

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador  
Departamento de Sociología y Estudios de Género  
Convocatoria 2011-2014

Tesis para obtener el título de doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Estudios  
Andinos

La economía solidaria y comunitaria en Ecuador y Bolivia.  
Interpelaciones a la experiencia de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales

Silvia Catalina Vega Ugalde

Asesora: Dra. Susana Wappenstein

Co-Asesor: Dr. Luiz Inácio Gaiger

Lectores/as:

Dr. Santiago García, Dr. Pablo Guerra, Dra. Isabelle Hillenkamp y Dra. Fernanda Wanderley

Quito, agosto de 2017

*A Víctor, Daniel y María Paula*

*A mi madre, en su memoria*

Las utopías son como las estrellas para los navegantes de la noche.

Nadie piensa en alcanzarlas, pero ayudan a mantener el rumbo.

Paolo Cacciari. *Decrecimiento o barbarie. Para una salida no violenta del capitalismo*. 2010

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	X
<b>Agradecimientos</b> .....	XII
<b>Introducción</b> .....	1
1. Enfoque teórico metodológico de la investigación .....	5
2. Mi enfoque de análisis de las políticas públicas .....	9
3. Los enfoques de políticas públicas de igualdad de género .....	16
4. Estructura de la tesis .....	23
<b>Capítulo 1</b> .....	28
La “otra economía”. Discusiones conceptuales en Bolivia y Ecuador .....	28
1. Las apuestas políticas de los gobiernos de Correa y Morales .....	29
2. La conceptualización de la economía solidaria en América Latina .....	32
2.1. La economía popular y solidaria y el sistema social y solidario en Ecuador .....	39
2.2. La economía comunitaria en Bolivia.....	47
2.3. La economía comunitaria en Ecuador .....	57
2.4. Vinculaciones y distancias entre economía solidaria y economía comunitaria en Ecuador y Bolivia .....	62
<b>Capítulo 2</b> .....	75
Entre lo dicho y lo hecho. El rol de la economía comunitaria y la economía solidaria en la transición post neoliberal de Bolivia y Ecuador .....	75
1. Lo dicho .....	75
1.1. Los debates de intelectuales en Bolivia.....	76
1.2. Las posiciones oficiales .....	80
1.3. La visión de los ideólogos gubernamentales en Ecuador .....	85
1.4. Los Planes Nacionales de Desarrollo .....	92
2. Lo hecho .....	99
2.1. Los balances oficiales en Bolivia.....	99
2.2. Las visiones críticas.....	102
2.3. Los balances oficiales en Ecuador .....	109
2.4. Las visiones críticas no gubernamentales.....	111

3. Algunas reflexiones o preguntas (¿sin respuestas?) .....	117
<b>Capítulo 3</b> .....	122
Género y economía solidaria .....	122
1. Los abordajes de género en o desde la economía solidaria .....	124
1.1. Las mujeres como actoras de la economía solidaria .....	124
1.2. Convergencia o divergencia de principios entre la economía solidaria y los feminismos .....	127
2. El género implícito en la literatura sobre economía solidaria .....	133
2.1. Relaciones de comensalidad y economía doméstica: Razeto .....	133
2.2. Unidad doméstica y reproducción de la vida: Coraggio .....	135
3. Economía feminista “de la ruptura” y economía solidaria .....	139
4. A manera de conclusión .....	146
<b>Capítulo 4</b> .....	148
La reconducción comunitaria de la reforma agraria y la titulación de tierras para las mujeres en Bolivia .....	148
1. La reconducción comunitaria de la reforma agraria .....	148
1.1. ¿Cuál es el problema que está siendo representado en esta política? .....	149
1.2. ¿Qué supuestos subyacen a esta representación del problema? .....	151
1.3. ¿Cómo ha surgido esta representación del problema? .....	157
1.4. ¿Qué se ha dejado sin problematizar en esta representación del problema? ¿Dónde están los silencios? ¿Puede el problema ser pensado de forma diferente? .....	165
1.5. ¿Qué efectos se producen por esta representación del problema? (discursivos, de subjetivación y en la vida práctica de los sujetos) .....	169
1.6. ¿Cómo y dónde se produce, disemina y defiende una determinada representación del problema? ¿Cómo puede ser ésta cuestionada, trastornada y cambiada? .....	175
2. La titulación de tierras en copropiedad de hombres y mujeres: ¿se alteran los cánones de desigualdad de género? .....	179
2.1. ¿Cuál es el problema que está siendo representado en esta política? .....	180
2.2. ¿Qué supuestos subyacen a esta representación del problema? .....	181
2.3. ¿Cómo ha surgido esta representación del problema? .....	184

2.4. ¿Qué se ha dejado sin problematizar en esta representación del problema? ¿Dónde están los silencios? ¿Puede el problema ser pensado diferentemente? .....	190
2.5. ¿Qué efectos se producen por esta representación del problema? (efectos discursivos, de subjetivación y en la vida práctica de los sujetos)? .....	197
<b>Capítulo 5</b> .....	203
Política de registro, control y regulación de las actividades de economía solidaria en Ecuador y tratamiento de género en la política sectorial .....	203
1. La gubernamentalidad de la política pública de EPS en Ecuador .....	203
1.1. ¿Cuál es el problema que está siendo representado en esta política? .....	203
1.2. ¿Qué supuestos subyacen a esta representación del problema? .....	206
1.3. ¿Cómo surge esta representación del problema, cómo se llega hasta aquí? .....	209
1.4. ¿Qué se ha dejado sin problematizar en esta representación del problema? ¿Dónde están los silencios? ¿Puede el problema ser pensado diferentemente? .....	214
1.5. ¿Qué efectos se producen por esta representación del problema? .....	220
1.6. ¿Cómo y dónde se produce, disemina y defiende una determinada representación del problema? ¿Cómo puede ser ésta cuestionada, trastornada y cambiada? .....	225
2. Mi propia representación.....	226
3. La dimensión de género implícita y explícita en las políticas de economía popular y solidaria en Ecuador.....	231
3.1. ¿Cuál es el problema que está siendo representado en la política de EPS? .....	233
3.2. ¿Qué supuestos subyacen a esta representación del problema? .....	235
3.3. ¿Cómo se ha llegado hasta aquí? .....	236
3.4. ¿Qué se ha dejado sin problematizar en la representación del problema?¿Dónde están los silencios? ¿Puede el problema ser pensado de diferente manera? .....	240
3.5. ¿Qué efectos se producen por esta representación del problema? .....	243
4. Mis reflexiones .....	246
<b>Capítulo 6</b> .....	249
Contrastando las propuestas y las prácticas de la “otra” economía en Bolivia y Ecuador. Conclusiones comparativas .....	249
1. Economía solidaria y economía comunitaria como vectores de cambio económico	253
1.1. Visiones heterogéneas .....	253

1.2.	Cambio de la matriz productiva: de medio a fin .....	254
1.3.	La confrontación de modelos productivos en el agro .....	258
1.4.	¿“Productividad” neutra o capitalista? .....	260
1.5.	<i>Sistema</i> social y solidario vs. <i>sector</i> popular y solidario .....	266
2.	Lo político social y lo político estatal. La importancia de la dimensión política .....	269
2.1.	Posibilidades de los actores indígenas y campesinos bolivianos para “cambiar el rumbo” .....	269
2.2.	Nuevo o viejo estado para otra economía .....	271
2.3.	La gubernamentalidad del estado ecuatoriano hacia la EPS .....	274
3.	La poca profundidad de los cambios de género en la economía solidaria y la economía comunitaria .....	277
3.1.	Economía popular y solidaria y economía comunitaria como economía “de pobres” 277	
3.2.	Producción y reproducción: diada no considerada en las políticas públicas de EPS y EC	280
3.3.	La ambivalencia de la “participación” como vehículo de equidad .....	283
3.4.	Convergencias y divergencias entre las “otras economías” .....	286
3.5.	Redefiniciones de la economía feminista <i>de la ruptura</i> desde los contextos de pensamiento y práctica de la “otra economía” en el sur .....	290
4.	Remontar la frustración desde la experimentación colectiva. A manera de síntesis final	293
	<b>Anexos</b> .....	301
	<b>Anexo 1.</b> Similitud de metas de los Planes Nacionales del Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017 en lo relativo a la transformación de la matriz productiva en Ecuador .....	301
	<b>Anexo 2.</b> El antes y después de la economía boliviana, según Evo Morales (2014) .....	303
	<b>Anexo 3.</b> El antes y después de la realidad social boliviana, según Evo Morales (2014)	306
	<b>Anexo 4.</b> Propuesta del “pacto de unidad” para la Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia” (abril 2015) .....	307
	<b>Anexo 5.</b> Opiniones de actores/as de la EPS sobre registro, regulación y control de las organizaciones y actividades de EPS en Ecuador .....	310
	<b>Lista de siglas y acrónimos</b> .....	315

<b>Lista de referencias</b> .....	320
<b>Lista de personas entrevistadas</b> .....	341

## **Ilustraciones**

## **Tablas**

Tabla 1	Tenencia de la tierra (saneada) en Bolivia 1996-2014 .....	106
---------	--	-----

