a través de la ampliación del consumo social.

En este documento los conceptos de Vivir Bien y de comunidad se sintonizan con la segunda definición del Plan Nacional de Desarrollo. El Vivir Bien que postula el PND “significa que la población trabajadora de Bolivia acceda a empleo digno, con protección social, libre de discriminación, con plena garantía de derechos de asociación y libre del trabajo forzoso y explotación infantil” (p. 48). Por su parte, el concepto de comunidad –mencionado nueve veces<sup>5</sup> contiene una orientación que vincula el problema de las organizaciones de pequeños productores (asociaciones, sindicatos,

---

5 Con este concepto se puntualiza: la carencia de atención estatal para atender las necesidades de las comunidades en términos de producción, reproducción y consumo durante el periodo liberal (1901-1951) (p. 10); los incentivos menores que recibieron las comunidades originarias y productores campesinos en relación al sector empresarial agrícola durante el periodo del capitalismo de Estado (1952-1985) (p. 42); los emprendimientos turísticos comunitarios participan del 5% de los ingresos generados por el turismo y que esto refleja la situación de pobreza de estas comunidades (p. 43); el objetivo de incorporación de un nuevo mercado alternativo de turismo requiere el desarrollo de una industria de base comunitaria, sostenible en el tiempo y administrada por las comunidades y pueblos originarios (p. 81); los nuevos roles del Estado se fortalecen y se complementan con las fuerzas del mercado y movilizan a las propias instituciones sociopolíticas de los pequeños productores (asociaciones, sindicatos, comunidades, ayllus, organizaciones económicas y otras), potenciándolas en su rol de proveedores y productoras de bienes y servicios públicos, a través del desarrollo de mecanismos de acción colectiva organizada (p. 49).

comunidades, ayllus, organizaciones económicas y otras) con la ausencia de instituciones y políticas de fomento productivo dirigidas a superar la heterogeneidad estructural del tejido económico boliviano, en el marco de una economía de mercado. De igual manera, los actores económicos incluidos en esta categoría son más amplios que las comunidades indígenas, y abarcan otras organizaciones sociales (asociaciones, sindicatos, comunidades, ayllus, organizaciones económicas y otras) en el área rural y urbana.

Esta definición reconoce acertadamente tres elementos importantes que caracterizan la diversidad de formas de organización que componen el sector socio-comunitario:

- Diversos grados y condiciones de inserción en el mercado, y la necesidad de políticas para potenciar la integración mercantil vía emprendimientos, empresas e industrias comunitarias.
- La necesidad de potenciar los mecanismos de acción colectiva organizada.
- La presencia de la precariedad laboral y de la pobreza, resultado de su débil desarrollo productivo en una economía de mercado.

La ausencia del concepto de “economía o sector comunitario” y las nuevas definiciones de vivir bien, de comunidad originaria y comunidad campesina, ofrecen pistas importantes sobre las dificultades de consensuar un significado operativo de pluralidad económica para el diseño de políticas públicas. En otras palabras, al evidenciar la gran diversidad al interior de esta economía y la dificultad de establecer criterios diferenciados de los cuatro tipos que la componen, dicho documento abre, implícitamente, la interrogante sobre cómo diseñar políticas públicas orientadas a las cuatro “formas” de organización económica.

Pese a la priorización de una interpretación de economía comunitaria en el Plan Sectorial, la discusión permaneció inconclusa a lo largo de la gestión de los(as) diferentes ministros(as) de

Desarrollo Productivo y Economía Plural. Aún más, se verificó una paralización en el diseño de instrumentos de política pública para promover las organizaciones económicas alternativas, más allá de la creación de empresas públicas.

### **Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez” (Ley N° 031, del 19 de julio de 2010)**

Esta ley establece el régimen de autonomías y descentralización, los nuevos niveles competenciales, el marco legal político estatutario, la representación y los mecanismos de control social tanto a nivel central como en los cuatro niveles autonómicos: departamental, municipal, regional e indígena originario campesino. También define el nuevo régimen financiero.

A partir de los principios autonómicos de unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, complementariedad, reciprocidad y equidad de género, la Ley delimita como competencias exclusivas del nivel central de gobierno “diseñar políticas dirigidas a buscar el acceso a mercados nacionales y promoción de compras estatales en favor de las unidades productivas, entendiéndose éstas como micro, pequeña, mediana, gran empresa, industria, organizaciones económicas campesinas, asociaciones, organizaciones de pequeños productores urbanos y/o rurales, artesanos, organizaciones económico comunitarias y social cooperativas, precautelando el abastecimiento del mercado interno, promoviendo la asociatividad de las unidades productivas” (Art. 92). Y se refiere expresamente a la competencia de “diseñar, normar, implementar y ejecutar la acreditación y certificación en el marco del comercio justo, economía solidaria y producción ecológica” (*ídem*).

Los gobiernos departamentales tienen entre sus competencias exclusivas “la formulación de proyectos para el acceso a mercados departamentales y promoción de compras estatales en favor de las unidades productivas, precautelando el abastecimiento del mercado interno y promoviendo la asociatividad de las unidades

productivas”. De la misma manera están las competencias de promoción de complejos productivos, de una institucionalidad para el financiamiento del desarrollo productivo, la ejecución de políticas públicas para elevar la productividad y competitividad en el marco de la economía plural, incluida la formulación, promoción y ejecución de la comercialización, y capacitación técnica y tecnológica en su jurisdicción.

Las competencias exclusivas de los gobiernos municipales son: la promoción de programas de infraestructura productiva con generación de empleo digno y de acceso a mercados locales y de compras estatales; el fomento a la asociatividad de las unidades productivas y de complejos productivos en base al modelo de economía plural en sus jurisdicciones. También se atribuye a este nivel la coordinación de una institucionalidad para el financiamiento de la infraestructura productiva, el fomento y fortalecimiento del desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial, capacitación técnica y tecnológica en materia productiva; todo en el marco municipal.

Las competencias de las autonomías indígena originario campesinas se refieren al fomento de la recuperación de saberes y tecnologías ancestrales orientadas a la transformación y a la generación de valor agregado, al registro de los derechos intelectuales colectivos, a la ejecución de competencias municipales en sus jurisdicciones, y a la promoción de programas de infraestructura productiva con generación de empleo digno.

Esta normativa incluye un amplio espectro de unidades y organizaciones económicas productivas como la micro, pequeña, mediana y gran empresa, las asociaciones y organizaciones económicas campesinas, de productores urbanos y/o rurales, de artesanos, y las comunitarias y social cooperativas.

También enfatiza la importancia del abastecimiento del mercado interno y la promoción de la asociatividad de las unidades productivas.

En suma, esta Ley se refiere al concepto de economía plural obviando la distinción de los cuatro tipos de economía, generando

un marco más flexible para el diseño de políticas públicas orientadas a los diversos tejidos económicos presentes en el territorio nacional.

### **Resolución Ministerial de la Estrategia Plurinacional de Economía Solidaria y Comercio Justo (diciembre de 2010)**

Esta estrategia fue impulsada por las plataformas de economía solidaria y comercio justo, y elaborada por el Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones del Ministerio de Desarrollo Económico y Economía Plural, en el momento en que la ministra Antonia Rodríguez era una importante líder del movimiento. La estrategia fue aprobada por resolución ministerial en diciembre de 2010.<sup>6</sup> El documento está estructurado en dos partes. La primera contiene una amplia introducción sobre la definición de economía solidaria y comercio justo, con un fuerte énfasis en comercio justo, su historia internacional y nacional, el marco legal que la cobija en Bolivia, sus actores y experiencias. La segunda parte incluye los principios de la estrategia y la definición de planes, programas y proyectos.

La primera parte se inscribe en la necesaria inclusión, en la agenda pública nacional, de la visión del comercio justo en concordancia con la visión de la economía comunitaria propuesta en la CPE y en el Plan Nacional de Desarrollo. En la estrategia está clara la intención de explicitar la convergencia entre los dos conceptos –economía solidaria (comercio justo) y economía comunitaria– a través de la definición del comercio justo como parte de prácticas ancestrales de los pueblos indígenas basadas en los principios de solidaridad, equidad, reciprocidad en la búsqueda del vivir bien. Este encuadre indica que la búsqueda de legitimidad política de

---

6 Resolución Ministerial N° 293.2010, de fecha 21 de diciembre de 2010. Cabe destacar que a diferencia de otras normativas, ésta no está disponible en los sitios web oficiales, dificultando su acceso.

la propuesta de economía solidaria, que ha tendido a subsumirse al concepto de comercio justo, pasa por su vinculación con los gobiernos comunales.

Este esfuerzo de legitimar la propuesta de economía solidaria y comercio justo a través de su vinculación con lo comunitario, está presente en la construcción discursiva de la estrategia. En efecto, es una constante la amplia descripción de las instituciones comunitarias de los pueblos originarios de Bolivia como el *ayllu*, el *ayni*, la *mink'a*, la *tunka*, la *mita*, la *humaraqa*, el *waykanacuy*,<sup>7</sup> entre otras formas de prácticas de cooperación y solidaridad que son afines a la economía solidaria y al comercio justo. Sin embargo, se incluye un párrafo que especifica que en la actualidad, “la modalidad de trabajo donde se estimula y practica la solidaridad son las cooperativas y asociaciones, donde la propiedad del capital está repartida entre los socios por igual, tienen los mismos derechos y obligaciones. En las cooperativas, que es otra forma de asociación entre productores, quienes se reúnen para realizar compras y ventas en común” (p. 14).

Esta redacción explicita la diferencia entre, por un lado, el gobierno comunal en que la membresía es automática a una entidad identificada por el territorio y lazos de parentesco y vecindad y, por el otro, las asociaciones y cooperativas cuya membresía es voluntaria y de tipo contractual, e incluye solamente a algunos de los miembros de la comunidad territorial. Esta diferencia tiene implicaciones políticas y jurídicas importantes, como la definición de quiénes son los socios “legítimos” del nuevo modelo económico plural: el gobierno comunal (sindicatos agrarios) y/o las asociaciones económicas y cooperativas.

En este marco, la estrategia define a las organizaciones sociales productivas, artesanos, micro y pequeños empresarios y

---

7 “El *ayllu* es una forma de organización social (...) que responde a una relación étnica y de parentesco social, actualmente es una organización cuyo vínculo es la tierra y el trabajo (...). El *ayni*, la *mink'a* o *minga*, la *tunka*, la *mita*, la *humaraqa*, el *waykanacuy* son modalidades del “gusto de dar” y son vínculos de solidaridad y cooperación (...) desarrollados por las culturales ancestrales y las comunidades o *ayllus* (...)” (*Idem*).

organizaciones económicas campesinas como los actores de la economía solidaria,<sup>8</sup> y abre un espacio para la interpretación sobre su relación con el gobierno comunal.

En la segunda parte se define a la economía solidaria como: “El proceso socio-económico en el cual las personas son el centro y objetivo principal de los esfuerzos que los seres humanos realizan para mejorar su calidad y sus condiciones de vida, fortaleciendo sus capacidades” (CECI, 2008), asimismo se la puede conceptualizar como: “aquella que se encuentra al servicio de las personas como una alternativa al modelo económico imperante, siendo un instrumento de transformación social y de justicia que fomenta un desarrollo humano sostenible y participativo” (Villadiego, 2005: 12).

Los cuatro pilares centrales de la economía solidaria establecidos en la Estrategia son:

- i) comercio justo, como “una forma alternativa de comercio, una forma de intercambio comercial donde se reducen los intermediarios típicos del comercio convencional y donde se paga un precio justo a sus productores” (CECI, 2008: 14-15);
- ii) tecnología apropiada, como “la incorporación de conocimientos nuevos a los procesos de producción de economía solidaria, velando por la generación de puestos de trabajo especializados y mantenimiento de técnicas y oficios de manera sostenible”;
- iii) sistemas financieros solidarios, con dos objetivos: primero financiar actividades económicas que tengan un impacto social positivo, y segundo obtener beneficios que permitan la continuidad de la experiencia; e

---

8 La Estrategia establece tres grupos de actores que son parte de la ES y CJ en Bolivia: (i) instituciones de apoyo, (ii) organizaciones matrices o redes, y (iii) organizaciones productivas. Se identifica preliminarmente 19 instituciones de apoyo, 17 instituciones matrices y 538 organizaciones de base. Las organizaciones de apoyo se encargan de facilitar programas de capacitación, acceso a mercados y/o incidencia política. Las organizaciones matrices o redes, agrupan a las organizaciones de base y contribuyen a su desarrollo político-estratégico.

- iv) incidencia política, como acción de representatividad directa en espacios estatales, para la generación de políticas públicas acordes a la economía solidaria.

Los componentes de la estrategia son (i) difusión y concientización sobre economía solidaria y comercio justo, (ii) finanzas solidarias, (iii) tecnologías apropiadas de producción bioestables, (iv) sistema de certificación, (v) comercio justo, y (vi) normativa e institucionalidad. Para cada uno de estos componentes, la estrategia define planes, programas y proyectos. En términos de las propuestas de construcción institucional, destaca aquella dirigida a la creación del Consejo Consultivo en Economía Solidaria y Comercio Justo, y la referida a la creación del Viceministerio de Economía Solidaria y Comercio Justo. Según las organizaciones que forman el movimiento de economía social y solidaria en Bolivia, esta estrategia todavía no ha salido del papel.

### **Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (Ley N° 144, del 26 de junio de 2011)**

*Artículo 2. (OBJETO). La presente Ley tiene por objeto normar el proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria para la soberanía alimentaria, estableciendo las bases institucionales, políticas y mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros de la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales, de las y los diferentes actores de la economía plural; priorizando la producción orgánica en armonía y equilibrio con las bondades de la madre tierra.*

*Artículo 3. (FINALIDAD). La presente Ley tiene como finalidad lograr la soberanía alimentaria en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien de las bolivianas y los bolivianos, a través de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria en el marco de la economía plural.*

Esta Ley fue una iniciativa del gobierno central con el apoyo de las organizaciones sindicales, principalmente la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación

Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) y la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (CNMCIQB-BS). La amplitud del objeto de esta normativa y su finalidad define una estrategia de desarrollo rural con dieciséis políticas de Estado,<sup>9</sup> que van desde el fortalecimiento de la base productiva, la protección de recursos genéticos naturales, pasando por investigación e innovación, servicios de sanidad agropecuaria, hasta gestión territorial indígena originario campesina, garantía del intercambio y comercialización equitativos, y el seguro agrario universal.

Además, la Ley 144 instituye una nueva categoría socio-económica: las Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM), como el sujeto clave de la economía comunitaria: “Se reconoce a las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas, como Organizaciones Económicas Comunitarias –OECOM–, constituidas en el núcleo orgánico, productivo, social y cultural para el vivir bien” (Art. 8). Este sujeto es ratificado en el Artículo 36, que plantea: “la estructura organizativa de base para la revolución productiva comunitaria agropecuaria se asienta en las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas, que a partir de la presente Ley son reconocidas en Organizaciones Económicas Comunitarias –OECOM–, las mismas que se regirán por sus usos y procedimientos propios de toma de decisiones, consensos, resolución de conflictos, gestión integral del territorio, uso y acceso a los recursos naturales en base a su estructura orgánica propia”.

---

9 1. Fortalecimiento de la base productiva; 2. Conservación de áreas para la producción; 3. Protección de recursos genéticos naturales; 4. Fomento a la producción; 5. Acopio, reserva, transformación e industrialización; 6. Intercambio equitativo y comercialización; 7. Promoción del consumo nacional; 8. Investigación, innovación y saberes ancestrales; 9. Servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria; 10. Gestión de riesgos; 11. Atención de emergencias alimentarias; 12. Garantía de provisión de alimentos a la población; 13. Garantía de una alimentación y estado nutricional adecuados; 14. Gestión territorial indígena originario campesina; 15. Seguro Agrario Universal, 16. Transferencias. (Artículo 12. Políticas de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria).

También se promueve la creación de un nuevo andamiaje institucional y organizativo: el Consejo Plurinacional Económico Productivo a nivel del gobierno central, y los Consejos Económicos Productivos en los niveles departamental, regional, provincial y municipal.<sup>10</sup> Estas son las nuevas instancias de coordinación y participación para la elaboración de políticas públicas, planificación, seguimiento y evaluación. La representación de los distintos actores que conforman estos consejos no es equivalente en los diferentes niveles territoriales.<sup>11</sup>

Asimismo, la nueva Ley establece que las OECOM son los entes ejecutores directos de proyectos de inversión en el sector agropecuario financiados con recursos externos de donación o créditos. De la misma manera, se faculta a los gobiernos autónomos departamentales a constituir fondos concurrentes para el fomento y mejoramiento de la producción agropecuaria; pero se explicita que los beneficiarios de estos fondos son las organizaciones

---

10 Artículo 37. (Consejos Económico Productivos). “I. Se crean los Consejos Económico Productivos, constituidos por las autoridades gubernamentales correspondientes, las organizaciones indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas, representantes del sector agroempresarial, como instancia de coordinación y participación para la elaboración de políticas públicas, planificación, seguimiento y evaluación de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria.

II. El Consejo Plurinacional Económico Productivo-COPEP, estará conformado por: la Presidenta o Presidente del Estado Plurinacional, ministras o ministros del área productiva, representantes de las organizaciones indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas a nivel nacional. Representante de la Confederación Agropecuaria Nacional (...).