## **Recuadros**

Recuadro 1.1	Medidas solidarias que debe adoptar la economía pública y la economía privada según la AREPS .....	43
Recuadro 1.2	Semejanzas y diferencias entre OECAs (Economía Solidaria) y OECOMs (Economía Comunitaria) en Bolivia .....	67
Recuadro 2.1	Metas referidas o con impacto directo en la economía popular y solidaria en los Planes Nacionales del Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017 .....	97



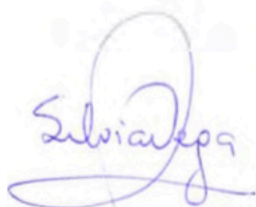


## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Silvia Catalina Vega Ugalde, autora de la tesis titulada “Economía solidaria y economía comunitaria en Ecuador y Bolivia. Interpelaciones a la experiencia de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Andinos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, agosto de 2017



.....  
Silvia Catalina Vega Ugalde

## Resumen

Esta investigación pretende responder a las siguientes preguntas: ¿Qué lugar han ocupado la economía solidaria y la economía comunitaria como posibles caminos de cambio de las economías de Ecuador y Bolivia, en la gestión de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales, respectivamente (2006-2015)? Y ¿De qué manera se ha expresado la transformación o mantención del orden de género en las políticas de economía solidaria y de economía comunitaria durante estos gobiernos?

El contexto histórico en que estas preguntas cobraron forma es el de los dos gobiernos en Ecuador y Bolivia, que propusieron una transición de carácter post neoliberal a la que denominaron “socialismo del *sumak kawsay*” y “socialismo comunitario”, una de cuyas bases principales en el ámbito económico era la economía solidaria, en el marco del sistema social y solidario, y la economía comunitaria, en el marco de la economía plural. Por otra parte, ambos gobiernos se autoproclamaron defensores de la equidad de género y han resaltado, como su distintivo, una amplia incorporación de las mujeres en sus respectivos gobiernos.

Las preguntas se insertan en una discusión teórica más general sobre la posibilidad de plantear vías de transformación del sistema económico capitalista, que no sean las del tradicional “socialismo real” (de inspiración marxista) y que más bien se basen en el desarrollo de “otras economías” –como la solidaria o comunitaria-. Otra discusión teórica se refiere al cuestionamiento sobre los márgenes de transformación del orden androcéntrico de género que pueden abrigar estas “otras” economías.

Así pues, el objetivo de la investigación fue doble. Por una parte, dimensionar si la economía solidaria y la economía comunitaria han sido fortalecidas como vectores de cambio del sistema económico en Ecuador y Bolivia (2006-2015), y si en este marco ha habido interés en afectar algunas condiciones del orden desigual de género en el terreno de la economía y, por otra, actualizar la discusión teórica en torno a las potencialidades transformativas de las “otras” economías, a la luz de esta experiencia histórica concreta.

Los múltiples hallazgos para las dos preguntas se pueden sintetizar en que al haber sido la orientación principal de ambos gobiernos el fortalecimiento de la modernización capitalista, con

fuerte predominio estatal y con algunos resultados de redistribución social, que no han llegado a afectar los altos niveles de concentración de la riqueza, las “otras” economías no han sido impulsadas en Ecuador y Bolivia como motores de cambio del sistema económico, sino como “sectores” económicos junto a la economía privada y estatal, dependientes de la dinámica de reproducción general del capitalismo. Por el lado de la reflexión de género, la potencialidad de la economía solidaria y de la economía comunitaria, que colocan en primer plano la “reproducción de la vida” y posibilitarían cuestionar en ese marco las relaciones de poder de género en el ámbito de la producción y la reproducción, no se genera automáticamente, no habiéndose encontrado que estén siendo abordados aquellos núcleos duros del orden androcéntrico, como la división sexual del trabajo, ni por las actoras de los movimientos de economía solidaria, ni por los sectores gubernamentales. En las agendas de los movimientos de mujeres se ha pensado poco el tema de las mujeres en las “otras” economías.

Si bien en Bolivia se ha dado un amplio reparto de tierras, fortaleciendo los Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC) que podrían convertirse en escenario para una repotenciación de la “economía comunitaria”, persiste una estructura agraria dual que no ha afectado sino ha consolidado el latifundio “productivo” dedicado a los agro negocios, por lo que existe al momento una confrontación de “modelos agrarios” con las organizaciones indígenas, originarias, campesinas y de la economía solidaria. La posición del gobierno de Morales ha ido girando cada vez más abiertamente hacia el lado de los empresarios agrarios en aras de lograr un “salto productivo” del país.

En Ecuador, las políticas sectoriales de economía popular y solidaria han enfatizado la regulación y el control en vez del fomento de estas economías, fortaleciendo una institucionalidad estatal que en general, ha prescindido de la experiencia acumulada por las organizaciones de economía popular y solidaria y en la práctica ha estorbado su desarrollo. Se ha desplazado conceptualmente y en la gestión la centralidad que tuvo inicialmente la economía solidaria, cobrando principal énfasis objetivos como el cambio de la matriz productiva, que se ha convertido discursivamente en el “fin” del modelo económico, sin que se haya discutido ni propuesto vías específicas para que las “otras economías” se inserten en este “objetivo nacional”.

## **Agradecimientos**

A Dios, por la vida, la salud y la oportunidad para realizar este enriquecedor doctorado.

A mi familia, por su paciencia infinita y su amoroso estímulo.

A la Universidad Central del Ecuador, por la licencia concedida a mis actividades docentes para dedicarme a estudiar este doctorado.

A las personas que me dieron generosamente su tiempo, acogida y consejos en Bolivia y Ecuador.

A mi asesora, Dra. Susana Wappenstein, por su acompañamiento académico y su permanente aliento y a mi co-asesor Luiz Inácio Gaiger, por sus valiosos y oportunos comentarios y sugerencias.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador) por la ayuda de investigación concedida para apoyar el trabajo de campo de la investigación doctoral.

## Introducción

La llegada al gobierno de los presidentes Evo Morales (2006) y Rafael Correa (2007) en Bolivia y Ecuador estuvo acompañada de un conjunto de propuestas de cambio, en distintos niveles, que se presentaron como apuestas para abrir una transición post neoliberal e incluso post capitalista, sugerida en los planteamientos de “socialismo comunitario” o “socialismo del siglo XXI” que hicieron estos gobiernos.

En el terreno económico, el fortalecimiento de la economía solidaria (ES) y la economía comunitaria (EC) fue presentado como una de las estrategias que contribuiría a ese horizonte. Los cambios constitucionales –y, en particular, las nuevas formulaciones sobre el régimen económico- que se han producido en ambos países, hablan de un sistema económico social y solidario y de una economía plural como marco de convivencia de diversas formas de organización económica. Esta experiencia histórica permite actualizar el debate acerca de las reales posibilidades del pluralismo económico, no atado a una única lógica de reproducción capitalista, y sobre el rol más o menos transformador que pueden tener formas económicas como la economía solidaria y la comunitaria, recuperando esta última, las tradiciones económicas de los pueblos originarios indígenas campesinos.

En la nueva Constitución aprobada en Ecuador en 2008 se lee:

Art. 283. El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios” (Constitución Ecuador 2008).

Por su parte, la Constitución Política aprobada en Bolivia en 2009, señala:

Artículo 306.

- 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 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” (Constitución Bolivia 2009).

La economía solidaria y la economía comunitaria suelen entenderse como opciones distintas a la economía privada capitalista y a la economía centralmente organizada por el estado y tienen como rasgos distintivos que la economía no está separada de vínculos sociales y que los/as trabajadores/as conservan el control de su trabajo, lo que en las formas capitalistas avanzadas ha sido expropiado por el mercado y, en las economías centralizadas, ha sido expropiado por el estado. Sus objetivos no son el lucro privado sino la satisfacción de las necesidades y la reproducción de la vida, lo que les concede su carácter de pretendida “alternatividad” respecto de los modelos económicos prevalecientes. Estos debates de tipo teórico en torno a la economía solidaria y la economía comunitaria adquieren una novedosa perspectiva al enraizarse en procesos históricos en curso que permiten confrontar los conceptos con objetivos y ejecutorias económicas concretas que se han planteado en estos dos países, en la medida que ya han transcurrido varios años desde que estos gobiernos llegaron al poder.

En Ecuador y Bolivia existen prácticas de economía solidaria y economía comunitaria de larga data. Mi investigación se asienta en esa realidad, pero se concentra en las políticas desarrolladas por los gobiernos de Correa y Morales en torno a estas economías, por el papel que ocuparían en el tránsito hacia un nuevo modelo económico, según las propuestas de estos regímenes.

Los estudios sobre economía solidaria y economía comunitaria se centran en discutir las dimensiones de “alternatividad” que se atribuyen a este sector frente a la gran economía de mercado o a las economías centralmente planificadas desde el estado;<sup>1</sup> se refieren a las características de las iniciativas sociales en áreas como el comercio justo, las finanzas populares, los emprendimientos productivos asociativos; problematizan la supervivencia y transformación de la economía comunitaria en contextos capitalistas. Menos bibliografía trata sobre las segmentaciones de género presentes en estas economías y los elementos del orden de género que

---

<sup>1</sup> Por ejemplo los textos de Laville y García (2009), para el tratamiento del tema en las realidades europeas y los de Coraggio (2007), referidos a la economía solidaria en las realidades latinoamericanas.