V. Los Consejos Regionales Económico Productivos-COREP, ejercerán sus competencias en el ámbito regional de su jurisdicción territorial, y estarán conformados por: la autoridad regional competente, representantes de las organizaciones indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas a nivel regional”.

11 En el nivel central y departamental, los respectivos Consejos incluyen un representante de la Confederación Agropecuaria Nacional o Departamental y diversos representantes de las OECOM. En los niveles regional, provincial y municipal, están representantes de las OECOM y no se incluyen ningún representante de los productores agroempresariales o productores individuales pequeños, medianos o grandes.

económicas comunitarias y las asociaciones de productores que estén articuladas a las comunidades.

Mediante esta Ley se crea el Fondo Crediticio Comunitario,<sup>12</sup> cuyo comité directivo estará constituido por representantes de organizaciones político territoriales de base campesinas, además de los representantes del Estado. Igualmente, el nuevo sistema de apoyo técnico se orienta al desarrollo de capacidades organizativas y técnicas comunitarias.

Un problema fundamental de esta Ley es el nombre del nuevo sujeto: organizaciones económicas comunitarias (OECOM), y el rol protagónico asignado. Ambos elementos chocan con su inexistencia, pues las estructuras comunitarias designadas como OECOM se originan en organizaciones de base territorial, asociadas con la acción en el ámbito político-sindical. La experiencia de transformación en organizaciones económicas, en los años ochenta, como la denominada Corporación Agropecuaria Campesina (CORACA), enfrentó enormes dificultades que resultaron en su inviabilidad como mecanismo para lograr la “autonomía productiva y política de las instancias comunarias de organización social en el campo” (Rivera, 1985: 150).<sup>13</sup> Por lo tanto, a partir de la aprobación de

---

12 Este fondo deberá ser “administrado en fideicomiso por el Banco de Desarrollo Productivo S.A.M. – BDP S.A.M., Banco de Segundo Piso, con la finalidad de otorgar créditos para la producción agropecuaria a Organizaciones Económicas Comunitarias-OECOM, Organizaciones Económicas Campesinas y las y los pequeños productores, al menor costo financiero posible, con recursos del TGN, representado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en función a las disponibilidades de recursos y otras fuentes de financiamiento” (Artículo 51). Asimismo se crea “el Seguro Agrario Universal “Pachamama”, con la finalidad de asegurar la producción agraria afectada por daños provocados por fenómenos climáticos y desastres naturales adversos” (Artículo 30).

13 En julio de 1983, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) crea la Corporación Agropecuaria Campesina-CORACA, cuya personería jurídica fue aprobada por el gobierno de Hernán Siles Suazo el 23 de abril de 1984, en el interés de resolver autogestionariamente los problemas de producción, comercialización, crédito, etc. de la economía campesina. Sin embargo, y tal como afirma Rivera afianzó la dependencia frente al estado y la “regresión corporativista de la práctica sindical”, generando crecientes

esta Ley, estas organizaciones políticas tienen el reto de convertirse en organizaciones económicas. Ello implica un proceso muy complicado y difícil de concretarse, como lo prueba el escaso o nulo avance en esa perspectiva hasta la fecha.

*En 2011 queríamos construir poder económico de los sindicatos y pensamos que era potenciando actividades asociativas. Aprendimos que no es un tema de voluntad del Estado, no lo podemos imponer. Las condiciones de maduración de la sociedad para asumir poder comunitariamente eran débiles. (Entrevista al Vicepresidente del Estado Plurinacional, Álvaro García Linera. Matutino El Deber 05-12-2014).*

Lo que parece buscarse a través de esta Ley es el desplazamiento de las Organizaciones Económicas Campesinas (OECA), entre otras organizaciones asociativas, como sujetos centrales de la economía comunitaria; y, por tanto, instituir su carácter secundario respecto de las organizaciones sindicales y políticas a las que se atribuye ahora el carácter de organizaciones económicas comunitarias (OECOM). Un indicio al respecto es que las organizaciones posicionadas en condición de socios legítimos del Estado, en el diseño e implementación de las políticas dirigidas al fortalecimiento de la economía comunitaria, son precisamente las organizaciones políticas –ahora económicas– que son afines al partido de gobierno y forman parte del actual Pacto de Unidad.

A pesar de su importancia, esta cuestión no tuvo eco en el debate público nacional, donde los temas de esta Ley que generaron discusión estuvieron más bien ligados a la apertura de la posibilidad

---

tensiones entre dirigencia y movimiento campesino de bases. De acuerdo a la autora, la CORACA se convierte “en un equivalente del salarismo obrero” en la medida en que su funcionamiento está condicionado a la dotación de herramientas, insumos y tierra por parte del gobierno. Más allá de lo efímero de esta historia, CORACA generó la división del movimiento campesino y la pérdida de capacidad de articular los múltiples y diversos problemas regionales y sus demandas reivindicativas. Y junto a ello, se truncó la “articulación entre la particularidad de la lucha reivindicativa y la universalidad de lo político” (Rivera, 1985: 150).

de producción y consumo de transgénicos, una demanda que surgió de los empresarios agroindustriales.

Otras ausencias importantes en el debate de una normativa denominada revolucionaria, son las referidas al cambio en la estructura de tenencia de la tierra, al acceso a los recursos naturales del bosque, y otras vinculadas con el sesgo centralista, y el desfase entre la amplitud de las propuestas de política y la falta de especificación de las fuentes de financiamiento para su implementación.

No menos importante es el contexto político en que se aprueba esta Ley y la Ley Marco de la Madre Tierra –andamiaje que da origen a las OECOM–, de conflicto entre el gobierno central y los pueblos indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), a causa de la construcción de una carretera (Villa Tunari-San Ignacio)<sup>14</sup> y la salida de dos importantes organizaciones indígenas del Pacto de Unidad (ver siguiente capítulo). Es a partir de este conflicto, con profundas consecuencias políticas para la actual gestión, que los discursos

---

14 La oposición de los pueblos indígenas a dicha obra, que atravesaba el corazón de su territorio comunitario de origen (TCO), fue justificada por los impactos socio-ambientales –aspecto corroborado en varios estudios técnicos–, y por la vulneración del principio constitucional de la consulta previa e informada en los territorios indígenas. La posición intransigente del gobierno a favor de la construcción de la carretera marcó un punto de quiebre en la gestión gubernamental del MAS. Se abrieron profundas dudas en la sociedad boliviana sobre el compromiso del gobierno de respetar los derechos constitucionales e internacionales a la consulta previa, el consentimiento libre y la autonomía de los pueblos indígenas sobre su territorio; dudas que se confirmaron con la aprobación de decretos supremos en 2015 que allanan el camino para la exploración y explotación de hidrocarburos en las áreas protegidas y territorios indígenas. Este conflicto no solo evidenció los dilemas de conciliar un modelo económico extractivista con los principios de respeto por los derechos de la Madre Tierra, sino también explicitó las disputas entre los actores sociales populares que en su origen formaron la base política del gobierno de Evo Morales: mientras cocaleros, colonizadores, transportistas y comerciantes de extracción popular e indígena, redefinidos como comunidades interculturales, se posicionaron a favor de la carretera al lado del gobierno central; las comunidades indígenas del TIPNIS, en defensa de su territorio, emprendieron dos marchas de 375 millas hasta la ciudad de La Paz en 2012.

oficiales empezaron a enfatizar una nueva construcción discursiva de sujetos: las comunidades interculturales.

*Se está dando impulso a las empresas comunitarias porque hay dinero (...) del gobierno ¿éstas serán sostenibles en lo futuro? Yo les pregunto, qué han hecho. Nuestras asociaciones han empezado a dividirse porque había dinero del gobierno. Ahora estas asociaciones que se han ido a las empresas comunitarias, el gobierno ya no les da más dinero. Y de nuevo están retornando a las asociaciones. Falta de interés por parte del gobierno a las organizaciones con trayectoria. Estamos en un gobierno sindicalista y el gobierno sindicalista va a beneficiar solamente al sindicalismo, no les va a interesar el otro lado (representante del movimiento de economía solidaria y comercio justo).*

Estas normativas y los discursos oficiales tuvieron como efecto el enfrentamiento y fragmentación de los actores económicos populares que pugnan por recursos y acceso a las nuevas instancias con poder de decisión. La legitimidad de las asociaciones, cooperativas, pequeños y medianos productores es cuestionada sobre la base de si están o no articulados a lo que se comprende como comunidad. Si bien el concepto de comunidad se mantiene en el campo de disputas simbólicas y políticas, en concreto se refiere a las organizaciones sindicales territoriales en el occidente, y a naciones y pueblos indígenas en el oriente del país.

### **Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley N° 301, del 15 de octubre de 2012)<sup>15</sup>**

Esta Ley establece las bases y fundamentos para el desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para vivir

---

15 El antecedente de esta Ley se ubica en el Anteproyecto de Ley N° 028, denominado Ley Marco de la Madre Tierra, trabajado y consensuado por las organizaciones que conformaban en 2004 el Pacto de Unidad. Este anteproyecto fue entregado a la Asamblea Legislativa Plurinacional el año 2010.

bien (impulsada desde la Cancillería). El desarrollo integral es concebido como un paso intermedio para materializar el paradigma del Vivir Bien en tanto modelo alternativo al capitalismo. El Artículo 5 define: “El Vivir Bien (*Suma Qamaña, Sumak Kawsay, Teko Kavi Pave*) es el horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y a la modernidad, que nace en las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afro bolivianas, y es concebido en el contexto de la interculturalidad. Se alcanza de forma colectiva, complementaria y solidaria, integrando en su realización práctica, entre otras dimensiones, las sociales, las culturales, las políticas, las económicas, las ecológicas, y las afectivas, para permitir el

---

Un análisis comparativo entre éste y la Ley 301, revela el camino seguido por el gobierno, y el esfuerzo por restringir /subordinar a los pueblos indígenas del oriente como actores económicos populares. La intencionalidad política de esta Ley se concentra en el tratamiento sobre el derecho a la consulta: Mientras “la Ley N° 037 formula el derecho a la consulta previa que tienen los pueblos indígenas en un contexto de participación ciudadana, que no goza de ningún alcance, diluyéndose a una concepción de participación y opinión ciudadana sin poder de decisión para las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NyPIOC); los resultados de esta consulta ciudadana, por tanto, serán simples sugerencias que el gobierno puede o no considerarlas, puesto que los resultados no serán de carácter vinculante que obligue a los gobiernos a respetar los acuerdos alcanzados en un procedimiento de consulta previa. Sin embargo, es importante mencionar que la consulta previa libre e informada a las NyPIOC estaba ampliamente garantizada y protegida en el Anteproyecto de Ley N° 028 presentado por las organizaciones sociales”. A más de este aspecto, existen diferencias y cambios de orden sustantivo: “La Ley N° 037 busca sustentar las bases de un desarrollo integral para el país, mientras que la segunda busca defender y respetar los derechos de la Madre Tierra. Por lo que plantea un modelo de desarrollo antropocéntrico supuestamente en armonía con la Madre Tierra, pero no subsumido a ésta, a diferencia del Anteproyecto de Ley N° 028; 2. La Ley N° 037 parte del concepto del desarrollo como eje normativo y considera los derechos de la naturaleza simplemente en términos enunciativos e instrumentales, para justificar el modelo de desarrollo extractivista que viene impulsando el gobierno. En este sentido queda claro que antes que ser una Ley Marco de la Madre Tierra es una ley de desarrollo integral”. Para profundizar en el tema véase: Análisis comparativo entre el Anteproyecto de Ley N° 028 y la Ley N° 037. Elaborado por la Unidad de Acción Política de CIPCA.

encuentro armonioso entre el conjunto de seres, componentes y recursos de la Madre Tierra. Significa vivir en complementariedad, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra y las sociedades, en equidad y solidaridad y eliminando las desigualdades y los mecanismos de dominación. Es Vivir Bien entre nosotros, Vivir Bien con los que nos rodean y Vivir Bien consigo mismo”.

La definición del Vivir Bien en esta Ley –afín a la primera definición del Plan Nacional de Desarrollo y de la CPE, y apartada de la segunda definición que prevalece en el Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno, en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y en la Estrategia Plurinacional de Economía Solidaria y Comercio Justo– va acoplada al nuevo concepto de desarrollo: desarrollo integral. Esta Ley busca conciliar la visión revolucionaria y la visión gradualista, a través de la puntualización de que el desarrollo integral es una fase intermedia para lograr el Vivir Bien como un nuevo horizonte civilizatorio y cultural: “Desarrollo integral para vivir bien es el proceso continuo de generación e implementación de medidas y acciones sociales, comunitarias, ciudadanas y de gestión pública para la creación, provisión y fortalecimiento de condiciones, capacidades y medios materiales, sociales y espirituales, en el marco de prácticas y de acciones culturalmente adecuadas y apropiadas, que promuevan relaciones solidarias, de apoyo y cooperación mutua, de complementariedad y de fortalecimiento de vínculos edificantes comunitarios y colectivos para alcanzar el Vivir Bien en armonía con la Madre Tierra. No es un fin, sino una fase intermedia para alcanzar el Vivir Bien como un nuevo horizonte civilizatorio y cultural. Está basado en la compatibilidad y complementariedad de los derechos establecidos en la presente Ley” (Art. 5, inciso 3).

La Ley establece una visión no mercantilista de la naturaleza y de la Madre Tierra, sustituyendo el concepto de recursos naturales por el concepto de componentes de la Madre Tierra y sistemas de vida. También se reafirma la recuperación de las visiones y concepciones de los pueblos indígenas, el respeto y defensa de los derechos indígenas y de la Madre Tierra. De igual manera corrobora el principio de economía plural en el Artículo

4: “El Estado Plurinacional reconoce la economía plural como el modelo económico boliviano, considerando las diferentes formas de organización económica, sobre los principios de la complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, sustentabilidad, equilibrio y armonía, donde la economía social comunitaria complementará el interés individual con el Vivir Bien colectivo” (inciso 15).

En relación a los principios de la economía plural, el Artículo 16 establece el “Reconocimiento, respeto y promoción de la gestión territorial integral y sustentable de los componentes de la Madre Tierra, que se encuentran en los territorios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, en el marco de la recuperación y uso de las normas, procedimientos, prácticas, saberes y conocimientos tradicionales propios y de las normas del Estado Plurinacional de Bolivia y fortalecimiento de las prácticas productivas locales para el uso y aprovechamiento de los componentes de la Madre Tierra, fortaleciendo los medios de vida, capacidades organizacionales y habilidades de las poblaciones locales en el marco del manejo múltiple y diversificado de las zonas de vida” (inciso 6).

En cuanto a la democratización del acceso a los medios y factores de producción se establece: “El Estado Plurinacional de Bolivia promoverá un mayor acceso y control del Estado y del pueblo boliviano a los medios y factores de producción para mejorar su capacidad de producción, agregación de valor y su comercialización, mediante los siguientes aspectos principales:

1. Potenciamiento del sistema productivo estatal, en el marco de la economía plural, para la generación y diversificación de la riqueza productiva.
2. El acceso equitativo a los medios y factores de producción para el pueblo boliviano, promoviendo formas comunitarias y colectivas de producción, urbanas y rurales, con impulso a los procesos productivos sustentables, diversificación y agregación de valor, ampliación y acceso expedito por parte del pueblo boliviano a mercados y prácticas de intercambio, servicios de

- asistencia técnica, procesos de innovación, diálogo de saberes y desarrollo técnico y tecnológico, que promuevan y fortalezcan emprendimientos productivos y de servicios sustentables.
3. Desarrollo de complejos productivos, en el marco de la economía plural, incluyendo encadenamientos productivos entre sectores y regiones que dinamicen economías locales e iniciativas vinculadas a la micro, pequeña, mediana empresa y economía comunitaria, involucrando con prioridad a los sectores agropecuario, artesanal, industrial y de servicios.
  4. Profundización de la democratización y diversificación del sistema financiero, priorizando el desarrollo del sector productivo y la demanda de las productoras y los productores históricamente excluidos, así como la soberanía y seguridad alimentaria, con un enfoque de género y de sustentabilidad.
  5. Promoción y financiamiento del desarrollo productivo nacional con características de solidaridad y fomento, con tasas de interés, garantías, plazos y otras condiciones de financiamientos convenientes y acordes al ciclo de producción de los sectores productivos.
  6. Orientación al apoyo a la transformación, diversificación y crecimiento de la matriz productiva, a partir de la otorgación de financiamiento en articulación con servicios no financieros que respondan a las necesidades y características de los productores” (Art. 20).

Finalmente, el Artículo 21 se refiere a la promoción del empleo a través del incentivo a una economía diversificada en el marco de la economía plural, a la democratización del acceso a los medios y factores de producción, y al fortalecimiento del desarrollo productivo de la micro, pequeña y mediana empresa, y de la economía comunitaria.

Esta nueva Ley define un amplio espectro de actores: las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afro bolivianas, la micro, pequeña, mediana empresa, economía comunitaria y economía local. También prioriza los sectores agropecuario, artesanal, industrial y de servicios.

**DECRETO SUPREMO N° 2366 (20/05/2015)**

*Que de conformidad a los mandatos constitucionales, es necesario establecer medidas normativas relacionadas a actividades hidrocarburíferas que se desarrollen en áreas protegidas, promoviendo la reducción de la extrema pobreza en comunidades que habitan las áreas protegidas y la gestión integral de los sistemas de vida en las áreas intervenidas, así como el fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, a fin de garantizar las funciones esenciales del Estado para el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales y beneficio de todas las bolivianas y bolivianos y el bienestar de las generaciones actuales y futuras.*

**ARTÍCULO 1.- (OBJETO).** *El presente Decreto Supremo tiene por objeto establecer las medidas para el aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos en todo el territorio nacional, en el marco de su carácter constitucional, estratégico y de interés público para el desarrollo del país; vinculado a la reducción de la extrema pobreza en comunidades que habitan las áreas protegidas y la gestión integral de los sistemas de vida.*

**ARTÍCULO 2.- (ACTIVIDADES AUTORIZADAS).**

*1. Se permite el desarrollo de actividades hidrocarburíferas de exploración en las diferentes zonas y categorías de áreas protegidas, en cumplimiento a los condicionamientos ambientales establecidos por el Servicio Nacional de Áreas Protegidas – SERNAP y la Autoridad Ambiental Competente Nacional – AACN, en el marco del presente Decreto Supremo, debiendo prever medidas ambientales adecuadas, con mayor atención en zonas de alta sensibilidad ecológica, para precautelar la conservación de los sistemas de vida de la madre tierra.*

Sin embargo, las políticas efectivamente implementadas contradicen los principios y compromisos expresados en esta Ley. Se ha verificado la marginalización de la agricultura campesina e indígena a lo largo de estos años y la priorización de la expansión de la frontera agrícola por parte de las grandes empresas transnacionales y nacionales en el agronegocio por parte del gobierno.<sup>16</sup> También se

16 Un excelente estudio sobre las políticas agrarias y sus resultados es el de Colque, Urioste y Eyzaguirre, 2015; y también el de Albarracín, 2015.

ha profundizado la apuesta por la explotación de recursos naturales en las áreas protegidas y en los territorios indígenas. Estas políticas han rematado, al inicio del tercer mandato de Evo Morales (enero 2015), en la aprobación de decretos supremos que garantizan la exploración y explotación hidrocarburífera en las 22 áreas protegidas nacionales, además de modificar la ley referida a la consulta previa a los pueblos indígenas sobre los proyectos en sus territorios.<sup>17</sup>

### **Ley de Promoción y Desarrollo Artesanal (Ley N° 306, del 8 de noviembre de 2012)**

Esta norma es resultado de una histórica demanda de las organizaciones representativas de los y las artesanas que se remonta a más de 25 años, y que fue encaminada por una lideresa antigua del sector y entonces senadora (2012), cuya aprobación fue producto de un proceso de fuertes negociaciones entre las organizaciones y el gobierno.<sup>18</sup> En términos de la exsenadora, el objetivo principal de esta ley es lograr el reconocimiento, amparo, fomento, promoción y desarrollo sostenible de los trabajadores y trabajadoras del sector artesanal, en lo económico, cultural y social.

La Ley 306 establece como sujetos a “toda persona natural o jurídica individual y colectiva dedicada a la actividad artesanal” (Art. 4) y tiene como objeto “reconocer, proteger, fomentar, promover y promocionar el desarrollo sostenible de la actividad del sector artesanal, en todas sus expresiones, propias de cada lugar” (Art. 1). Asimismo, su finalidad es: “facilitar el acceso del sector artesanal al financiamiento, asistencia técnica, capacitación, acceso a mercados, recuperación y difusión de sus saberes, técnicas, aptitudes y habilidades de las artesanas y los artesanos, en el marco del desarrollo

---

17 Para más detalle consultar <http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/6/20/tres-decretos-allanan-explotacion-petrolera-parques-nacionales-60585.html>

18 El sector artesanal incorpora los rubros de textiles, madera, peltre, joyería, marroquinería, cerámica, platería, orfebrería, yeso, metalmecánica, alimentos, tejidos tradicionales hechos a mano, pintura, piedra, cueros, instrumentos musicales, entre otros.

integral del Estado Plurinacional, creando conciencia en la población sobre su importancia económica, social y cultural” (Art. 2).

En los 27 artículos que conforman esta Ley no se menciona su aporte a la economía plural; sin embargo se asume sus principios al establecer como función de las entidades territoriales autónomas, en el ámbito de sus competencias, la promoción y fomento de “los principios de solidaridad, complementariedad, cooperación, asociatividad y el desarrollo de sinergias entre los diferentes actores de la actividad artesanal” (Art. 19); mandato que se considera un medio para incentivar esta actividad. En ese sentido, si bien abarca iniciativas individuales, se enfatiza o se valora cuando la actividad artesanal es colectiva.

El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural es el órgano rector y, por tanto, el encargado de elaborar políticas nacionales de promoción y desarrollo del sector. Asimismo, se inscribe en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez, atribuyendo a los poderes departamentales y locales la incorporación, en los planes operativos anuales, de “programas y presupuestos para la capacitación, preservación, desarrollo, apoyo a la comercialización y difusión de la actividad artesanal a nivel internacional, nacional, departamental, regional y municipal” (Art. 8, inciso II).

En función de institucionalizar a este sector, se crea el Consejo Boliviano de la Artesanía, “como órgano de coordinación y de consulta entre el sector público y privado, representado por los diferentes sectores organizados, con la finalidad de promover, promocionar y desarrollar la actividad artesanal del Estado Plurinacional”<sup>19</sup> (Art. 22).

---

19 El Consejo Boliviano de la Artesanía, está conformado por: “el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Culturas, el Ministerio de Planificación del Desarrollo, un miembro de la Confederación Sindical de Trabajadores Artesanos de Bolivia (CSTAB), un miembro de la Unión Nacional de Productores del Arte Popular de Bolivia (UNAPB), un miembro de la Red de Organizaciones Económicas de Productores Artesanos con Identidad Cultural (OEPAIC), y un miembro de la Central Única de Artesanos de Bolivia (CUTAB)” (Art. 23).

Por último se señala que el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, en un plazo de noventa días, deberá implementar el registro y certificado artesanal. Se menciona que “Todas las asociaciones y organizaciones productivas artesanales, que hasta la fecha han venido operando como personas jurídicas bajo distintas modalidades reguladas por el Código Civil, el Código de Comercio y la Ley General de Sociedades Cooperativas, podrán obtener su reconocimiento como persona jurídica; para lo cual el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, deberá diseñar un programa especial con procesos simples, descentralizados y de bajo costo, teniendo un plazo de duración de veinticuatro (24) meses a partir de su implementación” (Disposiciones Transitorias).

### **Ley de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias-OECAS y de Organizaciones Económicas Comunitarias-OECOM para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria (Ley N° 338, del 26 de enero de 2013)**

Esta Ley fue promovida por las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas Originarias (OECAS) en un proceso que antecedió la aprobación de la Ley 144. En las negociaciones con el gobierno, la propuesta inicial es transformada y se incluyen estructuras orgánicas con base territorial: las Organizaciones Económicas Comunitarias –OECOM–, ya establecidas en la Ley 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, además de las OECAS.

La nueva normativa parece diferenciarse de la anterior por la formulación de su objeto: *agricultura familiar sustentable*,<sup>20</sup>

---

20 “La agricultura familiar sustentable es aquella producción caracterizada por la relación del trabajo familiar y los recursos productivos disponibles, como estrategia que diversifica la producción en armonía con la Madre Tierra, para garantizar la soberanía alimentaria de las futuras generaciones; promueve el desarrollo productivo integral sustentable y comprende las actividades

reemplazando el proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria fundado en substancia en la Ley 144. A más de ello, y tal como se observa, estas leyes son similares.

	<b>Ley 144</b>	<b>Ley 338</b>
<b>OBJETO</b> <b>Artículo 2</b>	<i>La presente Ley tiene por objeto normar el proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria para la soberanía alimentaria, estableciendo las bases institucionales, políticas y mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros de la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales, de las y los diferentes actores de la economía plural; priorizando la producción orgánica en armonía y equilibrio con las bondades de la madre tierra.</i>	<i>La presente Ley tiene por objeto normar la agricultura familiar sustentable y las actividades familiares diversificadas, realizadas por las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias – OECAS, las Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM, y las familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas organizadas en la agricultura familiar sustentable, basadas en el uso y aprovechamiento de los componentes de la Madre Tierra, acordes a su vocación y potencial productivo en los diferentes pisos ecológicos, de todo el país y con diferente grado de vinculación a mercados locales, regionales, nacionales e internacionales, para contribuir a la soberanía alimentaria.</i>
<b>FINALIDAD</b> <b>Artículo 3</b>	<i>La presente ley tiene como finalidad <b>lograr la soberanía alimentaria</b> en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien de las bolivianas y los bolivianos, a través de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria en el marco de la economía plural.</i>	<i>Contribuir <b>al logro de la soberanía y seguridad alimentaria</b> para el Vivir Bien de las bolivianas y los bolivianos, a través de la agricultura familiar sustentable, como parte del proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria y el Desarrollo Integral de la economía plural, en armonía con la Madre Tierra; siendo el derecho a la alimentación un derecho humano.</i>

productivas de las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas Originarias-OECAS, las Organizaciones Económicas Comunitarias-OECOM, y las familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas, organizadas en la agricultura familiar sustentable, con alta participación de los miembros de la familia en las etapas de recolección/manejo, producción, acopio, transformación, comercialización y consumo o cualquiera de ellas, generando valor agregado para cubrir las necesidades de autoconsumo, del mercado local, nacional e internacional” (Art. 9).

	<b>Ley 144</b>	<b>Ley 338</b>
<b>ÁMBITO DE APLICACIÓN</b>	<i>La presente Ley tiene como ámbito de aplicación a las entidades del nivel central del Estado, entidades territoriales autónomas, comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas; y a otras entidades públicas, privadas, mixtas, así como las y los productores individuales y colectivos, que directa o indirectamente intervienen o se relacionan con el desarrollo productivo, la seguridad y soberanía alimentaria (Artículo 4).</i>	<i>La presente Ley se aplica a las entidades del nivel central del Estado, entidades territoriales autónomas, Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias –OECAS–, Organizaciones Económicas Comunitarias –OECOM– y las familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas organizadas en la agricultura familiar sustentable, y a otras entidades públicas, privadas y mixtas, que directamente intervienen o se relacionan con la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria en el marco de la economía plural (Artículo 3).</i>

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, más allá de que se repiten artículos de la Ley 144, lo “novedoso” de esta nueva Ley radica en la reivindicación de un actor diluido en la antes mencionada. En efecto, se nombra a las OECAS que, en los hechos, fueron las promotoras de esta nueva normativa tras una larga “lucha” junto a su ente matriz, la CIOEC.<sup>21</sup>

21 Al respecto véase “Ley de OECAS” (Antequera, 2012. Versión PDF). De acuerdo a este documento, en los primeros años del 2000 las OECAS y la CIOEC (cuya vigencia se remonta a los años 90) inician el proceso de institucionalización, promoviendo la “Ley de OECAS” “que planteaba como propósito fundamental el reconocimiento legal de las OECAS y el establecimiento de mecanismos de fomento productivo, reconociendo las diferencias estructurales de un sistema económico altamente capitalista, factores que impiden el desarrollo de estos emprendimientos productivos”. Con la llegada al gobierno del MAS y la nueva CPE se asume que las condiciones favorecerían su reconocimiento y fortalecimiento de este sector. El año 2008 esta propuesta fue presentada al Congreso Nacional y tras varias modificaciones es aprobada en la Cámara de Diputados, quedando pendiente su tratamiento en la Cámara de Senadores, principalmente porque el centro de atención giraba en torno a la construcción y aprobación de la nueva Carta Magna. Sin embargo, al decir de estos actores, dicha propuesta incidió en los planes y políticas del actual gobierno, específicamente en el PND y la Ley N° 144, en aspectos tales como: soberanía alimentaria, seguro agropecuario, protección del medio ambiente, agricultura

Las OECAS son actores económicos productivos con una trayectoria importante en el país; enfrentan una dura pelea para lograr su reconocimiento como un actor importante en el nuevo modelo de economía plural. La sobreposición de la agenda política partidaria sobre la agenda productiva es lo que explica la “invención” de las OECOM, en tanto ampliación de las funciones de los sindicatos rurales de organizaciones políticas a organizaciones económicas, y la resistencia gubernamental para reconocer las OECAS.

Para comprender esta pugna política es interesante la recuperación de las diferentes propuestas en el proceso de negociación de la Ley 144, que desconoce a las OECAS y pretende cerrar el debate sobre los actores legítimos de la economía plural y el proceso de la Ley 338, que las reconoce.

Temas	Propuestas del Ejecutivo	Posición CIOEC Bolivia
Duplicidad de normativas (La Ley de OECAS con la Ley No 144 de Revolución Productiva y Comunitaria)	Trabajar la Reglamentación de la Ley 144, incorporando a las OECAS. La Ley para las OECAS era innecesaria. (Propuesta del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras)	CIOEC Bolivia propone la complementariedad de ambas leyes, incorporando a las OECAS a la Ley 144 como sujetos activos

---

sostenible, compras estatales para los pequeños productores, economía solidaria entre otros. “(...) no obstante estos aportes y trayectoria, las OECAS no fueron tomados en cuenta, ni en las políticas productivas y mucho menos en la nueva Ley de Desarrollo Agropecuario, estos hechos impulsaron la construcción de una nueva propuesta de Ley de OECAS, propuesta que debía incluir aspectos novedosos y diferenciados a los ya propuestos y promulgados por el Órgano Ejecutivo (gobierno nacional); con este propósito y ante la urgente necesidad de contar con un marco jurídico legal que reconozca e incluya a los pequeños productores organizados, se desarrolla la nueva propuesta fundamentada en los ejes estratégicos de integración, complementariedad para la agricultura familiar, valorizando los roles y aportes productivos de la mujer y la juventud rural (...)”. A finales del 2011, CIOEC emite una nueva propuesta de Ley que es aprobada en grande en Diputados y Senadores, tanto en la Comisión de Economía Plural como en el pleno de la Cámara. Sin embargo, no logra pasar al tratamiento en detalle por el pronunciamiento de los sindicatos que formaban el Pacto de Unidad progubernamental, que solicitaron la paralización del tratamiento de la Ley de OECAS (Antequera Guerra, 2012).

Diferenciación entre OECA y OECOM	Se plantea que la OECOM es una organización de ámbito comunitario que abarca todos los emprendimientos productivos de la comunidad. A partir de ello la OECA es parte de la OECOM (Propuesta del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras)	CIOEC Bolivia expone la naturaleza y características de las OECAS, quedando establecido que las mismas NO son parte de las OECOM, por cuanto trascienden los ámbitos geográficos comunales, municipales y hasta departamentales, en función a su potencial y vocación productiva y de mercados.
Establecimiento y reconocimiento de la agricultura familiar	Se plantea el reconocimiento y fomento de la "Agricultura Familiar COMUNITARIA" en concordancia con la definición de OECOM y el fomento del desarrollo comunitario (planteamiento de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia-CSUTCB, Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa, y de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia).	Para el CIOEC Bolivia es fundamental la diferenciación de OECA y OECOM; dada la trascendencia del ámbito geográfico de las OECAS, sus prácticas y vivencias. Es irreal el planteamiento de una agricultura familiar comunitaria, por cuanto no existe homogeneidad en las demandas, necesidades, vocaciones e intereses productivos entre unidades familiares de una misma comunidad, y entre comunidades mismas, dada la autodeterminación y diversidad de las mismas. Por ello, CIOEC Bolivia NO reconoce la existencia de la agricultura familiar comunitaria.
Participación de los sindicatos agrarios y otras instancias sociales de representación, en las organizaciones de productores	Se plantea la subordinación y dependencia de las OECAS a los sindicatos agrarios y a las otras organizaciones sociales (planteamiento de la CSUTCB, Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa, y de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia).	Los roles de los sindicatos agrarios y otras organizaciones sociales están referidos a la reivindicación de demandas sociales, y no así a temas económico productivos.
Roles de las entidades matrices y naturales de las OECAS y las OECOM	Se plantea como organizaciones matrices de las OECAS a las ya referidas como organizaciones sociales: CSUTCB, Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa, y de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia, haciendo referencia a que la participación de los sujetos de la Ley	Se establece que la organización natural y matriz de las OECAS en Bolivia es CIOEC Bolivia, logrando además su reconocimiento.

	de OECAS en políticas públicas se realizará a través de estas organizaciones matrices (Planteamiento de la CSUTCB, Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa, y de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia)	
--	--	--

Fuente: Antequera Guerra (2012), publicación de Agroterra.