éstas contribuyen a reforzar o podrían cuestionar. De hecho, en la bibliografía producida por autores especializados en economía solidaria es limitada, si no inexistente, la problematización de las relaciones de género, lo cual es, en cierto modo, un contrasentido, puesto que se reconoce como distintivo de las otras economías, no ser sólo economías, sino estar imbricadas de manera intrínseca con las dimensiones sociales, culturales y políticas de la vida humana y social, por lo que deberían merecer análisis aquellas relaciones sociales –como las de género-, afirmadas por la cultura y el ejercicio del poder concreto, que decurren en los procesos de economía solidaria o comunitaria. La inquietud por un abordaje simultáneo de las relaciones de género y economía solidaria ha provenido de autoras feministas involucradas en pensar y actuar en las “otras economías” y son ellas quienes en años recientes han realizado algunos estudios y reflexiones, usando por lo general, conceptos aportados por la economía feminista o los feminismos en general. Algunas autoras sostienen una afinidad o correspondencia entre la economía solidaria y la economía feminista, en tanto ambas se plantean como objetivo la “reproducción de la vida”, entendida como la satisfacción de necesidades y la producción de valores de uso como primera prioridad, así como el cuidado de las personas y de la naturaleza por encima de objetivos productivistas y lucrativos; otras problematizan las dificultades de los cambios de género en la esfera reproductiva, especialmente en la dimensión de los cuidados, que está muy presente en las distintas formas de organización económica sin exclusión de estas otras economías, aunque éstas reivindiquen la atención prioritaria a la “reproducción”.

Esta investigación focaliza su atención principalmente en las políticas públicas de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales relacionadas o con impacto en la economía solidaria y en la economía comunitaria y es sabido que las políticas públicas no son ajenas ni neutras al género - como a otras dimensiones de poder-, ni se diga cuando las mujeres son numerosas y protagónicas actoras de estas economías. De allí la necesidad de incluir un análisis explícito del tema, que además no está siendo abordado por los estudios de género y por las agendas de los movimientos de mujeres que han priorizado otros aspectos, más aún en los contextos de estos gobiernos que se han autoproclamado “revolucionarios”, pues se precisa aquilatar si el alcance de esta definición ha permitido dar algunos pasos de transformación del orden de género en el ámbito de las economías que fueron propuestas como centrales para la transición post neoliberal.



Tomando pues estos ámbitos de preocupación, las preguntas que me planteo en esta investigación son:

*¿Qué lugar han ocupado la economía solidaria y la economía comunitaria como posibles caminos de cambio de las economías de Ecuador y Bolivia, en la gestión de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales, respectivamente (2006-2016)?*

*¿De qué manera se ha expresado la transformación o mantención del orden de género en las políticas de economía solidaria y de economía comunitaria durante estos gobiernos?*

La “interpelación” -incluida en el título de mi investigación- se dirige por un lado a los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales, que propusieron el impulso del “sistema social y solidario” y el “socialismo comunitario” como expresión de un “modelo” de transición económico y político post neoliberal y post capitalista, basados en el impulso y desarrollo de la economía solidaria y la economía comunitaria. El alcance de esta interpelación averigua sobre el lugar de la ES y EC en el marco general de políticas macroeconómicas y de las políticas sectoriales específicas de ES y EC de estos gobiernos.<sup>2</sup>

Otro ámbito de interpelación es de carácter teórico y se refiere tanto a las posibilidades de que la ES y la EC puedan considerarse como formas económicas alternativas al capitalismo, como al hecho de que este tipo de economías faciliten o sean proclives a cambios en los patrones de dominación de género. Realizar estas indagaciones, a la luz de los procesos históricos de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales en Ecuador y Bolivia, permite anclar estas reflexiones a partir de una práctica histórica que se ha hecho de una cierta manera pero podría haberse hecho de otras.

Como puede perfilarse, la presente investigación no es ajena a motivaciones políticas y se inscribe en un cuestionamiento más amplio sobre cuáles podrían ser los caminos en el ámbito económico, que abran paso hoy al socialismo, en versiones que no sean ni la del “socialismo real” que dejó tanta frustración histórica, ni las de “socialismos light” que se han postulado en diferentes latitudes y que, al andar del tiempo, se parecen más a la pura y simple modernización

---

<sup>2</sup> El abordaje de unas y otras es diferente, como explico más adelante. Para el análisis macroeconómico uso principalmente fuentes documentales y bibliográficas, mientras que para el análisis de las políticas sectoriales uso, además de fuentes documentales, la opinión de actores/as gubernamentales y sociales obtenidas a través de entrevistas realizadas en Bolivia y Ecuador.

capitalista. La interpelación toca también a la siempre esquiva dominación de género, para reflexionar si se ha planteado –y es posible plantearse- en el ámbito de la economía, particularmente de la economía solidaria y la economía comunitaria, medidas para socavar esa dominación, pues sin ello poco se habría avanzado en idear una nueva economía y menos, un nuevo orden de convivencia social.

Juntar estas dos dimensiones de análisis, expresadas en mis dos preguntas de investigación, parte de la apuesta teórico-política de analizar la realidad desde miradas más integrales y de imaginar propuestas alternativas también con ese carácter, lo que se distancia tanto de visiones transformativas centradas en cambios de las estructuras económicas, que ignoran las imbricaciones de múltiples dominaciones -como la de género- como de feminismos auto centrados en las relaciones de género, separados de las demás dimensiones de la vida social y política.

### **1. Enfoque teórico metodológico de la investigación**

La investigación es un análisis de dos casos en perspectiva comparativa. Las unidades de análisis en cada caso son las políticas públicas de economía solidaria y economía comunitaria de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales en Ecuador y Bolivia, respectivamente, insertas en las orientaciones económicas generales, así como las visiones y propuestas de género explícitas o implícitas en estas políticas en ambos países.

Gunderman Kroll distingue dos acepciones del “estudio de caso”: una instrumental y otra intrínseca. En la primera, se concibe como modalidad metodológica y en la segunda como objeto de estudio. Mi enfoque lo asumirá como modalidad metodológica o instrumental en la que “el estudio de una entidad particular se emprende para alcanzar una comprensión más desarrollada de algún problema más general o para desarrollar una teoría” (Gunderman 2001, 256) mientras que al concebirlo como objeto de estudio se apuntaría a una comprensión interna de un caso singular, específico y generalmente asumido como irreplicable.

En un sentido similar, Coller señala “Un caso es un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analiza en su contexto y que se considera relevante bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teoría o una parte de ella, bien sea por su valor intrínseco” (Coller 2005, 29). Es el primer objetivo el que se aplica a mi investigación.

Las unidades de estudio son las políticas públicas de economía solidaria y economía comunitaria en Ecuador y Bolivia y esta investigación se emprende para comprender dos problemas más generales expresados en las preguntas de investigación: el rol que ocupan estas economías –y sus políticas- en las posibilidades de cambio del sistema económico de ambos países y el tratamiento de la dimensión de género como componente clave de cualquier cambio –económico- que se plantee. La intención es contribuir al debate teórico acerca de las características y condiciones que podrían hacer (o no) de la economía solidaria y la economía comunitaria “alternativas” tendenciales al capitalismo.

Según Ragin, citado por Gundermann Kroll, hay posiciones diferentes respecto de lo que puede denominarse “caso”, relativas a si se trata de unidades empíricas o teóricas y de si son elaboradas en el curso de un proceso de investigación o preexisten como unidades relativamente “externas” (Gundermann 2001). En esta investigación, los casos son a la vez empíricos y teóricos porque las políticas de economía solidaria y de economía comunitaria de los dos gobiernos, son empíricamente existentes, así como las dimensiones de género presentes o subyacentes en esas políticas, pero son también teóricos, porque el análisis tiene como referencia tanto la discusión teórica sobre la “alternatividad” de estas economías, de cara a la economía capitalista o a la centralmente organizada, así como los postulados políticos de los gobiernos de Correa y Morales que les concedieron ese carácter. En este sentido, no es solamente un análisis de políticas sectoriales en sí mismas, sino enmarcadas en la hipótesis de su potencial carácter alternativo al capitalismo, lo que supone seleccionar teóricamente un conjunto de otros elementos de análisis en función de aportar en la discusión teórica indicada.

Según Gundermann, la distinción entre el método de estudio de caso y el método comparativo es ambigua. Resolver el problema de esta ambigüedad pasa, a su juicio, por definir el método comparativo de manera restringida “sólo a partir de la comparación entre casos” (Gundermann 2001, 258). En efecto, una estrategia metodológica comparativa puede hacer énfasis en casos o en variables. Cais sostiene que en las investigaciones sociales comparativas se encuentran dos tendencias respecto a la muestra que sirve para el análisis: que sea de un tamaño muy pequeño o lo más grande que sea posible; en esta última, hay muchos casos y pocas variables a ser medidas por el método estadístico, con lo cual la investigación tiene un carácter extensivo y permite generalizaciones basadas en la representatividad, mientras en la primera, hay uno, dos o tres

casos y muchas más variables a ser analizadas, de manera más interpretativa que causal, en investigaciones intensivas (Cais 2002).

El análisis entre países (cross-national) es un tipo de análisis comparativo que puede usar tanto el análisis de variables como el de casos. Ejemplo de este último es el análisis binario que consiste en “una comparación limitada a dos países que se seleccionan según el objeto de estudio” (Cais 2002, 83). Puede ser de tipo implícita o explícita.

La comparación binaria es explícita cuando se pretende demostrar las causas de la singularidad de cada uno de los países... La comparación binaria explícita permite un tipo de confrontación detallada que es casi imposible cuando el análisis incluye muchos casos. El primer interés que tiene este tipo de análisis es que permite el estudio en profundidad de cada uno de los países. En este caso los dos países que se consideran son vistos como demostraciones de una reflexión teórica general. Un segundo interés es que permite aplicar el método comparativo, tanto la variante de análisis de sistemas similares, como la de análisis de sistemas diferentes (Cais 2002, 89).<sup>3</sup>

La presente investigación es una comparación binaria explícita entre Ecuador y Bolivia y refleja el primer interés manifestado por Cais, o sea, el estudio en profundidad de cada uno de los países en lo relativo a las políticas de economía solidaria y de economía comunitaria, respectivamente, enmarcadas en las orientaciones económicas generales de los gobiernos de los presidentes Correa y Morales y de las implicaciones de género presentes en el planteamiento de estas políticas en ambos países. No expresa, sin embargo, el segundo interés, porque no pretende aplicar el método comparativo como tal, basado en una de las dos técnicas de los más similares o más diferentes, ya que éste implica un manejo de variables delimitadas, por una parte, y un procedimiento de tipo estadístico para encontrar su covarianza, enfoque que no cabe en mi investigación de carácter netamente cualitativo.

Mi acercamiento ha sido inductivo, a partir de una penetración creciente en el entendimiento de los contextos de cada país para dilucidar las preguntas de investigación, por lo que no he partido de variables pre-establecidas sino de problemáticas definidas en su complejidad y varias veces redefinidas durante el proceso investigativo; mi objetivo no es explicar relaciones causales entre

---

<sup>3</sup> “La comparación binaria es implícita cuando se analiza un solo país que se compara de manera consciente o inconsciente con el país al que pertenece el investigador/a” (Cais 2002,89).

variables sino interpretar relaciones significativas entre los fenómenos estudiados. Por eso, defino mi enfoque metodológico como “estudio de casos en perspectiva comparativa” y no como “método comparativo de dos casos”.

La indagación para responder las preguntas de investigación se basó en fuentes documentales, fuentes secundarias y en entrevistas, información que fue recogida principalmente en mi trabajo de campo realizado en Bolivia en el año 2013 y en Ecuador en el año 2014. Entre las primeras he utilizado documentos gubernamentales como planes de desarrollo, planes sectoriales, Constituciones, algunas leyes, informes de rendición de cuentas, publicaciones oficiales. Las fuentes secundarias han sido numerosos estudios realizados por otros/as autores/as, recogidos en libros y artículos. Las entrevistas las realicé tanto a funcionarios gubernamentales como a especialistas no gubernamentales y a actores sociales involucrados en iniciativas de economía solidaria y de economía comunitaria; también recogí información en algunos eventos públicos como conferencias y talleres a los que asistí en ambos países o de los que revisé sus documentos y conclusiones a través del acceso digital a ellos.

El objetivo de las entrevistas a actores gubernamentales, tanto a funcionarios/as técnicos como políticos, así como el registro de sus intervenciones públicas en eventos, fue conocer sus visiones, representaciones y apreciaciones sobre las políticas en curso relacionadas y con impacto en la economía solidaria y en la economía comunitaria y sus proyecciones en torno a las dinámicas, transformativas o no, que pudieran generar. Las entrevistas a actores/as sociales insertos en organizaciones y actividades de economía solidaria y economía comunitaria tuvieron el propósito de captar sus opiniones valorativas de las políticas sometidas a análisis, comprendiendo las razones de su aprobación o de su crítica y captar sus representaciones acerca del significado de la economía solidaria y la economía comunitaria, dimensionando su grado de interés y sus visiones respecto de las relaciones sociales, culturales y políticas en las que se desenvuelven las economías, con particular atención a las relaciones de género. La inclusión de algunos/as especialistas y académicos/as como entrevistados en Bolivia derivó de mi necesidad de comprender mejor las complejidades de la economía comunitaria en ese país, tanto en sus orígenes y transformaciones históricas como en su despliegue y configuración actual. El número de entrevistas efectivamente citadas es de 14 en el caso de Bolivia y 18 en el caso de Ecuador.

Mi análisis sitúa las discusiones teóricas en torno a la economía solidaria y economía comunitaria y sus particularidades en Ecuador y Bolivia, así como las discusiones de la economía solidaria y economía feminista. Combina una visión sobre las discusiones y orientaciones económicas generales de los gobiernos, a partir de una entrada disciplinaria de sociología económica, con un análisis pormenorizado de dos políticas sectoriales, una de economía comunitaria en Bolivia y otra de economía solidaria en Ecuador, incluyendo las dimensiones de género de cada una. Para la interpretación de las políticas sectoriales y de género utilizo un enfoque post positivista, basado en el análisis de las representaciones discursivas de estas políticas. El análisis de políticas públicas es una rama de la ciencia política que tiene diversos acercamientos teórico-metodológicos, mientras el campo de las políticas públicas de género ha seguido su propio desarrollo, no necesariamente referido de manera explícita a los enfoques analíticos de las políticas públicas generales.

## **2. Mi enfoque de análisis de las políticas públicas**

El análisis de las políticas públicas es “un campo de estudios compuesto por una diversidad de disciplinas, teorías y modelos” (Parsons 2007, 63), lo cual dificulta hacer una clasificación de enfoques que los demarque absolutamente. No obstante, es necesario distinguirlos para esclarecer mi propio posicionamiento desde el cual realizo el análisis de las políticas sectoriales de economía comunitaria y economía solidaria en Bolivia y Ecuador.

André-Noel Roth Deubel clasifica en tres las corrientes analíticas de políticas públicas:

*Tradicional*, enfatiza sobre los factores y variables objetivos que permiten *explicar* las políticas públicas. Un segundo grupo, que podemos llamar *integracionista* o *mixto*, considera imposible limitarse solamente a las variables objetivas, medibles, para explicar las políticas públicas. Estos enfoques mantienen el esquema general explicativo de las políticas públicas, pero pretenden *complementarlo*, de forma variada y con más o menos importancia, con la integración de variables valorativas o subjetivas en su marco explicativo (referenciales, creencias, comunidad epistémica, ideas, etc.). Finalmente, un tercer grupo que llamamos *interpretativista*, considera que el análisis tradicional –objetivista y neopositivista- ha fracasado en sus objetivos de construir una ciencia de la política con validez universal, y apunta a reincorporar de manera central en sus propuestas analíticas los fundamentos valorativos presentes en Laswell y desarrollar un marco de interpretación (más que de explicación) de las políticas públicas, basado principalmente en la

importancia de la argumentación (el “giro argumentativo”), de la retórica, de la subjetividad y de los discursos (Roth Deubel 2010, 31).

Carol Bacchi, por su parte, basándose en Colebatch, identifica también tres enfoques para el análisis de las políticas públicas: el de la “elección autorizada”, el de la “interacción estructurada” y el de la “construcción social”. Para los primeros, las políticas son arreglos para problemas fácilmente identificables en la realidad, y los valores de los tomadores de decisiones y de los analistas se consideran como “externos” al proceso de análisis. El enfoque de la interacción estructurada coloca el énfasis en las diferentes posiciones de los actores involucrados en la definición de problemas y de políticas y el rol del analista es sugerir lo que es posible hacer en el marco de las restricciones existentes. Aunque este enfoque reconoce y considera que debe prestarse atención a los valores presentes en los involucrados, sostiene también que las discrepancias pueden manejarse racionalmente o que resulta claro dilucidar la dirección correcta. Bacchi considera que ambos enfoques se inscriben en un paradigma positivista (Bacchi 2009). Según esta autora, el otro enfoque denominado por Colebatch como de “construcción social” se ocupa de analizar cómo los participantes en el proceso de elaboración de políticas “dan sentido al mundo” y presta atención a las formas organizacionales y prácticas sociales a través de las cuales se logra gobernar. Dentro de este enfoque se puede diferenciar el constructivismo, que ve a las personas activamente comprometidas en la creación de sus mundos, y el construccionismo social, que enfatiza en cómo nuestra comprensión del mundo es producto de fuerzas sociales (Bacchi 2009).