Gracias a su capacidad de movilización, las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias (OECA) lograron su incorporación en la Ley 338. Esta normativa reitera el andamiaje institucional organizativo de la 144 con algunas modificaciones. En efecto, establece: “Las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas reconocidas como Organizaciones Económicas Comunitarias-OECOM, mediante Ley N° 144 de la ‘Revolución Productiva Comunitaria y Agropecuaria’, se constituyen en el núcleo orgánico, productivo, social y cultural para el Vivir Bien” (Art. 15, inciso I); e identifica a las OECAS como “una forma de organización económica basada en un modelo de desarrollo de producción solidaria y recíproca para la soberanía alimentaria con autogestión campesina, indígena y originaria; con base de organización en las familias; desarrollan diversas actividades económicas con diferente grado de participación en las etapas de recolección/manejo, producción, acopio, transformación, comercialización y consumo o cualquiera de ellas; en las actividades de recolección, agrícola, pecuaria, forestal, artesanía con identidad cultural y turismo solidario comunitario, con diferente grado de vinculación a mercados” (Art. 13, inciso I).

*Las OECOM... van a terminar como una costilla de Adán, que va a salir a semejanza (de las OECAS), pero tal vez con alguna cosita que le van a variar. Al final nosotros estamos en esa cuestión, en el tema productivo, (...) más de 30 años. Entonces ahora las organizaciones sindicales dicen: ‘vamos a entrar a la parte productiva porque hay plata’ y el gobierno les han dicho ‘ustedes tienen que entrar (...) para ustedes hay plata’ (CIOEC).*

Como parte de las funciones (Art. 27) del Observatorio Agroambiental,<sup>22</sup> se crea el Registro Único de la Agricultura Familiar Sustentable dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, a fin de registrar a “las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias-OECAS, las Organizaciones Económicas Comunitarias-OECOM, y las familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas organizadas en la agricultura familiar sustentable, a nivel nacional, departamental y municipal” (inciso I). A través de este registro “se procederá a la acreditación de los sujetos de la agricultura familiar sustentable del área rural del país por rubros y de acuerdo al nivel de desarrollo de los mismos en el proceso productivo” (inciso III).

A su vez, esta Ley ratifica al Viceministerio de Desarrollo Rural Agropecuario del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, como la autoridad competente (Art. 35) en programas y proyectos para el fortalecimiento de la agricultura familiar sustentable; y en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, en caso de que los actores de la agricultura familiar sustentable, realicen actividades de transformación y comercialización (Art. 36).

## **Ley General de Cooperativas (Ley N° 356, del 11 de abril de 2013)**

Las principales organizaciones que promovieron esta Ley fueron la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia (CONCOBOL) y la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN). Como ya se mencionó, el movimiento cooperativista en Bolivia es liderado por el sector minero y el sector de ahorro y créditos. La Ley N° 356 –conformada por 112 artículos– regula el régimen de

---

22 Ley N° 144, Artículo 43. “El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, implementará el Observatorio Agroambiental y Productivo como instancia técnica de monitoreo y gestión de la información agropecuaria, para garantizar la soberanía alimentaria, que deberá trabajar en coordinación con el INE”.

cooperativas,<sup>23</sup> parte de la economía plural y comparte los principios de la ESS: solidaridad; igualdad, reciprocidad, equidad en la distribución, finalidad social, primacía del interés social “por encima del interés individual y no lucro de sus asociados. Excluye las actividades con fines especulativos, de forma que no se acumulen las ganancias para enriquecer a las asociadas o los asociados” (Art. 6).<sup>24</sup>

*(ÁMBITO DE APLICACIÓN). La presente Ley se aplica a todas las cooperativas, cualquiera sea: el sector en el que desarrollan sus actividades, asociadas y asociados, y a las instituciones auxiliares del cooperativismo, en la jurisdicción territorial del Estado Plurinacional de Bolivia (Art. 3).*

*(DEFINICIÓN DE COOPERATIVA). Es una asociación sin fines de lucro, de personas naturales y/o jurídicas que se asocian voluntariamente, constituyendo cooperativas, fundadas en el trabajo solidario y de cooperación, para satisfacer sus necesidades productivas y de servicios, con estructura y funcionamiento autónomo y democrático (Art. 4).*

*(INTEGRACIÓN A LA ECONOMÍA PLURAL). La organización económica social cooperativa forma parte de la economía plural y es de interés del Estado Plurinacional, su fomento y protección, para contribuir al desarrollo de la democracia participativa y justicia social (Art. 5).*

De esta manera la Ley N° 356 nombra explícitamente a las cooperativas como los actores de la economía plural, eludiendo

---

23 Las cooperativas se clasifican en los siguientes sectores: 1. Sector de Producción: a. Minera. b. Artesanal. c. Industrial. d. Agropecuaria. e. Otros emergentes de las necesidades sociales. 2. Sector de Servicios: a. Vivienda. b. Ahorro y crédito. c. Consumo. d. Educación. e. Transporte. f. Turismo. g. Salud. h. Comercialización para coadyuvar la actividad cooperativa. i. Otros emergentes de las necesidades sociales. 3. Sector de Servicios Públicos: a. Telecomunicaciones. b. Electricidad. c. Agua y alcantarillado. d. Otros emergentes de las necesidades sociales (Art. 23).

24 Las cooperativas además se rigen por los principios del movimiento cooperativo internacional, tales como: asociación voluntaria y abierta; gestión democrática; autonomía e independencia; integración solidaria entre cooperativas e interés por la colectividad, entre otras (*ibidem*).

considerarlas como parte de la economía comunitaria, y reivindicando el principio de reciprocidad fundado sobre una membresía elegida y de tipo contractual.

Entre las precisiones se considera que “el instrumento de trabajo de las asociadas y los asociados a las cooperativas, podrá ser de propiedad individual o colectiva” (Art. 8). Y se subraya que las cooperativas de producción, solo podrán contratar personal administrativo, de asesoramiento y servicio técnico, mientras que las de servicios y de servicios públicos, podrán contratar personal en el marco de la Ley General del Trabajo (Art. 17), recordando que las cooperativas están obligadas al cumplimiento de las leyes sociales vigentes (Art. 18).

En cuanto a su organización, el sistema cooperativo está compuesto por el Estado (donde figuran las entidades promotoras de políticas públicas, fomento y protección cooperativa, ministerio del área, ministerios y entidades estatales relacionadas con el cooperativismo, Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas<sup>25</sup> –AFCOOP–, entidades de fiscalización sectoriales); el movimiento cooperativo en el que se reconocen: cooperativas de primer grado (de base), cooperativas de segundo grado (centrales de cooperativas), de tercer grado (federaciones regionales y departamentales), cooperativas de cuarto grado, conformadas por las federaciones nacionales de sectores económicos; y la cooperativa de quinto grado, conformada por la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia (CONCOBOL).

Por último, se reconoce en esta organización a las instituciones auxiliares, como los organismos de apoyo en todo el sistema de educación, centros de desarrollo, formación y asistencia

---

25 Mediante esta ley se crea AFCOOP, “institución pública técnica y operativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independencia administrativa, financiera, legal y técnica, bajo tuición del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social...”. Entre sus atribuciones se contempla: velar el cumplimiento de los principios y valores cooperativos; regular, fiscalizar y supervisar la gestión cooperativa; fiscalizar la disolución y liquidación de las cooperativas; disponer acciones de intervención en los casos previstos por Ley; imponer y ejecutar sanciones, entre otras (Art. 108).

tecnológica, administración cooperativa y gestión ambiental, entidades financieras de fomento cooperativo, etc. (Art. 24).

A diferencia de las leyes que la anteceden –con excepción de la 306 sobre promoción y desarrollo artesanal– se establece el régimen jurídico que rige dichas estructuras, como la del requisito de personería jurídica para el funcionamiento de las cooperativas, la que tendrá vigencia a partir de la fecha en que la AFSCOOP emita la respectiva resolución y la inscriba en el Registro Estatal de Cooperativas (Art. 12). Además, también pueden adoptar el régimen de Responsabilidad Limitada –R.L.– (Art. 14).

Estas últimas leyes expresan las demandas de reconocimiento y regulación legal del estatus jurídico de los diferentes actores económicos, en un campo de disputas políticas sobre quiénes son los socios legítimos del nuevo modelo de economía plural. Estas disputas se despliegan por las normativas dirigidas a impulsar el principio constitucional de economía plural, en procesos que demandan regulaciones adicionales que incluyen el reconocimiento de esos socios.

A continuación analizamos los limitados avances logrados al respecto.

### **Ley de otorgación de personalidades jurídicas (Ley N° 351, del 19 de marzo de 2013) y Reglamento parcial de la Ley (Decreto Supremo N° 1597, del 5 de junio de 2013)**

La Ley N° 351, conformada por 17 artículos, se enmarca en la competencia “exclusiva asignada al nivel del Estado” por la Constitución Política del Estado y regula “La otorgación y el registro de la personalidad jurídica<sup>26</sup> a organizaciones sociales, organizaciones

---

26 “Personalidad Jurídica. Es el reconocimiento jurídico a la aptitud legal que se da a una entidad civil sin fines de lucro, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales y fundaciones, sobre la capacidad suficiente para ser sujeto de derechos y contraer obligaciones, además de realizar actividades que generen plena responsabilidad jurídica, frente a sí mismos y frente a terceros” (Art. 4).

no gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro<sup>27</sup> que desarrollen “Actividades en más de un departamento y cuyas actividades sean no financieras” (Art. 1, inciso I). Además, se incluye a “las iglesias y las agrupaciones religiosas y de creencias espirituales, cuya finalidad no percibe lucro” (inciso II).

De acuerdo a esta normativa, las organizaciones sociales se definen como: “el conjunto de personas que en atención al territorio que ocupan y/o a actividades comunes e intereses afines que desarrollan, se organizan y/o impulsan iniciativas de interés común para sus componentes y/o se organizan para el ejercicio del control social” (Art. 4); enunciado que –dada la ambigüedad de los referentes que las definen e identifican– deja al margen a aquellas instancias articuladas en torno a actividades económicas en el marco de la Economía Social Solidaria (ESS).<sup>28</sup>

En suma, es una norma que, más allá de su objeto, se dirige a regular las ONG, fundaciones y organizaciones de las iglesias, explicando en cada caso su alcance y obligaciones, así como el reconocimiento formal de estructuras de coordinación. “Las personas colectivas que conformen redes institucionales, federaciones, confederaciones, coordinadoras u otros entes de coordinación, cuando requiera reconocimiento público, podrán tramitar la obtención de su personalidad jurídica de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 351 y el presente Decreto Supremo” (Art. 17).

Más allá de que dicha Ley y el reglamento omiten considerar las particularidades de las organizaciones económicas y sus entes matri-

---

27 “Entidades Civiles sin Fines de Lucro. Es el conjunto de personas de derecho privado que cuentan con el reconocimiento del Estado para realizar actividades sin fines de lucro y no financieras que tiendan al bien común” (Art. 4).

28 De acuerdo a un módulo de capacitación de Fundación Tierra (mayo de 2013), denominado Las organizaciones sociales y la gestión organizativa, se explica que las organizaciones “Son entidades que se organizan para realizar actividades por el bien común, no ejercen actividades comerciales o industriales y para tener identidad propia deben obtener su Personería Jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones en nombre de la sociedad”. Entre estas destacan: organizaciones indígena originaria campesinas, comités cívicos, control social, FEDJUVEs y otros.

ces, su “adecuación” como ONG, al tiempo que les permite desarrollar actividades de cualquier índole, mientras no persigan lucro, se enfrentan a dos retos: por un lado, se ven en la obligación de realizar un trámite enmarañado que demanda documentación<sup>29</sup> no siempre accesible; por otro lado, se “someten” a que el Estado desautorice su reconocimiento por “necesidad o interés público, declarado mediante Ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional”, por “incumplimiento a las políticas y/o normas sectoriales, previo informe del Ministerio del área” (Artículo 19 del Decreto Reglamentario).<sup>30</sup>

---

29 Documentación a presentar “a) En original: 1. Poder especial del representante legal; 2. Certificado de reserva de nombre otorgado por el Ministerio de Autonomías; 3. Escritura Pública de Constitución, concordante con el contenido del Estatuto Orgánico; 4. Acta de fundación (notariada) identificando el domicilio legal de la persona colectiva, así como el nombre completo, profesión, domicilio, número de cédula de identidad y firma de cada uno de los fundadores; 5. Acta de elección y posesión del directorio u otro ente de representación (notariada), con nombre y firma de los miembros, especificando el tiempo de gestión; 6. Estatuto Orgánico en versión impresa y digital, con nombre y firma de los miembros del directorio; 7. Reglamento Interno en versión impresa y digital, con nombre y firma de los miembros del directorio; 8. Actas de aprobación del Estatuto Orgánico y del Reglamento Interno con nombre y firma de los miembros del directorio; 9. Lista de los miembros que conforman la persona colectiva suscrita por cada uno de ellos; 10. Comprobante de pago del trámite; 11. Certificado de no adeudo pendiente con el nivel central del Estado, de los miembros del directorio que conforman la persona colectiva, emitida por la institución correspondiente y b) Fotocopia simple de las cédulas de identidad vigentes de los miembros de la persona colectiva” (Art. 10).

30 La otorgación y registro de la personalidad jurídica es competencia del Ministerio de Autonomías, siempre y cuando el ámbito de acción sea mayor a un departamento (Art. 8). De lo contrario, cuando la acción se concentra en un solo departamento, y en conformidad a lo dispuesto por la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez, esta “Ley podrá ser utilizada de forma supletoria por los Gobiernos Autónomos Departamentales”. Sin embargo, se aclara que dichos gobiernos deben remitir al Ministerio nombrado el detalle de las personalidades jurídicas de personas colectivas registradas (disposición final única). Asimismo, como parte del marco institucional se crea el Sistema de Registro de Personalidades Jurídicas-SIREPEJU, administrado por el Ministerio de Autonomías a través de la Unidad de Otorgación y Registro de Personalidades Jurídicas (Disposición transitoria segunda. Reglamento).

## Reglamento de la Ley General de Cooperativas (Decreto Supremo N° 1995, del 13 de mayo de 2014)

Los actores y organizaciones de la ESS parecen tener cabida en la ordenación de las cooperativas o asociaciones. Sin embargo, la idoneidad legal de este reglamento no siempre se adecua a la dinámica y estructura de estos actores. Al respecto dos aspectos: el tipo societario y las responsabilidades que de éste derivan.

De acuerdo al decreto supremo, las cooperativas se inscriben en el régimen de Responsabilidad Limitada<sup>31</sup> y así “deberá estar expresado en los estatutos orgánicos y reglamentos de las cooperativas bajo la sigla R.L.” (Art. 5). Esto implica asumir los requisitos específicos, así como su denominación.

Según la normativa, una cooperativa que se inscribe en el Código de Comercio (Arts. 195 al 216),<sup>32</sup> reconoce de 2 a 25 socios y

---

31 Se define “La sociedad de responsabilidad limitada [SRL] (o sociedad limitada [SL]) es una sociedad mercantil, de estructura corporativa, en la que el capital social está dividido en participaciones sociales y se integra por las aportaciones de los socios, quienes no responden personalmente de las deudas”. Cualquiera que sea su objeto, es siempre mercantil. (Disponible en <http://ocw.um.es/cc-sociales/derecho-mercantil/material-de-clase-1/tema13.sociedad-limitada.pdf>)

32 Mediante Decreto Ley N° 14379 en el año 1978 se aprueba el Código de Comercio vigente hasta hoy. En los artículos de referencia se menciona, entre otros aspectos: En las sociedades de responsabilidad limitada, los socios responden hasta el monto de sus aportes. El fondo común está dividido en cuotas de capital que, en ningún caso, puede representarse por acciones o títulos valores (Art. 195). La sociedad de responsabilidad limitada, no podrá tener más de veinticinco socios (Art. 196). El capital social estará dividido en cuotas de igual valor que serán de cien pesos bolivianos o múltiplos de cien (Art. 198). En este tipo de sociedades, el capital social debe pagarse en su integridad, en el acto de constitución social (Art. 199). Los aportes en dinero y en especie deben pagarse íntegramente al constituirse la sociedad. El cumplimiento de este requisito constará, expresamente, en la escritura de constitución y, en caso contrario, los socios serán solidaria e ilimitadamente responsables. Los aportes consistentes en especie deben ser valuados antes de otorgarse la escritura constitutiva (Art. 200). Puede acordarse el aumento del capital social, mediante el voto de socios, que representen la mayoría del capital social. Los socios tienen derecho preferente para suscribirlo en proporción a sus cuotas de capital (Art. 201). A partir del Artículo 202 se

el capital social, que deberá estar dividido en cuotas de igual valor, de Bs. 100 o múltiplos de Bs. 100 (Art. 198), debe pagarse en su integridad en el acto de constitución social.<sup>33</sup> Tal como se señaló anteriormente, el régimen de cooperativas reconoce cinco grados y en cada uno de ellos es requisito de sus organizaciones contar con la personalidad jurídica (Art. 1), otorgada por AFSCOOP.<sup>34</sup>

En suma, la regulación y reconocimiento jurídico no da cuenta de las especificidades de las organizaciones de la ESS. La intencionalidad expresa –no ausente de contradicciones– de proyectar a estos actores como parte sustancial de la economía plural no está en correspondencia con su reconocimiento legal. Este vacío ha provocado que dichos actores deban suscribirse a una u otra situación: como organizaciones sin fines de lucro (ONG), como asociaciones civiles, o como cooperativas; con las exigencias u obligaciones no adecuadas a sus estructuras. Sin embargo, el problema central no es solo la ausencia de una reglamentación ajustada a su dinámica, forma económica y fines comerciales, sino el divorcio entre su identidad como organización y los referentes que imponen su reconocimiento legal.