En relación con las dos definiciones anteriormente indicadas, mi análisis será de tipo interpretativista, en palabras de André-Noel Roth o construccionista social, en palabras de Colebatch, referido por Bacchi, visiones de carácter post positivista en la que se inscriben varios autores.<sup>4</sup> Este enfoque privilegia los “argumentos” en torno a las políticas como unidad de análisis; se inscribe en el llamado “giro argumentativo” del análisis de políticas que Parsons lo identificó de la siguiente manera:

El enfoque argumentativo se concentra en el estudio de cómo el lenguaje define la forma en que el mundo adquiere sentido para las personas... El análisis de las políticas públicas implica

---

<sup>4</sup> Tales movimientos teóricos se inspiraron o se vieron influidos de una u otra manera, por la teoría crítica, el post estructuralismo y el constructivismo social.

explorar la manera en que el “discurso de las políticas públicas” llega a enmarcar los argumentos que delinean los marcos dentro de los cuales se construyen los problemas y las agendas. El punto de partida del modo de análisis es la noción de que el lenguaje que se emplea para hablar de políticas públicas y problemas no es neutral. Por lo tanto, si se quiere comprender cómo se define un “problema”, habrá de analizarse la manera en que se ha formado su “discurso” (Parsons 2007, 182).

Howlett, Ramesh y Perl sostienen que el conglomerado de autores que pueden ubicarse bajo el paraguas post positivista (Dryzek, Fischer, Forester, Goktug, Hajer, Wagenaar, Majone, Stone) (2009: 26) no constituyen una teoría formal sino más bien una “orientación” que tiene en común la crítica al positivismo de las corrientes principales de la ciencia política, dominadas hasta ese entonces por los enfoques de la economía del bienestar. Se critica de ellos “su obsesión con el análisis cuantitativo, la separación objetiva entre hechos y valores y los hallazgos generalizables independientes de los contextos sociales particulares” y, en oposición, los post positivistas “postulan la reflexión subjetiva, el análisis normativo y la argumentación como herramientas más fructíferas para comprender las políticas públicas y la toma de decisiones políticas” (Howlett, Ramesh y Perl 2009, 26-27).

Muller sostiene que

Las políticas públicas son mucho más que unos procesos de decisión en los cuales participan unos actores. Constituyen el lugar donde una sociedad dada *construye su relación con el mundo*. Por consiguiente, las políticas públicas deben analizarse como unos procesos a través de los cuales van a elaborarse las representaciones que una sociedad se da para entender y actuar sobre lo real, tal como ella lo percibe (Muller 2006, 95; énfasis en el texto).<sup>5</sup>

Autores como Hajer y Laws (2006) prestan especial atención a los *marcos* que influyen en las decisiones de políticas públicas y que el/la analista debe saber captarlos y desentrañarlos para poder entenderlas. Sobre el concepto de “marcos” hay distintas acepciones de acuerdo a diferentes autores y a la aplicación de los campos de estudio. Hajer y Laws mencionan las definiciones que hacen Schon y Rein sobre lo que ha de entenderse como “marcos” de las

---

<sup>5</sup> André-Noel Roth ubica a Muller en el grupo de enfoques “integracionistas” más que interpretativistas (Roth Deubel 2010). Quizás se encuentre realmente entre los dos. No obstante, la importancia dada por Muller a lo que denomina “referenciales” de la política pública, constituidos por percepciones del mundo, autorizarían a ubicarlo más del lado interpretativista.



políticas. Los equipara con “una *estructura subyacente* suficientemente fuerte como para soportar un edificio; un *límite* de una foto, que sirve para fijar la atención de lo que está dentro (Hajer y Laws 2006, 257 –énfasis añadido-). A partir de estos símiles, los marcos de las políticas públicas pueden ser entendidos como

Un *esquema de interpretación* que permite a los individuos localizar, percibir, identificar y calificar ocurrencias en su vida y su mundo representando eventos significativos y guiando la acción;

Una *clase de historia normativa-prescriptiva* que provee un sentido de lo que es un problema y de lo que debería hacerse sobre éste (Hajer y Laws 2006, 257).

Muller señala que toda política pública tiene referenciales globales y sectoriales. El referencial global es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales. Está constituido por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas (Muller 2006, 100).

Otra característica de los enfoques inscritos en el “giro argumentativo” es el sentido crítico del análisis de las políticas. Dryzek contrasta el análisis de políticas como crítica, al análisis tecnocrático y análisis acomodaticio.<sup>6</sup> Señala que

Las imágenes tecnocráticas y acomodaticias del análisis político asumen que la contribución clave del análisis para mejorar la condición del mundo es la ilustración de aquellas posiciones de poder para que éstas puedan manipular mejor los sistemas sociales. En contraste, el análisis crítico de políticas especifica que la tarea clave es ilustrar las de aquellos que sufren a manos del poder en su interés de acción para escapar de esta situación (Dryzek 2006, 191-92).

Inscrita en esta “orientación” post positivista, me centraré en desentrañar cuáles son los problemas que se representan a través de las políticas que analizo; qué supuestos subyacen a las representaciones; cómo se ha dado el surgimiento de esas específicas representaciones de los

---

<sup>6</sup> Según Dryzek, el análisis tecnocrático de políticas busca las relaciones de causa y efecto para manipularlas con políticas públicas, bajo un control coordinado; asume implícitamente la existencia de un omnisciente y benevolente tomador de decisiones no preocupado por la política. El análisis acomodaticio de políticas busca unirse y colocarse en el marco de referencia del tomador de decisiones, asumiendo tanto la definición de problemas como de soluciones prevalecientes en su ambiente organizacional (Dryzek 2006).

problemas; qué se ha dejado sin problematizar en esas representaciones o cuáles son sus silencios; qué efectos –discursivos, de subjetivación y de carácter práctico- tienen las representaciones; y cómo y dónde se produce, disemina y defiende una determinada representación así cómo dónde y de qué manera se la cuestiona. Estas son las preguntas que propone Carol Bacchi (2009) en su enfoque WPR (“What’s the problem represented to be”), a quien tomo como guía teórico-metodológica para mi análisis de las políticas sectoriales de economía comunitaria en Bolivia y de economía solidaria en Ecuador.

Para esta autora, los problemas sobre los cuales actúan las políticas públicas no están afuera de la gestión gubernamental, esperando a ser resueltos. Los gobiernos tienen un rol totalmente activo en la “creación” o “producción” de los problemas de las políticas, a partir de cómo los conciben, o sea, importa la problematización que se haga de ellos. De allí que el análisis suponga interrogar, escrutar las premisas y los efectos de esas problematizaciones, entendiendo que en ellas participan un amplio conjunto de influencias, no sólo de funcionarios gubernamentales sino también de profesionales, investigadores, científicos que producen conocimientos usados para gobernar (Bacchi 2009).

Su enfoque se basa en el planteamiento foucaultiano de la gubernamentalidad, entendida como la forma de gobierno que emergió a fines del siglo XVIII cuando el crecimiento de la población, su circunscripción a fronteras nacionales y la creciente complejidad de las relaciones sociales, exigían nuevas formas de ejercer el gobierno. Esta forma de gobernar surgió paralelamente a la emergencia de la economía política, que volvió visible la población y sus problemas a través de medirla estadísticamente.

El concepto de “gubernamentalidad” apareció por primera vez en una de las clases dictadas por Foucault en el Colegio de Francia entre 1977-1978<sup>7</sup> para dar cuenta de las técnicas específicas del estado moderno, que inaugura la noción de “gobierno” que antes del siglo XVIII no existía, denotando como meta: el gobierno de la(s) población(es), como forma específica de saber: la economía política y como instrumento técnico esencial: los dispositivos de seguridad (Foucault 2006). A partir de esa primera formulación, Foucault continuó reelaborando el concepto hasta

---

<sup>7</sup>Lección 4, 1 de febrero de 1978 (Foucault, 2006).

entenderlo como las estrategias para dirigir la conducta de los seres humanos en cualquier ámbito, incluyendo ciertamente el del estado.<sup>8</sup>

Para Bacchi, el punto de partida de su análisis es el escrutinio a las problematizaciones que se hacen para formular las políticas. La problematización no supone una representación de un problema preexistente sino la construcción de problemas reales, que cobran vida propia, y que está basada tanto en las prácticas que dan forma a los problemas como en el pensamiento que guía o justifica esas prácticas (Bacchi 2009). Estas representaciones de los problemas son elaboradas en discurso, que la autora lo entiende como “las formas de conocimiento socialmente producido que establece límites a lo que es posible pensar, escribir o hablar acerca de un objeto o práctica social dada” (Bacchi 2009, 35). Esos conocimientos/discursos adquieren un estatus de “verdades” y están articulados a las prácticas, realizan cosas, logran que las cosas pasen... (Bacchi 2009).

Si bien los gobiernos tienen un rol privilegiado en la producción de las representaciones de los problemas, porque pueden disponer de una serie de instrumentos para afirmarlos como verdaderos –legislación, informes técnicos y muchas otras tecnologías usadas para gobernar-, también existen otros conocimientos denominados por Foucault como “subyugados”, provenientes tanto de eruditos o de actores sociales, pero marginalizados de la corriente discursiva principal. Estos son los que pueden provocar “rupturas” y a través de desentrañarlos, se puede descubrir las luchas y conflictos que los han acompañado (Bacchi 2009). El enfoque de Bacchi –sus interrogaciones- apunta también a sacar a primer plano a esos otros discursos marginalizados, con lo cual se inscribe en la perspectiva crítica que delineó Dryzek; pero su dimensión crítica alcanza a desentrañar los supuestos, las ideas dadas por sentadas en la forma dominante de pensar que sustentan las prácticas de gobierno y, además, los efectos (discursivos, de subjetivación y sobre la vida y los cuerpos de la gente) que provocan.<sup>9</sup> Pero además, y no lo menos importante, el análisis crítico alcanza a las propias representaciones del analista que está

---

<sup>8</sup> La distinción la establece Foucault con respecto al poder ejercido como “soberanía” sobre un territorio en el que los instrumentos privilegiados son la violencia, la ley y la pompa; o el ejercicio del poder disciplinario sobre los cuerpos individuales, a través de la vigilancia y la normalización. La gubernamentalidad no deja de usar estas otras formas de ejercicio del poder, en realidad supone una intersección entre las tres, pero privilegia el conocimiento y los dispositivos hacia el conjunto de la población; se produce así un bio poder y una bio política, que mira a la sociedad en su totalidad como un cuerpo-especie (Bacchi 2009).

<sup>9</sup> La propuesta de Bacchi se distancia, sin embargo, de presuposiciones predeterminadas sobre a quiénes y cómo dañarán o beneficiarán las políticas. Su vena crítica surge del análisis de las representaciones subyacentes, para intentar captar toda la complejidad de las relaciones de poder, y no las presupone de antemano (Bacchi 2009).

escrutando las problematizaciones de las políticas, por lo que apela a una práctica política de auto reflexividad (Bacchi, 2009).

A diferencia de Drysek que definía el sentido crítico del análisis de políticas en la opción del analista por ilustrar las posiciones de los actores que sufren el poder de otros, Bacchi señala como propósito del análisis crítico de políticas el cuestionamiento a las formas convencionales de pensar los “problemas” de las políticas y las políticas mismas, y la apertura de posibilidades para pensar si queremos ser gobernados de diferente manera y en qué forma. No se trata, dice ella, de plantear una agenda particular para el cambio, sino como señala Foucault “participar en la formación de una voluntad política” para re-problematizar una y otra vez lo que aparece como evidente y aceptado (Foucault, citado por Bacchi 2009).<sup>10</sup>

Considero que para el análisis de las políticas públicas de economía comunitaria y de economía solidaria en Bolivia y Ecuador, resulta pertinente un análisis orientado por una visión post positivista para no redundar en las visiones prevalecientes de carácter convencional, en gran medida sustentadas en los balances oficiales de los gobiernos de ambos países, que presentan “evidencias” de los “avances” logrados, principalmente de carácter cuantitativo, en comparación con el periodo previo al inicio de los gobiernos de Morales y Correa. En el caso boliviano, uno de los logros más resaltados es el notable aumento de superficie de tierra repartida y el importante porcentaje entregado a los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC), como base de fortalecimiento de la “economía comunitaria”, así como la importancia concedida a las mujeres como titulares de la propiedad de la tierra, los montos de crédito dirigidos al sector campesino, entre otras políticas. En Ecuador, se resalta la institucionalidad creada para el fortalecimiento de la economía solidaria, el mayor volumen de recursos destinados a créditos y programas de apoyo a esta economía.

Al centrarme en las problematizaciones que están detrás de estas orientaciones de políticas, fue posible profundizar su análisis para aquilatar si sus efectos han sido positivos para los actores/as involucrados y si además se han encaminado a posicionar estas economías como vectores de

---

<sup>10</sup> Foucault afirma: “Mi posición es que no depende de nosotros proponer. Tan pronto como uno “propone” –uno propone un vocabulario, una ideología, lo cual puede solamente tener efectos de dominación. Lo que nosotros tenemos que presentar son instrumentos o herramientas que la gente podría encontrarlas útiles” (Foucault, citado por Bacchi 2009, 46).

cambios en el conjunto del sistema económico, como fue planteado en las agendas políticas de los gobiernos.

Otra razón que otorga pertinencia a un tipo de análisis de este tipo es la polisemia de términos como “economía comunitaria” y “economía solidaria” que, como se apreciará en esta investigación, no sólo tienen diferentes definiciones e interpretaciones en la actualidad, sino que traen aparejadas discusiones de larga data, especialmente en la comprensión de la existencia y la importancia de estas economías en los contextos de ambos países. Por esta segunda razón, las problematizaciones o representaciones de los problemas que han derivado en políticas sectoriales de economía comunitaria y economía solidaria, tienen diferentes énfasis y matices en distintos contextos institucionales de los gobiernos y en distintos momentos del ejercicio gubernamental, por lo que un acercamiento de tipo cualitativo a los discursos construidos alrededor de estas economías, permite desentrañar las diferencias, los matices, las más de las veces sutiles, entre distintas formas de entender la economía comunitaria y la economía popular y solidaria en Bolivia y Ecuador y el rol que les cabe o no en el cambio económico general, en el horizonte de la transición política inaugurada con los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa.

Una tercera razón es que, independientemente del contexto de Bolivia y Ecuador, existe un debate teórico político acerca de atribuir o no potencialidades de alternatividad al capitalismo de formas de organización económica como la economía solidaria y la economía comunitaria, lo que hace pertinente el análisis de los marcos interpretativos en los que se piensan estas economías.

### **3. Los enfoques de políticas públicas de igualdad de género**

Mi segunda pregunta de investigación interroga ¿De qué manera se ha expresado la transformación o mantención del orden de género en las políticas de economía solidaria y de economía comunitaria durante los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa? En los capítulos cuarto y quinto intento responder esta pregunta y en el tercero presento el marco de posiciones teóricas relativas a las posibles imbricaciones de la economía solidaria y las problemáticas de género, así como las convergencias y divergencias entre los postulados de la economía solidaria y la economía feminista.

Me parece pues necesario pasar revista a los enfoques prevalecientes en el campo de las políticas públicas de género para situar la especificidad de mi propio análisis, inscrito, como he señalado, en el giro argumentativo post positivista del análisis de políticas.

Antes de que la noción de “género” estuviera presente en las políticas públicas, se plantearon demandas de políticas públicas para la mujer, a partir de los años 70 del siglo XX, de la mano de la decisión de Naciones Unidas de declarar 1975-1985 como la “Década de la Mujer”, lo que a la vez fue un eco de la gran movilización del movimiento feminista durante los años sesenta en los países desarrollados.<sup>11</sup>

La evolución que siguen los enfoques de políticas públicas para las mujeres comienza con la noción de eliminar la discriminación por razones de sexo y avanza hacia la búsqueda de la plena igualdad de resultados. Inicialmente, el énfasis se colocó en la eliminación de normas y leyes discriminatorias a tono con la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979, que fue paulatinamente ratificada por la mayoría de estados del planeta. Esta fue -y aún lo es- la columna vertebral de las orientaciones de política para las mujeres. Hoy se mantiene el principio de la no discriminación como un aspecto complementario esencial de la igualdad, pero no suficiente, pues no es lo mismo estar a favor de que no se discrimine que estar a favor de la vigencia de la igualdad plena.

Un siguiente hito fueron las llamadas políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres “que tienen como objetivo general su acceso al mundo público. Una vez que a las mujeres se les otorgó los mismos derechos que a los hombres se hizo necesario garantizar su ejercicio” (Astelarra 2005, 75). Pronto se hizo visible que tales políticas no corregían la discriminación existente en el mundo laboral o político, porque las mujeres intervenían desde puntos de partida desiguales respecto de los de los hombres, justamente por la existencia de un orden androcéntrico que había opuesto las esferas privada y pública, como ámbitos de predominio de

---

<sup>11</sup> Antes de esta época, hubo políticas “para las familias” en el marco del estado de bienestar de los países desarrollados, que se sustentaban en la idea de un padre de familia proveedor y una madre de familia ama de casa. También en los países en desarrollo se impulsó un “enfoque de bienestar” en los años 50-60 del siglo XX, orientado a “hacer de las mujeres mejores madres” impulsando programas de donación de alimentos, planificación familiar y capacitación para la nutrición infantil (Moser 1995, 93).

las mujeres y hombres, respectivamente, y había dado más valor social y cultural a los roles masculinos que a los femeninos.

Se hizo necesario, entonces, complementar la noción de igualdad de oportunidades con políticas de equidad, a partir del reconocimiento de las diferencias reales existentes entre las personas. “La equidad es lo que va a permitir dar trato diferente a quienes están en desventaja, para que tengan la posibilidad de lograr sus objetivos comunes en condiciones de igualdad frente a las otras personas” (García 2008, 32). De esta idea surgieron las políticas de “acción afirmativa”, para intentar corregir desigualdades históricas que de otra manera demorarían mucho tiempo en ser superadas y para garantizar un acceso básico a condiciones iguales en los puntos de partida. Estas evolucionaron hacia políticas de paridad para garantizar no sólo cuotas de mujeres en los espacios públicos, sino una composición paritaria, equivalente, de hombres y mujeres en los puestos públicos del estado.