---

establecen las normas de funcionamiento y los órganos de decisión. En el año 2011 se elaboró un Anteproyecto de Código de Comercio Adecuado a la Nueva Constitución Política del Estado (*cf.* Antonio Peres Velasco). La propuesta de cambios no incorpora aspectos centrales que hacen a la sociedad de responsabilidad limitada. A más de ello, y dado su carácter de anteproyecto, sigue vigente el Código de Comercio de 1978.

- 33 Guía de Trámite para inscribir una Empresa Unipersonal en el Registro de Comercio de Bolivia. Elaboración general: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas Unidad de Registro de Comercio del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. Fundación para el Desarrollo Empresarial-FUNDEMPRESA s.f.
- 34 La Autoridad de fiscalización y control de cooperativas-AFSCOOP, creada por la Ley N° 356, es la institución técnica y operativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con independencia de gestión administrativa, financiera, legal y técnica, bajo tuición del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (Art. 90). La AFSCOOP es la entidad con competencia para conocer, resolver y sancionar los casos de infracción a las normas del cooperativismo dentro de un proceso administrativo instaurado a denuncia de parte o de oficio (Art. 98).

Desde una perspectiva comparativa con otros países, Bolivia no ha avanzado significativamente en la construcción de un marco legal adecuado a la diversidad y heterogeneidad de formas que configuran su economía plural.

*Muchas organizaciones de economía solidaria aún no cuentan con una formalización completa, debido en buena parte a la falta de reconocimiento de su especificidad por las autoridades y por consiguiente, de un régimen adecuado para ellas (asesor del movimiento de economía solidaria y comercio justo).*

*Las normas de regulación y de reconocimiento jurídico de las organizaciones de la economía plural “desnaturaliza” el carácter de las organizaciones. En la Ley que se ha presentado, se esta(ba) poniendo (el tema) impositivo o impuestos pero (...) el Viceministerio de Tribuciones se ha opuesto a eso. En Bolivia no hay una diferenciación por sector; todo está involucrado en una sola bolsa (...). Es decir, (...) no existe un reconocimiento para el sector artesanal o el tercer sector (ONG).*

*[En la Ley 338] (...) no nos han dejado colocar la parte impositiva (...). En nuestro Anteproyecto de Ley (...) contemplaba la parte impositiva, pero ahora nos han dicho no, eso se sale; y ni siquiera se menciona porque eso tiene que ser el trabajo de otra negociación y de otra propuesta que vaya a partir de la nueva Ley Financiera. Por eso es que esta Ley ha salido más chuta, porque la que teníamos era completa (representante de CIOEC).*

## CAPÍTULO III

# Más allá de la normativa: políticas, resultados y nuevas tensiones sociales

Con base en los compromisos políticos del gobierno de Evo Morales con la economía plural, analizamos las políticas públicas efectivamente implementadas y los resultados logrados entre 2006 y 2014. Examinamos, además, las tensiones emergentes en los movimientos sociales, con especial atención al movimiento de economía solidaria y comercio justo en sentido amplio; esto es, considerando sus diferentes plataformas.

### **Políticas públicas y resultados**

Resumimos los aspectos más importantes de las políticas públicas y sus resultados en ocho constataciones.<sup>1</sup>

- i) La primera se refiere a las contradicciones entre las leyes aprobadas desde 2006, que reflejan visiones y demandas de diferentes actores sociales y políticos, que no apuntan a una estrategia de desarrollo mínimamente consensuada. La mayoría de las normativas referidas a la economía plural y

---

1 El análisis en detalle de las políticas públicas se puede consultar en Wanderley, 2013. Disponible en: [http://www.cides.edu.bo/webcides/images/pdf/Col\\_30\\_anios\\_QuePasoConElProcesoDeCambio.pdf](http://www.cides.edu.bo/webcides/images/pdf/Col_30_anios_QuePasoConElProcesoDeCambio.pdf)

la diversificación productiva no fueron reglamentadas ni se tradujeron en políticas públicas coherentes e integrales; por lo que hasta la actualidad, el debate sobre economía plural y su respectivo marco normativo permanecen marginales en la gestión de la política económica. Las políticas macroeconómicas y de los sectores considerados estratégicos (hidrocarburos, minería y electricidad) se mantienen inmunes a los conceptos y principios de la propuesta normativa de economía plural. El resultado es la disociación entre la gestión de la política económica y los marcos normativos que promueven la economía plural y sus formas.

*El programa económico más bien revela qué tipo de pluralidad económica se estaría bosquejando, ... creo que en rigor ya no sería economía tan plural. Creo que el esquema del gobierno es una economía tripartita pero capitalista en los tres sectores (estatal, privado y cooperativo), porque el cuarto sector (comunitario) —explicitado de manera más clara en el documento de la CSUTCB— es la idea de la mercantilización general de la tierra; es decir, acabar con territorios comunitarios. En ese sentido, implica eliminar la diversidad económica por la vía de la expansión capitalista en el agro, y quienes tienen ese proyecto no son los terratenientes clásicos, sino los campesinos. Lo que predomina es la articulación de un proyecto campesino de desarrollo capitalista. El modo de intervención del Estado en territorio campesino y comunitario es más bien promover la actividad empresarial, no comunitaria, sino capitalismo, aunque sea en pequeña escala. Hay mucha plata que están usando para armar sus redes de apoyo político y social, y esa es la parte... que manejan sus dirigentes para controlar y articular sus bases. Hay plata metida en proyectos agrarios pero todos, yo diría, empresariales, sea desde micro hasta medianos. Creo que no hay nada comunitario (Luis Tapia, cientista político).*

La segunda constatación se refiere a la apuesta gubernamental por los sectores estratégicos. El análisis de la distribución del gasto e inversión pública, en un contexto excepcional de bonanza, muestra la concentración de los recursos destinados al sector económico en los rubros de hidrocarburos y minería, en

desmedro de otros sectores económicos, como la producción de alimentos básicos y otros productos de consumo. En términos relativos, la inversión pública en el sector hidrocarburífero fue significativamente ascendente, mientras descendió en el sector agropecuario y manufacturero. En general, el gasto y la inversión pública absoluta han aumentado en consonancia con el incremento de los ingresos públicos, pero concentrándose en grandes proyectos de infraestructura en los sectores estratégicos. En relación al sector social, se observa el incremento del gasto social a través, principalmente, de bonos monetarios, gasto corriente (salarios) y subsidios a servicios básicos (gas domiciliario, energía eléctrica y combustible), antes que el fortalecimiento de los sistemas institucionales de protección social (sistema público de salud, de educación y de seguridad social).

Los ingresos estatales tienen como fuente principal los excedentes generados en las actividades estratégicas o extractivas (también destinatarias priorizadas de los gastos e inversión), antes que los impuestos (en los que prevalecen los indirectos, que reproducen las desigualdades). Tomando en cuenta que los principales yacimientos se encuentran en territorios comunitarios e indígenas, y la fuerte dependencia externa de los ingresos públicos,<sup>2</sup> esta base de sustento del financiamiento público tiene graves implicaciones sociales, políticas y económicas en las posibilidades de fortalecimiento de las otras economías (comunitarias indígenas) y en el marco de sostenibilidad ambiental (Wanderley, 2013; Radhuber, 2014). En estos últimos nueve años, el resultado fue la profundización del modelo extractivista, con una participación más activa del Estado con relación a periodos previos. La sustitución parcial de la inversión extranjera por la inversión pública en el sector hidrocarburífero, después del proceso de nacionalización, plantea dudas razonables en varios sentidos. El alto riesgo de las inversiones en este sector, la disminución de las actividades

---

2 Dado que el principal destino de su producción es la exportación.

de exploración y de las reservas comprobadas de gas en los últimos nueve años, ponen en duda esta estrategia en torno a la sostenibilidad del sector hidrocarburífero. Además, este es un sector que absorbe menos del 2% del empleo y que tiene un bajo eslabonamiento con el resto de la economía. Por lo tanto, la priorización de la inversión en este sector no apalanca procesos de diversificación productiva, de generación sostenida de empleo, ni de políticas redistributivas estables; situación que se agrava en periodos de disminución del precio y de la demanda internacional de materias primas.

Esta estrategia afectó la inversión en el sector agropecuario, que sigue como principal generador de empleo, aunque con tendencia a la baja debido a la migración campo-ciudad y a la reconversión de agricultores y productores rurales en comerciantes, transportistas, albañiles y mineros en trabajos informales, en una dinámica impulsada por el incremento significativo de circulante (dinero) en la economía, en los últimos diez años. Este incremento, volvemos a recalcar, proviene del alza de los precios internacionales de las materias primas exportadas por Bolivia. La caída de los precios del gas y de los minerales en los últimos años y, consecuentemente, la disminución de los ingresos por exportación ponen en jaque la sostenibilidad de los ingresos de la mayoría de los trabajadores y de los avances logrados en los indicadores de pobreza.

Esto nos lleva a la tercera constatación:

- iii) La producción nacional de alimentos, con base principalmente en la agricultura familiar de base campesina e indígena, no adquirió prioridad en las políticas públicas. No solo la producción nacional campesina no creció para responder al incremento de la demanda interna de productos agroalimentarios, sino que –al revés– está disminuyendo. No hubo incremento significativo de la productividad de la producción agrícola de alimentos básicos para el consumo interno, con excepción de algunos rubros como quinua, cacao y café. Productos para los que antes teníamos

capacidad de autoabastecimiento, como frutas y legumbres, actualmente son crecientemente importados. Para tener una idea, hoy se importa el triple de los alimentos respecto de hace diez años. Esta situación también se refleja en la disminución de la ocupación en la agricultura y pecuaria.

La conclusión es que no se ha diseñado ni implementado una estrategia efectiva para generar condiciones que sostengan los objetivos de seguridad con soberanía alimentaria; tampoco se han destinado los recursos necesarios para estas políticas y programas en un periodo de excepcional bonanza económica.<sup>3</sup>

*El actual Gobierno empezó su gestión en 2006 prometiendo una radical reforma agraria para eliminar el latifundio, promoviendo un modelo de base campesina, indígena, diversificado, con una producción que permita la seguridad y soberanía alimentaria. Pero estamos cada vez más lejos de eso. Hoy en Bolivia se importa el triple de alimentos que hace diez años. Lo que quiere decir que el aumento en el consumo que está viviendo la población boliviana no proviene de la producción local, sino de la importación de alimentos (Miguel Urioste, especialista en desarrollo rural. Entrevista con Iván Bustillos Zamorano, periódico La Razón, 12 de abril de 2015).*

- iv) La cuarta constatación es que la marginalidad del objetivo de diversificación productiva y fortalecimiento de la economía plural en las políticas efectivamente implementadas por el gobierno del MAS, ha sido un sello de la gestión de política pública, además de la distribución del gasto e inversión pública, en sus gestiones anteriores. El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP) –entidad responsable de fortalecer la institucionalidad de la economía plural y de fomentar la agroindustria, producción de alimentos, artesanía, manufactura, industria y turismo– no tuvo un rol protagónico en las políticas económicas; su actuación fue considerada de

---

3 Para conocer un análisis reciente sobre la agricultura en Bolivia consultar Colque, Urioste y Eyzaguirre, 2015.

“segunda línea” por la opinión pública y por las autoridades y técnicos que estiman que su influencia en las decisiones económicas estratégicas fue escasa y sin mayores efectos en las políticas microeconómicas de desarrollo productivo.

Esta apreciación está expresada en los documentos oficiales del mismo Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, que reclaman un mayor protagonismo político al respecto y en su rol de coordinador entre diferentes ministerios e instancias (como, por ejemplo, el Ministerio de Planificación del Desarrollo, de Educación y su Viceministerio de Ciencia y Tecnología a cargo de la creación del Sistema Boliviano de Innovación; el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, el Banco de Desarrollo Productivo). Este rol tampoco fue transferido a otro ministerio, por lo que se ha observado una fragmentación y descoordinación entre los entes estatales centrales, y entre éstos y los sub-nacionales en la promoción de las políticas de desarrollo productivo y fortalecimiento de la economía plural.

- v) La quinta constatación es que el Gobierno promovió principalmente la supremacía de la economía estatal en articulación con el sector privado empresarial, con base en la hipótesis de que la superación del lugar secundario del Estado durante el periodo neoliberal sería la condición suficiente para promover el desarrollo productivo del país. Esta idea está desembocando en la ampliación de la economía estatal vía procesos de nacionalización y creación de empresas públicas, en un amplio espectro de sectores económicos. La economía comunitaria y la economía cooperativa, en el sector agropecuario y manufacturero, fueron relegadas en relación a la economía pública y privada. Se asiste a la consolidación de alianzas políticas y económicas entre el gobierno del MAS y parte del empresariado tradicional (especialmente del sector financiero y agroindustrial) y de actores emergentes de la economía privada popular, sobre todo en los sectores de servicios, transporte y comercio que no están vinculados a la producción.

Álvaro García Linera, Vicepresidente de Bolivia  
 “Queremos un capitalismo con mayor presencia del Estado”  
 Entrevista con Pablo Stefanoni, La Paz. Especial para CLARÍN,  
 viernes 18 mayo 2007. elmundo@clarin.com

**¿A qué clase de Estado apunta su gobierno?** *Cuando asumimos, recibimos un Estado sin una sola empresa. Nuestra meta es que el Estado asuma un papel activo. En un año recuperamos el control estatal en hidrocarburos, minería y telecomunicaciones. Del 6% del PBI el Estado pasó a controlar el 19% y hoy es el principal actor económico en Bolivia. El objetivo es llegar, al menos, al 30% ó 40%.*

**¿Es esto un retorno al desarrollismo de los años 50?** *No. Estamos pensando en una modernización pluralista, no de una única vía como en los años '40 y '50. Hay distintas dinámicas de modernización: la de la economía moderna industrial, la de la microempresa familiar urbana y la de la economía campesina comunitaria.*

**¿Y cómo se logra eso?** *Ampliando la base obrera, con un rol muy fuerte del Estado en el desarrollo de nuevas industrias, apoyando formas de economía comunitaria. No creo, como la izquierda arcaica y vanguardista, que el socialismo se impone por decreto o por puro voluntarismo, sino por el movimiento real de la sociedad. A eso me refiero con el concepto de “capitalismo andino” como una etapa de transición. Puede ser frustrante para las lecturas radicales e idealistas, pero es teóricamente honesto.*

*Yo creo que este es el mejor gobierno de la burguesía boliviana porque es estable, legitimado, tiene apoyo popular. Donde más ha ganado la burguesía ha sido en este gobierno, los banqueros más de 10.000 millones de dólares, en las dos gestiones del Evo, los agroindustriales están felices, los soyeros son los que han metido en el tema de la Revolución Productiva lo de los transgénicos y, obviamente, se ha recompuesto la burguesía con nuevos ricos, cocaleros ricos, comerciantes ricos, colonizadores ricos, y toda la economía política de la cocaína. (Raúl Prada, ex constituyente y ex viceministro de planificación de la primera gestión del Gobierno de Evo Morales).*

El Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno define dos principios orientadores de políticas de promoción productiva: (i) ampliación de la participación del Estado como agente directo en la economía, a través de empresas públicas y mixtas; y (ii) redistribución de la riqueza a través de la ampliación del consumo social y el control de la inflación. En concordancia con el primer objetivo, las empresas públicas se convirtieron en el principal instrumento de política pública y no se otorgó atención ni recursos al fomento –en paralelo– de un tejido productivo plural, a través de servicios y agencias de desarrollo, sistemas de innovación y asistencia técnica u otros. En concordancia con el segundo objetivo, se priorizó la regulación de precios y la importación de bienes de primera necesidad, como alimentos, antes que la promoción de la producción nacional. Una consecuencia de lo anterior es el estancamiento de la productividad, sobre todo en el sector agrario campesino e indígena, el deterioro de la producción agrícola familiar y la creciente importación de alimentos básicos y de materias primas para la agroindustria.

Las acciones propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo, de apoyo a la expansión sistémica de la articulación interna e intersectorial con la mejora de los servicios y asistencia tecnológica para la producción, fortalecimiento del sistema educativo y de formación de los recursos humanos, promoción de las relaciones asociativas de producción, fueron relegadas en el proceso mismo de diseño e implementación de las políticas productivas.

En conclusión, las políticas de fortalecimiento de la economía plural de los últimos nueve años se concentraron en el fortalecimiento de la economía estatal (empresas públicas), subordinando y generando dependencias de los actores de la economía comunitaria y cooperativa respecto del gobierno nacional.