El diseño e implementación de las políticas de igualdad de género estuvo acompañada del desarrollo del conocimiento sobre la situación y condición de las mujeres y la creación de una institucionalidad estatal encargada de impulsarlas. En la década del 90, en todos los países de América Latina, se crearon o fortalecieron oficinas, ministerios, secretarías, consejos de la mujer, tanto en el ámbito del poder ejecutivo como en los parlamentos e incluso en el poder jurisdiccional, así como en numerosos gobiernos sub nacionales.<sup>12</sup> Fue la década de la aprobación de instrumentos de política como los “Planes de Igualdad de Oportunidades” y de un sinnúmero de estrategias conducentes a llevarlos a la práctica.

Se constató que las políticas tendientes a mejorar la inserción de las mujeres en el ámbito público no eran suficientes para cambiar su situación y condición de subordinación, mientras permaneciera intocado el ámbito privado y la organización de la familia, lo que dio lugar a una línea de políticas tendientes a modificar aspectos de la vida privada, como las políticas para prevenir y eliminar la violencia doméstica, las políticas sobre derechos sexuales y derechos reproductivos, entre otras.

---

<sup>12</sup> En Ecuador se creó el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) en 1997, con mayor jerarquía y peso institucional que la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU) que era parte del Ministerio de Bienestar Social. En Bolivia, se constituyó la Subsecretaría de Asuntos de Género, dentro del Ministerio de Desarrollo Humano, en 1993. Esta institucionalidad ha ido variando en jerarquía y ubicación en ambos países.

La crítica a las limitaciones de las políticas para las mujeres, dio paso a la formulación de las políticas “de género”, basadas en la idea de “mainstreaming” o transversalización de género, que suponía “ampliar el campo de actuación institucional del estado en materia de igualdad de oportunidades... (para) que no sólo las instancias, cuya finalidad específica era la implementación de estas políticas, se sintieran responsables de ellas, sino que el estado en su conjunto” (Astelarra 2005, 84), con lo cual, cualquier ámbito de acción del estado debe explicitar la dimensión de género y velar porque no se profundicen las desigualdades por esta causa.

Consonante con las distintas características de las políticas de igualdad, cuya evolución he descrito, se pueden identificar distintos tipos de políticas de igualdad. Waylen, trae a colación la distinción de Charlton que habla de las políticas dirigidas particularmente a las mujeres, las que se refieren a las relaciones entre hombres y mujeres y las políticas generales, aparentemente neutrales al género, pero que tienen diferentes impactos sobre hombres y mujeres (Waylen 1998). En un campo como las políticas de economía comunitaria y economía solidaria habría cabida para cualquiera de estos tres tipos de políticas de género y lo que harían los enfoques feministas prevalecientes sería identificar hasta qué punto estas políticas logran atender y mejorar la situación de vida de las mujeres, cambiar parámetros de subordinación de las mujeres a los hombres hacia relaciones de mayor igualdad o, hasta qué punto se hacen explícitas las consideraciones de género a la hora de diseñar y evaluar políticas generales, para aquilatar los efectos e impactos deseados y no deseados que pudieran darse en relación al objetivo de lograr relaciones de género más igualitarias. Como explicaré más adelante, el enfoque que adoptaré en esta investigación analizará la dimensión de género desde las representaciones presentes –o subyacentes- en las políticas.

### **Las políticas públicas de género en América Latina**

Las orientaciones seguidas en América Latina en lo concerniente a políticas públicas de género han seguido, en general, la evolución reseñada anteriormente, con el ingrediente –no desestimable- de la influencia de las agencias de desarrollo, que han introducido y traducido las corrientes imperantes en el primer mundo a través de sus programas.

La División de Asuntos de Género (DAG) de la CEPAL ha jugado un rol muy significativo tanto en la producción de conocimiento como en la difusión de orientaciones de políticas, así como en



la abogacía e incidencia sobre los estados para la adopción de políticas de igualdad y el fortalecimiento de la institucionalidad de género a nivel gubernamental.

El concepto básico que ha promovido la DAG como marco de las políticas de igualdad, especialmente en los últimos años, es el logro de la autonomía de las mujeres que “se refiere a la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos, en el contexto histórico que las hace posibles” (OIG-CEPAL 2011, 9). Esta autonomía tiene una dimensión física, referida a la sexualidad y la integridad personal (derechos sexuales, reproductivos y vida libre de violencia); una dimensión económica, que alude a la igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo y los ingresos, y una dimensión de acceso a la toma de decisiones, que tiene que ver con la presencia paritaria de las mujeres en los espacios de poder público.

La autonomía económica es definida, de manera específica, como “la posibilidad de generar ingresos propios, controlar bienes materiales y recursos intelectuales y decidir los ingresos y los activos familiares” (OIG-CEPAL 2011, 68) y para lograrla, las políticas deberían aumentar el acceso de las mujeres a ingresos y patrimonio propio, mejorar la calidad de su inserción laboral, superando las brechas de discriminación de género en el mercado laboral y mejorando sus capacidades educativas, y reconocer el trabajo doméstico y su articulación con el trabajo productivo (OIG-CEPAL 2011). El primero de estos puntos es observable en Bolivia en la política de economía comunitaria que analizaré, y el último parcialmente en Ecuador. No obstante, el enfoque que utilizaré permite llegar a visibilizar otras dimensiones, aparte de las priorizadas en América Latina.

### **Enfoques de análisis de políticas y políticas públicas de género**

Los análisis de políticas públicas de género no han estado en diálogo con los enfoques de análisis de políticas públicas en general, ni éstos han sido aplicados en políticas públicas de género. De manera implícita, sin embargo, considero que la corriente principal de las “políticas de igualdad de género” puede ubicarse en el enfoque neo institucionalista, que es uno de los que formarían parte del grupo de enfoques “integracionistas” según la clasificación de André Noel Roth o en el de la “interacción estructurada” de Colebatch, citado por Bacchi.

March y Olsen, exponentes principales del neoinstitucionalismo, plantearon, a inicios de los ochenta, varias críticas al conductismo y a la teoría de la elección racional –enfoques prevaletentes en la ciencia política en ese entonces-. Los cuestionaban por su contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo (March y Olsen 1984). Lo primero implica derivar la política de factores contextuales de diverso tipo, desde la estructura de clases hasta las influencias ambientales; ver cómo la política es afectada por el contexto pero no cómo la política afecta ese contexto. El reduccionismo criticado por estos autores es la comprensión de los fenómenos políticos como agregación de comportamientos individuales, cuya interacción provoca un aprendizaje de prueba y error. El utilitarismo, por su parte, implica el entendimiento de los eventos políticos como consecuencia de decisiones calculadas por los actores individuales o grupales, a partir de sus propios intereses. El funcionalismo supone pensar el proceso histórico como eficiente, orientado hacia una única solución, frecuentemente óptima, que provoca equilibrio, sin prestar atención al sendero histórico específico ni a los micro procesos que puedan generarse. Finalmente, el instrumentalismo implica la negación de la dimensión simbólica de la política, ya que analiza este aspecto desde la perspectiva de la manipulación de símbolos para el logro de determinados propósitos (March y Olsen 1984).

Los análisis de políticas públicas de género podrían compartir algunas de estas críticas de March y Olsen, porque todos esos sesgos (contextualistas, reduccionistas, utilitaristas, funcionalistas e instrumentalistas) invisibilizan el sustrato patriarcal del orden social en el que se producen los “problemas” y las “políticas”. El “individuo racional”, eje de las decisiones, en el enfoque dominante de la elección racional, es el “*homo economicus*”, en su literal acepción de “hombre” por lo que la dimensión de género está ausente del parámetro homogenizador que sustenta tal enfoque.

Todos los neo institucionalistas reconocen la diversidad interna de su corriente, pero afirman la existencia de un núcleo central que hace posible identificarlos, que es el énfasis en el papel de las instituciones en las decisiones políticas y en el establecimiento de marcos en los que operan los/as actores/as. Son estas características las que resultan afines a los enfoques de las “políticas de igualdad de género”, que enfatizan en las acciones legales e institucionales para el logro de la igualdad de género, y prestan especial atención a los/as actores –gubernamentales y de la sociedad civil- en los procesos de elaboración y negociación de agendas y en su implementación.

También por su énfasis normativo, ya que están planteadas para conseguir el objetivo de la superación de las discriminaciones de género y la igualdad.

### **El enfoque discursivo problematizador para el análisis de las políticas de género**

Siguiendo a Bacchi (2009) mi enfoque se distancia de los anteriormente indicados y se sitúa en el interés de comprender cómo se abordan discursivamente los “problemas” de las mujeres y/o de género, o más bien cómo se construyen las problematizaciones que desencadenan ciertas políticas.

Bacchi y Eveline (2010) proponen ver al género no como un atributo esencial de las personas sino como un proceso de adquisición, de apropiación, de imputación de género. En el terreno de las políticas públicas, proponen hablar de género como verbo y verbo en gerundio, en el sentido de que éstas son prácticas que atribuyen género (gendering practices) de distintas maneras de acuerdo a los contextos; construyen y reconstruyen significados de género que deben ser llevados a escrutinio por sus efectos discursivos, de subjetivación y sobre las vidas reales (Bacchi y Eveline 2010).