*El gobierno dice: 'sí les quiero apoyar a ustedes'. Como alguien decía, 'nos han matado a los cuatro, cinco meses que estábamos produciendo yogurt, queso, nos han matado con Lacteosbol' (una de las empresas*

*estatales creadas desde 2006). Además que ni siquiera son sostenibles. No terminan de destruir todo eso y se apartan, y esa población queda totalmente en ruina (representante del movimiento de economía solidaria y comercio justo).*

- vi) La sexta constatación es que el modelo de actuación de las empresas públicas (principal instrumento de política pública) en los sectores no extractivistas, no propicia el fortalecimiento de las asociaciones de productores. Se evidencia una tendencia a la relación contractual directa con productores individuales, debilitando a las asociaciones y la acción colectiva en el ámbito productivo. Además, la relación vertical (de arriba hacia abajo) entre empresas públicas, productores individuales y asociaciones, está provocando relaciones subordinadas de las organizaciones colectivas respecto del Estado.<sup>4</sup>

*Estamos luchando en una gran desventaja pero, también yo creo, que somos millones los pequeños productores que nos podemos hacer escuchar (...) para poder hacer ver que existe la economía solidaria. Hay que revisar estas normativas (...): no hay una tributación diferenciada para los pequeños productores, nos toman en cuenta como los grandes; también hay que ver las empresas estatales, que eso es muy preocupante: (...) en ningún momento (el gobierno) nos ha consultado sobre cuál va ser el rol que va a jugar el pequeño productor. Al final a qué llegamos. A lo mismo, con una empresa más, donde los pequeños productores somos entregadores de materia prima. (Ahora) el Ministerio de Desarrollo Rural ha abierto el Precio Justo, subvencionando. El (gobierno dice) que quiere ayudar a nuestro sector y más bien nos hace mucha competencia con sus compras estatales, con este Precio Justo, con la introducción de alimentos de otros países que es contrabando. Estamos nosotros realmente en una desventaja muy grande. ¿A qué estamos yendo entonces? nosotros vamos a seguir siendo relegados, vivir siempre en la sobrevivencia y creo que esto no es justo (representante del movimiento de economía solidaria y comercio justo).*

4 Quino Mamani, 2011; y Ruesgas, 2013.

- vii) Este análisis nos lleva a la séptima constatación –ampliamente compartida actualmente–, referida a que durante este periodo se ha profundizado un problema estructural de Bolivia: la persistencia de su patrón de acumulación fundado en actividades extractivas de recursos naturales no renovables, escasamente articuladas con las actividades generadoras de empleo, y dependientes de variables exógenas, proclives a tendencias cíclicas como el precio internacional de las materias primas. Uno de los resultados de este patrón de acumulación es la continuidad de la precariedad y marginalidad del empleo, pese al aumento del ingreso de los trabajadores, principalmente de los menos calificados, en la última década. Como se mencionó anteriormente, la mayoría de la población ocupada sigue generando sus propias fuentes de trabajo, al margen de la seguridad social.<sup>5</sup>

*La participación de la mujer es realmente importante en Bolivia. Somos las mujeres las que sentimos la necesidad de trabajar y las mujeres son las que trabajamos desarrollando lo que es la reciprocidad, la solidaridad entre nosotras (...). Las mujeres tienen ese sentimiento de solidaridad, de reciprocidad y las que están luchando por llevar adelante lo que es la economía social solidaria. En el movimiento por lo menos el 70% de las organizaciones miembros son de mujeres y el resto mixtas. Es una buena población y nadie le da importancia, no hay propuestas que favorezcan estas iniciativas solidarias de las mujeres. Ellas también están peleando por la soberanía alimentaria. Y no solamente por la soberanía alimentaria, sino por la soberanía de la producción nacional. Una hermana decía 'si no fuera por las pequeñas organizaciones y si no fuera por las mujeres, Bolivia no estaría donde está'. Son sus pequeños productos en las ferias, en los mercados, los que alimentan a la mayoría de la población empobrecida.*

5 Pese a la tendencia al incremento de la cobertura de la seguridad social de corto y largo plazo en los últimos diez años, el 65% del total de la población boliviana estaba excluida de la seguridad de corto plazo (salud) en 2010, y el 71,46% de la población ocupada no está afiliada a un fondo de pensiones (seguridad de largo plazo) en 2011.

*Las mujeres están luchando porque haya una Economía Social Solidaria. No se piensa (con las iniciativas) en lucrar; se trabaja para el día, para la comida, para sustentar a la familia y, por eso, son tan abiertas a compartir y a enseñar a las otras. Existe una verdadera solidaridad en las organizaciones de mujeres (representante del movimiento de economía solidaria y comercio justo).*

En otras palabras, desde la mirada de largo plazo, no se advierten variaciones en el patrón de acumulación en la Bolivia de los últimos cincuenta años. Como se puede ver, el país no está en el camino de transformación de las condiciones estructurales de las desigualdades en el marco de un proyecto de desarrollo alternativo con base en la pluralidad económica y la sostenibilidad ambiental, más allá de reducir los niveles de pobreza y de exclusión social en los últimos años. En los últimos nueve años se ha profundizado el extractivismo (hidrocarburos, minerales y agroindustria de monocultivos) en alianza con el sector privado transnacional y nacional, en menoscabo de la Madre Tierra, los derechos colectivos de los pueblos indígenas y la producción nacional.

Esta continuidad se corrobora con los ya mencionados tres últimos decretos supremos –aprobados entre mayo y junio de 2015– que confirman un viraje que deja atrás las esperanzas sobre la gestación de un modelo de desarrollo alternativo en Bolivia, en la medida que autorizan el ingreso de empresas petroleras a las 22 áreas protegidas del país, además de hacer retroceder el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa sobre proyectos en sus territorios.<sup>6</sup>

---

6 En efecto, estas disposiciones desconocen el artículo 352 de la Constitución Política del Estado que establece la consulta libre, previa e informada, según las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas, y abren el paso a contratos con empresas transnacionales para explorar petróleo en estas áreas, sin reparar las resistencias indígenas y/o daños ambientales y sociales que estas nuevas medidas puedan provocar.

Las declaraciones del presidente Evo Morales fueron contundentes: “Fundación que perjudique la explotación de los recursos naturales” en Bolivia “se tiene que ir del país”, recordando que sufrirán el mismo destino que la cooperación danesa, expulsada por apoyar a los pueblos indígenas a promover los derechos de la Madre Tierra. También justificó la medida aclarando: “No seremos guardabosques de los países industrializados”. Y explicó que las áreas forestales son una invención del “imperialismo norteamericano”. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/economia/2015/6/18/evo-fundacion-perjudique-explotacion-recursos-naturales-tiene-pais-60339.html>.

- viii) La octava constatación se refiere a la relación entre Estado y movimientos sociales. Muchas de las normativas aprobadas desde 2006 fueron resultado de las demandas de organizaciones sociales y económicas, y asumidas como compromisos políticos por el gobierno del MAS. Otras fueron más bien iniciativas del gobierno central con el apoyo de organizaciones y actores económicos y políticos. Las normativas analizadas en este libro expresan uno de los proyectos o visiones de desarrollo en pugna al interior del gobierno en los primeros años: el de superación del modelo capitalista neoliberal y extractivista a través de la diversificación productiva, el fortalecimiento de la economía plural de base popular, campesina e indígena (economía comunitaria y cooperativa), y la sostenibilidad ambiental.<sup>7</sup>

*La Ley del Artesano ha sido realizada también por nosotros. Ha sido una Ley también de mucha pelea porque los mismos artesanos no nos ponemos de acuerdo, y cuyo desemboque, al decir de los protagonistas, está muy lejos de lo deseado (...). Son 20 a 26 años para abordar esta Ley 306 (Ley de Promoción y Desarrollo Artesanal). La Ley que tenía 186 artículos se ha reducido a 27 artículos que no dicen nada, es cualquier cosa. No tiene la esencia con la cual se había generado.*

7 Para un análisis sobre cómo la utopía indígena fue apropiada y dañada por el gobierno del MAS consultar Nuñez del Prado, 2015.

*Se ha peleado bastante en la última Asamblea, donde ha asistido Martha Poma (Senadora, quien es representante de los artesanos). Ella (recibió) un mandato pero cuando entró a ser Senadora dijo: 'la prioridad de nuestro Presidente es otra cosa'. Nunca nos dijo cuál es el mandato: 'las prioridades son otras y eso es todo y que las leyes son tales y cuales'. Ha sido una pelea dura pero se logró que se aprobara. Pero hasta ahora no se puede hacer el reglamento, así que estamos igual en cero, a nadie le interesa, excepto a los artesanos (representante del movimiento de economía solidaria y comercio justo).*

Estas normativas no solo guardan contradicciones entre sí, sino que la mayoría no llegó a ser reglamentada ni traducida en políticas públicas. Más allá de ello, las normativas han tenido efectos sobre las identidades, las interacciones y acciones colectivas de los actores vinculados a la economía comunitaria y solidaria. Uno de estos efectos fue la profundización de conflictos y fragmentaciones al interior de los movimientos sociales, dificultando la generación de consensos sobre intereses compartidos más allá de las disputas políticas coyunturales.

*Es decir lamentablemente hay una directriz del Presidente de aprobar un determinado número de normas, como una meta. Como este es un gobierno totalmente vertical, pese a mostrarse de otra manera. Entonces el tema era aprobar por aprobar cualquier cantidad de normas posibles: .... Hay una infinidad de Leyes pero la pregunta es ¿quién las cumple? (ex funcionario del gobierno).*

## **Inflexión del proceso de cambio y fragmentación de los movimientos sociales**

El proceso de cambio, que se inició con tonos de transformación épica a nivel simbólico y político y con el apoyo de los movimientos sociales, viene presentando problemas a partir de 2010. Un

primer evento importante ocurrió en 2011, con el conflicto entre el gobierno del MAS y los pueblos indígenas de tierras bajas en relación a la construcción del tramo de la carretera que atravesará el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), ubicado en los departamentos de Beni y Cochabamba, y territorio de los pueblos mojeño, yuracaré y chimán. Los pueblos indígenas denunciaron la vulneración de los principios constitucionales de la consulta previa, el consentimiento libre e informado, la autonomía de los pueblos indígenas sobre su territorio y los impactos socio-ambientales negativos de este megaproyecto. La intransigencia del gobierno a favor de la construcción de la carretera movilizó a buena parte de la ciudadanía que exigió coherencia con los compromisos del proceso de cambio.

Este conflicto develó los diferentes proyectos de desarrollo y las contradicciones de los intereses económicos de los actores sociales representados por el gobierno del MAS. De un lado, los intereses de los cocalleros, colonizadores, agroindustriales, empresarios del sector petrolero y minero, así como comerciantes, transportistas, cooperativistas mineros de ascendencia indígena; de otro, los derechos de los pueblos indígenas de tierras bajas y la defensa del medio ambiente. El TIPNIS entra a la historia como el evento que visibilizó las contradicciones entre dos proyectos económicos concurrentes en el partido gubernamental en los primeros años: (i) la superación del modelo capitalista neoliberal y de base extractivista, a través del fortalecimiento de la economía social-comunitaria en el marco de la pluralidad económica, la transformación productiva y la sostenibilidad ambiental; y (ii) el capitalismo de Estado fundado en la profundización del extractivismo (hidrocarburos, minerales y agroindustria), en alianza con empresarios internacionales y nacionales (tradicionales y de extracción popular). Al inicio del tercer mandato, se puede afirmar que el segundo proyecto es el vencedor.

Álvaro García Linera, Vicepresidente de Bolivia  
 EL DEBER. Pablo Ortiz / Mónica Salvatierra. Santa Cruz de la  
 Sierra, Bolivia  
 05-12-2014

**¿El MAS tuvo que correrse un poco a la derecha para copar el centro político?**

*He criticado a esos analistas por moverse en el espacio euclidiano, primitivo. Mi propuesta académica, intelectual y política lee el espacio político como curvo y el razonamiento es muy sencillo. Es posible encontrar el centro cuando hay dos propuestas confrontadas. Estaba bien hablar de centro en 2005 y 2009 cuando había dos propuestas confrontadas. Desde 2010, pero verificado en 2014, no hay dos polos, ahora hay un campo político unipolar.*

**El MAS ya no es el de 2005, ha ido mudando la propuesta, ya no es tan comunitario, ahora ha abrazado el ‘modelo cruceño’, que es capitalista.**

*Seguiré con mi idea. Un espacio unipolar, lo que hace es hundir, curvar el espacio. Las propuestas giran alrededor de ellas. Este es el centro ahora, pero antes era la izquierda. No tiene contrapeso y todo gira alrededor de él. (...)*

**El MAS en 2005 tenía una agenda, ¿el proyecto lo han ido construyendo con el tiempo?**

*Sí, se ha ido enriqueciendo, y evidentemente y en las reflexiones nuestras estaba el concepto de cómo se refuerzan los bienes comunitarios. Hemos avanzado bien por un lado, y hemos tenido frenos en otro. Cuando uno amplía los bienes del Estado, está ampliando los bienes comunes. Cuando esos bienes no funcionan como capital sino como bienes de uso -en bonos, en subvenciones de electricidad, de carburantes- se convierte en valor de uso para satisfacer necesidades.*

**¿Eso no distorsiona la economía, no nos hace un paraíso subvencionado?**

*Es parte de esta función de los bienes comunes, son un ‘satisfactor’ de necesidades.*

**Eso funciona bien en épocas de vacas gordas, pero no cuando el cinturón aprieta...**

*Eso quieren los de la derecha. Por una parte hay un potenciamiento de los bienes comunes, pero hay otro elemento, donde hemos encontrado dificultades,*

*no todo está bien bonito. En la parte de producción comunitaria tenemos dificultades. Hemos ampliado la base de la propiedad de la tierra como base de bien común. Hay 23 millones de hectáreas comunitarias, los interculturales tienen 17 millones y los empresarios, 5 millones. Esto puede cambiar: habrá 27 millones de tierras comunitarias, los interculturales tendrán 23 millones y los empresarios 12 o 15 millones. ¿Dónde estamos fallando o encontrando dificultades? En potenciar actividades productivas comunitarias. El Estado no puede crear comunidad. El Estado puede ayudar a que una iniciativa se expanda, pero el Estado es la antítesis de la comunidad. (...)*

*Mientras no surgen iniciativas de parte de la sociedad, tenemos que trabajar con lo que existe y esos son empresarios, que tienen que reforzarse, crecer y generar más riqueza. Sáquense el chip de en qué momento el Gobierno va a dar el golpe y estatizar todo. Eso no va a suceder, eso ha fracasado y eso no es socialismo, la estatización de los medios de producción llevó a un tipo de socialismo bastardo y fallido. No repetiremos ese error. No repetimos lo de la UDP en el 84, no repetimos lo de la URSS. (...)*

### **¿No tiene riesgo de desviar el proyecto esta 'inclusión' del adversario?**

*Siempre habrá riesgos, esto no es una fórmula matemática. Tienes que estar ahí en la pelea porque habrá 7.000 variables. No hay hegemonía duradera ni eterna. La hegemonía es tu capacidad de convertir tu proyecto en universal, que incorpore los proyectos de los otros sectores como parte de ese proyecto universal. Es el liderazgo moral y lógico, pero si no se abre no es hegemonía, es imposición. Hegemonía es seducir. Lo tuyo está incorporado en lo mío y lo que tú haces pensando que es lo tuyo, es también lo mío. Se valida convocando a otros que no son el núcleo original. Si no, no sería hegemonía. Si un proyecto se queda en su núcleo original es dominación e imposición. Abrirse tanto que los otros sectores te pueden copar e imponer, siempre será el riesgo de una hegemonía. Por eso es una batalla. Al haber incorporado a tu adversario en tu proyecto universal, deja de atrincherarse en un feudo y ya no podrá generar contrapoder.*

Un resultado de este conflicto fue la ruptura del Pacto de Unidad con la retirada del apoyo de la CIDOB y CONAMAQ al gobierno del MAS, y la redefinición del mapa político de los movimientos sociales con la formación de dos bloques: el primero con

las organizaciones que apoyan incondicionalmente al gobierno del MAS, y el segundo con las organizaciones que le quitaron su apoyo.

*Se rompe el Pacto de Unidad. Las dos organizaciones indígenas y los tres gremios campesinos más importantes de Bolivia no lograron conciliar sus intereses de clase antagónicos y dieron por terminada su histórica alianza. El famoso Pacto de Unidad fue herido de muerte en la batalla por una carretera, y será liquidado definitivamente en la próxima guerra por la tierra (Miguel Lora, //www.bolpress.com/art.php?Cod=2011102701).*

Titulares similares daban cuenta del epílogo del movimiento campesino e indígena más importante de la historia reciente del país y que impregnó, en su momento constitutivo, el rumbo del proceso de cambio.

Un segundo evento importante en este proceso de inflexión y que resultó en el enfrentamiento entre organizaciones sociales, ocurrió a raíz de la elaboración de nuevas normativas referidas a la economía plural y, en específico, a la economía comunitaria,<sup>8</sup> en torno a la disputa sobre quiénes deberían ser los interlocutores legítimos de la economía comunitaria frente al Estado para la incidencia en la toma de decisión y el acceso a recursos públicos, como se ha analizado en el capítulo anterior.

*(El Gobierno) apoya a las organizaciones sociales rurales; pero hay que hacer una aclaración. (...) a las organizaciones grandes, (como) la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), las sindicales. Las grandes sí o sí han sido beneficiadas. Las Bartolinas (Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia) tienen (...) apoyo económico, (...) manejan un fondo bastante importante, que hasta la fecha está paralizado. Hay una deficiencia con las pequeñas organizaciones –podríamos circunscribir a las OECAS– porque no se les ha dado un apoyo sólido (...) están totalmente*

8 Nos referimos específicamente a las Leyes 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria de 2011 y a la Ley N° 338 para la Integración de la Agricultura Familiar y la Soberanía Alimentaria de 2013.

*descuidadas. Estamos volviendo al estado paternalista y las organizaciones tienen el mismo enfoque. (...). No importa mucho el proyecto, lo importante es darles recursos ¿por qué? Porque las elecciones están cerca. La misma evaluación sería con las Bartolinas, con la CSUTCB (ex funcionario del gobierno).*

Las nuevas leyes pusieron dos conceptos de economía en contraposición: “economía comunitaria”, representada por federaciones y confederaciones político-territoriales, versus “economía solidaria”, representada por las centrales, plataformas y movimientos de asociaciones y cooperativas de productores. Por ello, estas normativas establecieron dos tipos de actores sociales: las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias (OECA) y las Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM), siendo esta última una categoría que no existía hasta 2011.

La principal diferencia entre estos dos actores sociales, según las nuevas leyes, está en el tipo de membresía de los socios que asumen la gestión de los emprendimientos colectivos. En las OECOM, la membresía es compulsoria por pertenencia a un territorio y la gestión es asumida por los gobiernos comunales o sindicatos territoriales (los socios de los emprendimientos son naturalmente el conjunto de la población que vive en un territorio). En las OECA, la membresía es voluntaria, por afinidad de intereses entre personas que deciden formar asociaciones o cooperativas al interior de las comunidades territoriales, y la gestión es asumida por los socios-trabajadores directos del emprendimiento.

*Nuestras OECA, afiliadas a la CIOEC Bolivia, (...) están establecidas en una comunidad, y cumplen todas las funciones y roles que establece la comunidad y también asumen las funciones y el cargo que le corresponde a cada socio. Hay cargos de la comunidad, ya sea del sindicato, ya sea de los Ayllus, ya sea de las capitánías –viendo los pisos ecológicos– (...) nosotros (no) tenemos una instancia que sobrepasa los cargos que existen.*

*Hacemos un trabajo en conjunto para mejorar las condiciones de vida de nuestros afiliados y no solamente de nuestros afiliados, muchas veces se consigue proyectos que también benefician a la comunidad. También (...) cuando nos toca asumimos los cargos de la comunidad. Somos los mismos (representante CIOEC).*

Pese a que la adscripción obligatoria territorial y la asociación voluntaria por afinidad constituyen principios opuestos de gestión de los emprendimientos, esta disputa política a nivel nacional no tiene correlato con las experiencias y visiones de los actores sociales de base que, la mayoría de las veces, están afiliados a ambas estructuras organizacionales y no identifican conflicto en esta doble membresía. En realidad, el conflicto se ha generado en la esfera de la política nacional alrededor de la adhesión o no al proyecto del partido oficial y su apoyo incondicional: las OECOM representadas por organizaciones sociales que apoyan incondicionalmente al partido en funciones de gobierno (MAS) y las OECA que hasta este momento habían mantenido un perfil político independiente.

Con base en esta normativa, las confederaciones, federaciones y sindicatos agrarios ahora tienen el reto de constituirse en organizaciones económicas comunitarias (OECOM). Pese a que estas organizaciones tuvieron una experiencia efímera e insignificante en el ámbito económico, fueron ascendidas como representantes legítimas de la economía comunitaria y, por tanto, canalizadoras de los recursos dispuestos directamente para el fortalecimiento de la economía comunitaria vía fondos gestionados directamente por ellas. Las OECA fueron marginadas de este proceso.

Por tanto, las organizaciones sindicales agrarias de base territorial, como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa, entre otras, han disputado la representación única de la economía comunitaria. Mientras, las organizaciones matrices de la economía solidaria, como el Movimiento de Economía Solidaria y Comercio Justo y la Coordinadora de Integración de Organizaciones

Económicas Campesinas, Indígena y Originarias, siguieron peleando su inclusión desde sus espacios de representación propia. Hasta ahora, las disputas políticas y semánticas que se expresan en la distinción entre “economía comunitaria” y “economía solidaria” parecen más fuertes que las afinidades sociales y que la coincidencia de intereses económicos y políticos, por el fortalecimiento de otra economía que podría unirlos.

## **Desafíos del movimiento social por otra economía**

A estas disputas provocadas en gran medida por el gobierno central, se suman otros factores socio-económicos que contribuyen a la fragmentación de las acciones colectivas a favor de otra economía, como la heterogeneidad de las unidades y organizaciones económicas, tanto en términos jurídicos como también en los niveles de consolidación interna y externa, generando intereses dispares a su interior. Se ubican unidades familiares, asociaciones y cooperativas, empresas formadas por trabajadores de diversos tamaños, entre otras formas. A la diversidad de formas organizativas y jurídicas en términos de propiedad, gestión, relaciones de trabajo, formas de producción y criterios de distribución de excedentes, se agrega niveles disímiles de posicionamiento en los mercados locales, nacionales e internacionales, grados de consolidación de sus actividades que se reflejan en los volúmenes de transacciones y flujos de ingreso, y consecuentemente, en diferencias en la generación de excedente y satisfacción de necesidades de los individuos y sus familias. De igual manera la ubicación geográfica (urbana o rural), la localización en el territorio nacional y los rubros de las actividades (como artesanía, agricultura y pecuaria, servicios y comercio), imprimen necesidades, intereses y prioridades específicas que se expresan en las diversas filiaciones a organizaciones representativas y en la construcción de diferentes plataformas que representan la economía solidaria y el comercio justo.

En 2012, un grupo de organizaciones se desprende de la plataforma denominada Movimiento de Economía Solidaria y

Comercio Justo de Bolivia (MESyCJB) para formar la Coordinadora Nacional de Comercio Justo Boliviano, vinculada al comercio justo certificado por FLO y WFTO.<sup>9</sup> De esta manera, el campo de la economía solidaria y del comercio justo se configura en torno a dos ejes: las iniciativas “grandes” con certificación y articulación internacional nucleadas en la Coordinadora, y las iniciativas más pequeñas, con una débil institucionalidad y que solo esporádicamente se articulan al movimiento internacional. Estas últimas se mantienen aglutinadas en el MESyCJB.

A lo largo de los últimos años, se ha podido observar que el esfuerzo de nuclear y dar forma institucional al conjunto de organizaciones en la plataforma MESyCJB fue afectado por bifurcaciones de algunas de sus afiliadas que crearon otras plataformas, actualmente vigentes, como la Coordinadora Nacional de Comercio Justo Boliviano, y la Plataforma de Comercio Justo, además del Movimiento de Economía Solidaria y Comercio Justo de Bolivia. A estas se suma la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena y Originarias (CIOEC). Cabe subrayar que estas plataformas tienen sus antecedentes en la Red Nacional de Comercialización Comunitaria-Bolivia.

Según los actores, estas diferentes plataformas son producto de conceptos diferentes sobre “otra economía” y, por ende, de prioridades o intereses disímiles; así como de interpretaciones o lecturas no coincidentes acerca del discurso y decisiones del gobierno central. En general, los desmembramientos y re-articulaciones de las plataformas se producen para posicionarse con cierta ventaja en el ámbito político y económico; esto es, para lograr cierta sostenibilidad social, política y económica como organizaciones de productores/as.

---

9 Entre los objetivos de la Coordinadora están: representar a los pequeños productores organizados en diferentes rubros ante diferentes instancias de la CLAC, FLO y otros sellos, redes e iniciativas de comercio justo; generar espacios de discusión y proponer alternativas de desarrollo en el sistema de comercio justo; y fortalecer la integración y el intercambio de las organizaciones de pequeños productores a nivel nacional, de Latinoamérica y el Caribe.

En tal sentido, el ámbito de las organizaciones económicas y políticas que constituyen el movimiento de economía solidaria y comercio justo en sentido amplio, está hoy configurado por un conjunto de estructuras construidas por la convergencia de sujetos que –a pesar de sus diferentes plataformas, proyectos, percepciones e intereses– promueven formas de organización económica alternativas. Es un campo dinámico en permanente construcción. Los sujetos, sus percepciones y prácticas oscilan entre su vocación por otra economía y sus necesidades cotidianas, no siempre compatibles con los principios solidarios. En este contexto, la necesidad y motivación primaria de generar colectivamente sus propias fuentes de ingreso y de formar parte de un espacio de protección y sociabilidad son factores que –sumado a los referentes de identidad étnico-cultural y pertenencia a sectores de la economía popular– contribuyen a la cohesión mayor o menor del grupo.

Sin lugar a dudas estos factores amplían las condiciones de posibilidad para “la democratización de la economía”. La invocación a las culturas ancestrales promueve un sentido común compartido tanto por el Estado como por las organizaciones económicas de la sociedad civil. Para ambos esta matriz cultural sería la razón de ser de la economía solidaria. Pero, mientras en el discurso estatal se enfatiza hoy la identificación de la comunidad y el gobierno comunal como los portadores de esta forma económica y de sus valores, para otros la “otra economía” trascendería la comunidad territorial y sus formas de representación. En este caso se reconoce una heterogeneidad de sujetos, urbanos y rurales, que compartiendo la misma matriz cultural, asumen una nueva visión alrededor de la noción de economía solidaria y comercio justo.

Dado estos diferentes enfoques, las organizaciones que forman parte del movimiento de economía solidaria y comercio justo han debido apelar a sus propias entidades matrices del nivel municipal, departamental y nacional para proveer los apoyos necesarios para su fortalecimiento con acciones de capacitación, y canalizar demandas hacia organizaciones de cooperación internacional, ONG, otras redes e instituciones universitarias, sobre todo públicas.

Por tanto, una preocupación del movimiento se centra en generar estrategias para lograr incidencia en políticas estatales que les favorezcan con diversos recursos como condición para consolidarse como sujeto socioeconómico y político. En sus palabras: “el análisis de sus actuales limitaciones nos muestra que el pasar de una dinámica de experiencia de escala, aún reducida, a un proyecto de sociedad, no será posible sin el apoyo del Estado, con el reconocimiento legal de su especificidad y con programas adecuados de financiamiento” (Yolanda Herrera, fundadora de RENACC-Bolivia).

En este horizonte, y en un escenario político signado por la incertidumbre del camino que seguirá este proceso de transformación y cambio, los actores evidencian que el compromiso político con la pluralidad social y económica –sellado en la Constitución Política del Estado de 2009– no forma parte de las responsabilidades prioritarias del gobierno y, en el giro del proyecto estatal, observan su debilitamiento como actores legítimos del proceso de cambio. Entre interpelaciones al actuar gubernamental, dudas y también expectativas, sigue latente la certeza de que existen condiciones favorables para consolidar otra economía; certezas derivadas más de las posibilidades que brinda el marco normativo afín a este propósito, y menos –aunque vigente– de la imagen del Presidente y su apuesta, al menos a nivel discursivo, por la economía plural. Esta esperanza es expresada por la presidenta del MESyCJ de la siguiente manera: “En la G77 el discurso del hermano Evo Morales fue súper interesante, cuando habla de la economía plural y en el que mencionó que trabajaría intensamente en Bolivia sobre la Economía Social Solidaria; pero los servidores públicos, los ministerios, a lo mejor no le entienden”.

En este marco, un ejecutivo de la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas plantea “la articulación del movimiento en base a una agenda de trabajo común, como una alternativa no solamente económica, sino política”. Se debe unir las experiencias, trayectorias diversas, ideologías y objetivos, también divergentes, “que no deberían separarnos a los que estamos empeñados en luchar por una economía alternativa

en el país, no debería ser motivo para estar separados entre las redes, entre las organizaciones. Debemos hablar un solo lenguaje, a fin de construir un actor visible y con capacidad de incidencia”.

*Entonces, es el momento, yo pienso, de sentarse a pensar cuál sería la estructura (del movimiento) que podría realmente impactar en el gobierno, generar esta cuestión de que nos reconozca la misma Constitución (...). Ahora (...) vamos muy sesgadamente y al final el gobierno dice: “bueno ustedes a quiénes representan”. Lo que queremos es, más bien, a partir de las leyes se podría apalancar, se podría abrir la puerta (para) fortalecer la economía solidaria (representante de CIOEC).*

Esta estrategia no omite considerar la urgencia de consensuar, al interior del movimiento, un lenguaje común sobre la economía social y solidaria, como expresa otro representante de una organización del movimiento: “en la práctica, creo que todavía no hay un entendimiento claro (...), somos muy pocos los que podemos entender qué es la economía social y solidaria, e incluso al interior de organizaciones que estamos trabajando empeñadas en ser una nueva alternativa al sistema capitalista neoliberal”. Por lo mismo, convocan a profesionales y académicos, como la universidad pública, a la construcción de espacios de deliberación, desafiando su compromiso con el fortalecimiento de la economía solidaria.

En Bolivia no se ha alcanzado aún una definición oficial mínimamente consensuada sobre los conceptos de economía comunitaria y economía solidaria, ni sobre las características de las organizaciones de uno u otro sector. Más bien lo que se observa es una tensión entre estos dos conceptos en la propia normativa, en las políticas públicas y en las voces de los tomadores de decisión.

Desde las diferentes organizaciones representativas del llamado movimiento de economía solidaria y comercio justo, se observa un esfuerzo incipiente de articulación de criterios claros y consensuados sobre la economía solidaria, con base en sus experiencias y organizaciones. Lo que es evidente en las definiciones

propuestas sobre esta economía por parte de las organizaciones del movimiento, es más bien una emulación de los postulados abstractos plasmados en el marco legal sobre la economía plural y, en específico, sobre la economía comunitaria. También se advierten esfuerzos de este movimiento por establecer su especificidad en relación con la economía comunitaria, aunque el concepto más desarrollado es el de comercio justo que, en muchos casos, reemplaza al de economía solidaria.

El primer esfuerzo de definición de la economía solidaria fue propuesto por la Plataforma Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Economía Solidaria y Comercio Justo, conformada en 2007 y luego constituida en Movimiento de Economía Solidaria y Comercio Justo. Señala:

*Es una alternativa frente al sistema neoliberal, una estrategia de lucha contra la pobreza y un medio para lograr un crecimiento integral del país, propuesto por las organizaciones económicas productivas. La economía social y solidaria es un pensamiento, una nueva visión de desarrollo integral, que busca responder a las necesidades fundamentales de las personas, sin exclusión ni discriminación alguna, donde la sociedad se proyecta en el marco de respeto mutuo y bajo los principios de solidaridad, reciprocidad, complementariedad y equidad. Y sigue el Movimiento de la Economía Solidaria y del Comercio Justo tiene raíces muy profundas en las culturas originarias, las que aún en el presente se practican en los ayllus y las comunidades rurales. Los principios de la vida comunitaria, como la solidaridad, la reciprocidad y la equidad, son principios que busca el 'vivir bien y en armonía' que traducido en aymara es el 'Suma Qamaña' (Plataforma Permanente Multisectorial para la Economía Solidaria y el Comercio Justo en Bolivia, 2007: 6).*

En su Plan Estratégico 2014-2018, el Movimiento de Economía Solidaria y Comercio Justo de Bolivia (MESyCJB)<sup>10</sup> define las características de las unidades productivas del comercio justo de la siguiente manera:

---

10 Una de las plataformas actuales del movimiento de economía solidaria y comercio justo, entendido en términos amplios.

*Principalmente, son unidades productivas que guían su accionar logrando fuertes acciones de solidaridad en la economía, pues se ayudan y cooperan entre sí para lograr integración vertical y horizontal de sus sistemas productivos y en su vinculación directa con el mercado, principalmente la participación colaborativa en las ferias locales. Son organizaciones y emprendimientos personales que han logrado una escala de pago justo a los proveedores y a los productores y productoras y precio justo para los consumidores éticos y responsables. En su mayoría son micro y pequeñas organizaciones que todavía se mantienen en una escala con rendimientos productivos medios a inferiores, razón por la cual principalmente atienden al mercado nacional. En un contexto meso y macro, estas unidades productivas están aglutinadas y representadas por asociaciones matrices departamentales y nacionales que les apoyan en sus acciones de producción y comercialización, brindándoles capacitación, asistencia técnica y acceso a mercados gracias al apoyo directo de la cooperación internacional que apoya y financia el desarrollo de estas actividades. A este nivel, por ejemplo, tenemos a las regionales de la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas Bolivia y de la Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia, así como las organizaciones privadas para el desarrollo (ONG y fundaciones), mismas que se integran y logran fortalezas con las acciones gubernamentales en el marco de su articulación pública, privada y académica (MESyCJ, 2014: 39).*

Otra definición de economía solidaria es la que propone la CIOEC en el documento de resultados del Primer Censo de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias (OECAS), de 2009:

*La economía solidaria es un modo especial de hacer economía, es la nueva forma de producir, donde prima la decisión colectiva de distribuir los recursos, los bienes y servicios, de comercializar, consumir y de desarrollarse en el marco de relaciones sociales solidarias, de equidad y reciprocidad, para satisfacer las necesidades humanas, donde se da la primacía de las personas y el trabajo sobre el capital en la repartición de los ingresos, tiene una finalidad de servicio más que de ganancia. Es la planificación estratégica y participativa autogestionaria de la comunidad de trabajo u OECA, que se viene practicando desde nuestros ancestros, y actualmente busca su reconocimiento en la economía nacional, por eso decimos que es una práctica que está construyendo su teoría a nivel internacional.*

Y complementa esta definición con tres principios:

*Soberanía alimentaria es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias, y en temas de alimentación no significa tener algo que llevar a la boca (seguridad alimentaria), significa también que ese alimento sea sano, que no implique riesgos a la salud, al medio ambiente y a la biodiversidad para alcanzar metas de desarrollo sostenible, con una producción prioritariamente orientada a la satisfacción de los mercados locales y nacionales. Es el poder de decidir en qué medida quieren ser autosuficientes sin volcar sus excedentes en terceros países mediante la práctica del ‘dumping’. La soberanía alimentaria es un principio político, donde CIOEC coincide plenamente en la definición de decidir comer lo que se produce y producir lo que se debe comer, apoyando a que el alimento sea para el consumo humano y no para los autos.*

*Autogestión campesina: Decisiones y control en manos de líderes campesinos. Es la nueva forma de administrar y gestionar de las organizaciones económicas campesinas, donde se tiene el poder de decidir y hacer de forma conjunta, donde prima la confianza, el compromiso, la participación, la responsabilidad con autodeterminación, identidad, y autoestima equilibrada, que busca el empoderamiento de todos los asociados de la organización. Por autogestión, entendemos la forma de articular la demanda en una política pública, que pueda ayudar a dar soluciones a las demandas de los pequeños productores y de la comunidad donde territorialmente se encuentra la OECA, realizando incidencia política para la consecución de sus objetivos, sin deslindar las responsabilidades que el Estado debe asumir con el sector:*

*Agricultura familiar sostenible: Conservar los medios productivos para la producción diversificada y soberana, para que nuestros hijos puedan seguir cultivando la tierra rechazando el monocultivo y el uso de químicos y semillas transgénicas, reconociendo a la familia como el núcleo principal de la producción agropecuaria y de la sostenibilidad productiva (CIOEC, 2009: 28-30).*

Como se puede observar, pese a que las definiciones de economía solidaria propuestas por las diferentes organizaciones contienen los elementos para establecer criterios consensuados sobre las características comunes de sus unidades económicas,

todavía no se ha realizado el ejercicio colectivo de construcción de un lenguaje común. Esto se debe en gran medida a la dificultad de esclarecer su relación con el concepto de economía comunitaria, planteado por la Constitución, las normativas legales y las políticas el gobierno. El concepto de economía comunitaria es mucho más acotado que el concepto de economía solidaria. Como lo explica uno de los actores del movimiento: “No toda la economía comunitaria es economía social y solidaria, aunque la economía social y solidaria incluye la economía comunitaria”.

La ausencia de ese lenguaje común tiene consecuencias importantes en la articulación de los actores sociales y en su incidencia en el diseño e implementación de políticas públicas. Por tanto, es todavía una tarea pendiente del movimiento construir un concepto de economía solidaria con base en consensos mínimos sobre los criterios y los principios organizativos y jurídicos de las unidades económicas que componen este espacio económico. Este desafío enfrenta inevitablemente la necesidad de discutir la relación entre economía solidaria y las formas reconocidas legalmente de economía comunitaria y social cooperativa, considerando que para el gobierno y para los actores estas economías no tienen el mismo significado.

La afirmación anterior nos alerta sobre una característica particular de la experiencia boliviana, que es la distancia de los actores del movimiento de economía solidaria y comercio justo, con aquéllos del movimiento cooperativista que, en otros países y continentes, fueron la base del mismo. Esta distancia se ha expresado en la demanda de leyes específicas para cada uno de estos actores, tal como ya fue analizado (Capítulo II) y, en el caso específico de los actores del movimiento de economía solidaria y comercio justo, la demanda se orientó a su reconocimiento como una variante de la economía comunitaria, pese a su afinidad con la figura jurídica establecida para las cooperativas.

La distancia entre el movimiento cooperativista y el movimiento de economía solidaria en Bolivia no ha sido analizada de manera explícita por los actores sociales, académicos o tomadores públicos de decisión política. Una primera aproximación a las

razones de esta distancia nos remite a dos factores: (i) en el imaginario colectivo en Bolivia, la identificación del cooperativismo está vinculada al sector minero y de ahorro y crédito, principalmente, que aglutinan la mayoría de las cooperativas en el país y ejercen el liderazgo de este movimiento. (ii) La pérdida de legitimidad de este movimiento debido a prácticas que distorsionan su filosofía, y que se han difundido ampliamente en la sociedad boliviana.

En conclusión, la reconfiguración del campo político da pistas de los desafíos que enfrentan los movimientos que trabajan por otra economía en Bolivia. El análisis muestra que estos desafíos se presentan tanto de abajo hacia arriba, esto es, desde las dinámicas entre las organizaciones y unidades económicas alternativas a la empresa privada y al sector público y sus entes representativos, como también de arriba hacia abajo, es decir, desde los proyectos e iniciativas gubernamentales y su incidencia sobre las dinámicas socio-económicas y políticas.



## Conclusiones

El análisis indica que la construcción del nuevo andamiaje normativo, desde 2006, abrió oportunidades para fortalecer la economía plural, aunque dejando muchas dudas conceptuales sobre pluralismo económico, economía solidaria, economía comunitaria, economía cooperativa y el rol del Estado. Tampoco están claras las relaciones entre las diversas economías en el marco de una economía plural de mercado. En la misma línea, la normativa abre un campo de conflicto al no otorgar igual estatus al conjunto de los actores económicos y al promover disputas entre las organizaciones territoriales (sindicatos agrarios) y las asociaciones y cooperativas económicas. Esto tiene efectos sobre las identidades, las interacciones y acciones colectivas, y la disposición para generar consensos sobre intereses compartidos, más allá de las disputas políticas coyunturales.

Pese al escenario político desalentador para los que apuestan por el proyecto político de otra economía con base en los principios solidarios y comunitarios, éste sigue presente en los imaginarios y voces de actores sociales y políticos que lo impulsaron en los últimos treinta años. De igual manera, este proyecto está expresado en la Constitución Política del Estado y en un conjunto de normativas, pese a las contradicciones discursivas; ofreciendo una plataforma jurídica para continuar la pugna política en su defensa.

El análisis también advierte una paradoja: si bien las economías comunitaria y solidaria fueron desplazadas a los márgenes del modelo de crecimiento económico boliviano efectivamente promovido por el gobierno del MAS, se ha mantenido el apoyo político al mismo por parte de los actores sociales que defienden los principios plurales de la economía. Esto indica que continúa la lucha por el redireccionamiento de las políticas públicas hacia el futuro, dado que en la configuración del campo político en Bolivia la ubicación de los movimientos sociales por la economía solidaria es aún débil.

En particular, se exploró la tensión entre la propuesta oficial de economía comunitaria y la propuesta de los movimientos sociales de economía solidaria. Se observa pugnas políticas entre representantes de las organizaciones matrices del movimiento sindical agrario e indígena por un lado, y de las asociaciones de productores identificados con la economía solidaria y comercio justo, por otro. Estas pugnas políticas no necesariamente tienen correlatos con las experiencias y visiones de los actores sociales de base. Sin embargo, las diferencias en el campo de la disputa política en el escenario nacional, se sobreponen a las experiencias económicas e inhiben debates públicos sobre las alternativas económicas deseadas y posibles desde los espacios territoriales locales.

Un conjunto de preguntas surgen de la experiencia boliviana reciente, cuya particularidad está en las tensiones y contradicciones entre cambios discursivos profundos y continuidades en la orientación de las políticas económicas. En otras palabras, la experiencia de un gobierno que se autoproclamó de izquierda y promovió cambios normativos muy progresistas, pero que, en la práctica, se va apartando de esos postulados legales. Esto obliga a posicionar la reflexión crítica, académica y política más allá de la lucha simbólica e interpretativa contra la ideología neoliberal. Urge redefinir las preguntas y los marcos analíticos para explicar el proceso vivido, las relaciones entre el poder instituido y los movimientos sociales, entre discurso y práctica política, y así ampliar la complejidad de los desafíos que enfrentan los horizontes de transformación ética y política hacia otra economía.

# Bibliografía

- Albarracín Decker, Jorge  
2015 *Estrategias y planes de desarrollo rural en Bolivia. La construcción de la ruta del desarrollo sectorial (1942-2013)*. CIDES-UMSA, Colección 30 años. La Paz: Plural.
- Albó, Xavier  
2000 “El sector campesino-indígena, actor social clave” en *El sindicalismo en Bolivia: presente y futuro. Serie Opiniones y Análisis N° 52*, Fundación Hans Seidel y Fundemos. La Paz.
- 2002 [1976] “Solidaridad y faccionalismo: ¿Estrategia, manipulación o paradoja?” en *Pueblos indios en la política*. CIPCA. La Paz: Plural.
- Albó, Xavier (org.)  
1999 *Raíces de América. El mundo aymara*. América Unesco. Madrid: Alianza.
- Antequera Guerra, María Luisa  
2012 *Ley de OECAS*. Arnhem, Países Bajos, © Agrotterra. Versión PDF
- Chávez, Rafael; Monzón, José Luis  
2007 “El campo de la economía social” en el Portal de Economía Social, Cooperativas e Innovaciones Sociales y Políticas del Instituto de Economía Social y Cooperativa IUDESCOOP de la Universidad de Valencia,

- España. <http://www.uv.es/uidescoop/economiasocial.htm> (consultado el 9 de mayo de 2015).
- Colque, Gonzalo; Urioste, Miguel; Eyzaguirre, José Luis  
2015 *Marginalización de la agricultura campesina e indígena*. Fundación Tierra. La Paz.
- Comité Económico y Social Europeo  
2011 Informe “Economía Social en la Unión Europea”. Disponible en: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-es-c.pdf> (consultado el 9 de mayo de 2015).
- Condori Laruta, Genaro  
2003 “Experiencias Comunicacionales de la Asociación de Radioemisoras Aymaras de La Paz” en *Los Andes desde los Andes: Aumaranaka, Qhichwanakana Yatxatawipa, Lup'iwipa* (E. Ticona, org.) La Paz: Yachaywasi.
- Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia (CIOEC-BO)  
2009 “Aporte de las OECA's al índice de desarrollo productivo” en *1er. Censo Nacional de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias*. CIOEC Bolivia. La Paz.
- Defourny, J.; Nyssens, M.  
2012 “El enfoque EMES de empresa social desde una perspectiva comparada” en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 75, España: CIRIEC.
- Estado del Ecuador  
2011 Ley orgánica de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario.
- Gaiger, Luis Inácio; Ferrarini, Adriana; Veronese, Marília  
2015 “Solidarity Economy Enterprises in Brazil: An Overview from the Second National Mapping”, ICSEM Working Paper N. 2015-10. s.l.
- Guridi, Luis; Mendiguren, Juan Carlos  
2014 *La dimensión económica del Desarrollo Humano Local: La economía social y solidaria*. Universidad del País Vasco / Hegoa. Bilbao.

- Hillenkamp, Isabelle  
2015 *La economía solidaria en Bolivia. Entre mercado y democracia*. CIDES-UMSA. Colección 30 años. La Paz: Plural.
- Jiménez Zamora, Elizabeth  
2009 “La economía de la comunidad. Una reflexión sobre comunidades y acción colectiva en la región del norte de Potosí” en *Debates sobre desarrollo e inserción internacional*. CIDES-UMSA. La Paz: Plural.
- Jubeto Ruíz, Yolanda  
2014 *El Desarrollo Humano Local desde la equidad de género: Un proceso en construcción*. Universidad del País Vasco / Hegoa. Bilbao.
- Moller, Edwin  
1987 *El cooperativismo como proceso de cambio. De la comunidad tradicional a la cooperativa moderna*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Nun, José  
1969 “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal” en *Revista latinoamericana de Sociología*, vol. 5, N° 2, México: UNAM.
- Núñez del Prado, José  
2015 *Utopía indígena truncada. Proyectos y praxis de poder indígena en Bolivia Plurinacional*. CIDES-UMSA, Colección 30 años. La Paz: Presencia.
- 2009 *Economías indígenas. Estados del arte desde Bolivia y la economía política*. CIDES-UMSA, Colección 25 años. La Paz: Plural.
- Polanyi, Karl  
2007 [1944] *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- 1992 [1957] “The economy as instituted process” en *The sociology of economic life*. Westview: Westview Press.
- Quijano Obregón, Aníbal  
2011 “¿Sistemas alternativos de producción?” en *Producir para vivir. Los caminos de la producción no capitalista*

- (Boaventura de Sousa Santos, coord.). México: Fondo de Cultura Económica.
- 1974 “The Marginal Role of the Economy and the Marginal Labor Force”, en *Economy and Society* 3 (4). s.l.: s.ed.
- Quino Mamani, Eliseo Manuel
- 2011 Evaluación del Decreto Supremo 0225 –Creación de la Empresa Boliviana de la Almendra y Derivados– como política pública para la Amazonia de Bolivia, y de sus efectos entre los actores primarios de la cadena productiva de la castaña, tesis de Maestría. CIDES-UMSA. La Paz.
- Rivera Cusicanqui, Silvia
- 1992 *Ayllus y proyectos de desarrollo en el norte de Potosí*. THOA. La Paz: Aruwiyiri.
- 1985 “El movimiento sindical campesino en la coyuntura democrática” en *Crisis, democracia y conflicto social* (R. Laserna, comp.). Cochabamba: CERES.
- Ruesgas Requena, Gabriela
- 2013 *El Estado y su apoyo al fortalecimiento productivo y de las dinámicas de transformación y comercialización de las organizaciones productivas campesinas. Mapa y su relación con los pequeños productores de trigo de Cochabamba y Tarija*, tesis de Maestría. CIDES-UMSA. La Paz.
- Sandoval, Godofredo; Sostres, Fernanda
- 1989 *La ciudad prometida*. ILDIS y Systema. La Paz.
- Tapia Mealla, Luis
- 2013 *Movimientos sociales y conocimiento social en América Latina*. La Paz: Autodeterminación.
- 2011 “Consideraciones sobre el Estado Plurinacional” en *Descolonización en Bolivia. Cuatro ejes para comprender el cambio*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. La Paz.

- Vega Ugalde, Silvia  
2014 “La economía solidaria en el Ecuador de la Revolución Ciudadana: Certezas e interrogantes” en *Opción Socialista*, N° 3, correspondiente al N° 50-51 del periódico Opción S. Quito: s.ed.
- Wanderley, Fernanda  
2015a “Économie solidaire et communautaire: progres et défis en Bolivie” en *L'économie social et solidaire levier de changement*. CETRI. París: Alternatives Sud, Louvaine.  
2015b “¿Qué cambió en el mercado de trabajo para hombres y mujeres en Bolivia (2001-2011)?” en *Revista Umbrales*, N° 27. CIDES-UMSA. La Paz: Plural.  
2013 *¿Qué pasó con el proceso de cambio en Bolivia? Ideales acertados, medios equivocados y resultados trastocados*. CIDES-UMSA, Colección 30 años. La Paz: Plural.  
2009 *Crecimiento, empleo y bienestar social en Bolivia*. CIDES-UMSA. Colección 25 años. La Paz: Plural.  
2004 Solidarity without cooperation – small producer networks and political identity in Bolivia, tesis de doctorado, Columbia University. Nueva York. Disponible en [www.fernandawanderley.blogspot.com](http://www.fernandawanderley.blogspot.com)  
2003 *Inserción laboral y trabajo no mercantil – un abordaje de género desde los hogares*. CIDES-UMSA. La Paz: Plural.  
1999 “Pequenos Negócios, Industrialização Local e Redes de Relações Econômicas: Uma Revisão Bibliográfica em Sociologia Econômica” en *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, BIB N° 48, 2° semestre. Rio de Janeiro.

## Documentos

Constitución Política del Estado (2009)

Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010)

Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (2011)

Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (2012)

Ley de Promoción y Desarrollo Artesanal (2012)

Ley de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias-OECAS y de Organizaciones Económicas Comunitarias-OECOM para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2013)

Ley General de Cooperativas (2013)

Ley 351 de Otorgación de Personalidades Jurídicas (2013)

Reglamento de la Ley N° 356, General de Cooperativas (2014)

Código de Comercio (1978)

Resolución Ministerial No. 293.2010 de la Estrategia Plurinacional de Economía Solidaria y Comercio Justo para Bolivia (2010)

Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para el Vivir Bien (2006)

Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno (2009)

Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y del Ministerio de Trabajo.

Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP) (2010)

Plataforma Permanente Multisectorial para la Economía Solidaria y el Comercio Justo en Bolivia (2007)

Plan Estratégico del Movimiento de Economía Solidaria y Comercio Justo 2014-2018 (2014).

Este libro analiza la experiencia reciente de Bolivia y el proceso de construcción normativa y de política pública sobre economía plural, poniendo énfasis en el papel de los movimientos sociales que lideran la economía solidaria.

Un conjunto de preguntas surgen de la experiencia boliviana reciente, cuya particularidad está en las tensiones y contradicciones entre cambios discursivos profundos y continuidades en la orientación de las políticas económicas. Urge redefinir los interrogantes y marcos analíticos para explicar el proceso vivido, las relaciones entre el poder instituido y los movimientos sociales, entre discurso y práctica política, y así ampliar la complejidad de los desafíos que enfrentan los horizontes de transformación ética y política hacia otra economía.