Desde el punto de vista de la ejecución de políticas, las acciones de transversalización de género (gender mainstreaming) no deben ser concebidas como la meta final “sino como un campo de disputa que involucra luchas discursivas sobre los significados prevalecientes de la igualdad de género” (Bacchi y Eveline 2010, 342).<sup>13</sup> En ese sentido, la “transversalización de género” es un proceso eminentemente político y necesariamente abierto -sin puntos de partida ni de final predecibles (lo que denominan “política de movimiento”)- porque supone avances y retrocesos hacia prácticas más igualitarias generadas no sólo desde las instancias que hacen las políticas, sino desde distintos puntos y contextos (Bacchi y Eveline 2010).

Para el análisis de políticas públicas para las mujeres o de transversalización de género, proponen algunas preguntas que las tendré en cuenta en el marco del enfoque de problematización de Bacchi (WPR, 2009):

¿Cómo los diversos marcos de análisis de género instituyen (erigen) el “problema” de la “desigualdad de género”?

---

<sup>13</sup> Bacchi y Eveline (2010) desarrollan, junto con otras autoras, su propuesta relacionada con políticas de género, no sólo como analistas sino como acompañantes de un proceso concreto de definición y aplicación en gobiernos concretos de su país. Su libro tiene por tanto una dimensión analítica y práctica.

¿Cómo procedimientos específicos de análisis de género dan forma a las categorías sociales de “hombres” y “mujeres”?...

¿Cuáles “conocimientos” son dados por sentados en procedimientos específicos de análisis de género? (Bacchi y Eveline 2010, 9).

Partiendo de esta última pregunta, trataré de poner en cuestión el estatus de verdad de los discursos de género que se han generalizado en el mundo del diseño y aplicación de las políticas públicas de igualdad, mostrando las consecuencias que estos tienen en los diversos niveles sugeridos por Bacchi: discursivos, de subjetivación y en la vida material de las personas, a partir de su aplicación en las políticas de economía comunitaria y economía solidaria en Bolivia y Ecuador.

La pertinencia de este tipo de análisis discursivo de las políticas de género y economía comunitaria en Bolivia se sustenta en el hecho de que ésta se inscribe en la típica orientación de las políticas de género y economía, que consiste en priorizar el “acceso” formal a recursos por parte de las mujeres, en este caso a la titularidad de la tierra, lo que deriva en la presentación de resultados de tipo cuantitativo, sobre la magnitud o cobertura de ese acceso. Detrás de este tipo de políticas hay la idea de que la equidad se logra dando a las mujeres aquello que ya tienen los hombres (igualdad de oportunidades) sin abarcar otras dimensiones de las relaciones de género que inciden incluso en el propio aprovechamiento y uso de esos recursos y en la persistencia de la desigualdad que está imbricada con otra serie de factores, que son relacionales más que atribuibles solo a las mujeres. El enfoque discursivo permite acercarse a las problematizaciones subyacentes, a las invisibilizaciones producidas en la argumentación de la política o a los conceptos dados por sentados como positivos en una política, como el recurso de la “participación” de los/as beneficiarios/as.

En el caso ecuatoriano, en el que hay un reconocimiento oficial de la inexistencia de políticas de género explícitas en las políticas de economía solidaria, sólo un acercamiento discursivo permite captar las razones de esa omisión y adentrarse en la argumentación ciega al género que también es decisora sobre las visiones de género y economía solidaria de los actores gubernamentales.

#### **4. Estructura de la tesis**

La Tesis está organizada en seis capítulos.

En el primero, presento un estado de la discusión teórica sobre la economía solidaria y la economía comunitaria, entendidas como expresión de una “otra economía”, refiriendo los desarrollos conceptuales de algunos autores latinoamericanos que enfatizan el carácter distinto y alternativo al capitalismo de estas formas de organización económica, y mostrando las connotaciones más específicas de esta discusión en los contextos ecuatoriano y boliviano de los últimos diez años, en donde la economía solidaria y la economía comunitaria fueron presentadas por sus gobiernos como base de la transformación económica requerida para la transición política pos neoliberal. En el caso ecuatoriano, presento las tensiones presentes entre la definición de un “sistema social y solidario” y la definición de la economía solidaria como una forma de organización de la economía. En el caso boliviano, muestro la diversidad de contextos indígenas y campesinos en que se expresa la comunidad, como entidad no sólo ni principalmente económica, sino cultural, política y social, resaltando la imbricación esencial entre territorios indígenas y prácticas económicas; establezco el contraste entre la realidad boliviana y la ecuatoriana, en donde se evidencia el debilitamiento comunitario como noción y como práctica entre los pueblos indígenas. Incluyo, finalmente, un posicionamiento propio respecto de la comparabilidad entre la economía solidaria (ES), con más peso en Ecuador y la economía comunitaria (EC), de mayor tradición en Bolivia, analizando las semejanzas y diferencias entre ambas y la pertinencia de un abordaje conjunto, en tanto una y otra sirven de base a una propuesta de transición política en Ecuador y Bolivia.

El segundo capítulo aborda la primera pregunta de investigación, revisando las discusiones iniciales que se produjeron en Bolivia y Ecuador sobre las implicaciones de la economía comunitaria en la economía plural y la economía popular y solidaria en el marco del sistema social y solidario, analizando luego, de manera general, las propuestas y acciones realizadas en el campo económico por los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa, y sus repercusiones sobre la construcción y fortalecimiento de esa “otra economía”. El capítulo pretende mostrar las continuidades y rupturas entre la retórica de cambio económico basado en la economía comunitaria y la economía solidaria y las políticas económicas efectivamente implementadas por los gobiernos de Morales y Correa; el énfasis se dirige a las dimensiones macro económicas y macro políticas de ambos procesos, colocando en debate tanto las posiciones oficiales de ambos gobiernos como las opiniones críticas que se han expresado en los dos contextos.

En el tercer capítulo abordo la discusión teórica sobre género y economía solidaria; su (escaso) tratamiento conceptual en la literatura especializada de economía solidaria y las discusiones que abordan las autoras que están trabajando de manera conjunta la economía solidaria y la economía feminista. Paso revista de aquellas posiciones que encuentran más afinidades que diferencias entre ambas y de aquellas que tienen una perspectiva más crítica respecto de las potencialidades de la economía solidaria para incorporar mayor visibilidad de las problemáticas de género. Introduzco también algunas reflexiones respecto de la propuesta de una de las corrientes de la economía feminista -autodenominada como “de la ruptura”- de reorganizar la economía y la vida social en función de la reproducción de la vida, inquiriendo sobre su aplicabilidad en contextos del sur y en particular en espacios flexibles de interrelación entre lo reproductivo y productivo, tan comunes en los contextos de la práctica de la economía comunitaria y la economía solidaria. Este capítulo constituye el preámbulo necesario para acercarme a la segunda pregunta de investigación.

Los capítulos cuarto y quinto me aproximan a la respuesta de las dos preguntas de investigación desde el abordaje de políticas sectoriales de economía comunitaria en Bolivia y de economía solidaria en Ecuador, en donde uso el acercamiento discursivo propuesto por Carol Bacchi.<sup>14</sup>

En el capítulo cuarto analizo, para el caso boliviano, la política de reconducción comunitaria de la reforma agraria, que fue una de las primeras medidas del gobierno del presidente Morales y se ha mantenido a lo largo de su mandato, siendo considerada una de las más importantes desde el punto de vista de la redistribución de la tierra y de particular impacto en las condiciones para un posible fortalecimiento de la economía comunitaria.<sup>15</sup> Esta política incluye la titulación conjunta de la tierra para hombres y mujeres, visibilizando en primer lugar la titularidad de las mujeres. La tensión principal que se evidencia en este análisis es entre la mantención del gran latifundio “productivo” y la consolidación de numerosos TIOC (Territorios indígenas originarios campesinos), que además de su connotación material, se convierte en una confrontación de dos visiones y modelos de desarrollo agrario presentes en la actual realidad boliviana. Para el caso de la política de género, el análisis muestra la “exterioridad” de ésta respecto del sector agrario, que

---

<sup>14</sup> Ello explica que la organización de ambos capítulos tenga como hilo conductor las preguntas propuestas por la autora para el análisis discursivo.

<sup>15</sup> Esta política se fundamentó en la aprobación de la Ley 3545, modificatoria de Ley 1715 (Ley INRA), el 28 de noviembre de 2006.

alude no sólo a la dificultad de coordinar entre la institucionalidad del estado encargada del sector agrario y la de los asuntos de género, sino a las diferentes matrices de problematización de la inequidad en la estructura agraria y la inequidad entre hombres y mujeres. Se reflexiona también sobre la ambivalencia del planteamiento de la “participación” como un vehículo para lograr mayor equidad de género y social y, con la ayuda de estudios recientes sobre la realidad agraria boliviana, se contextualiza el alcance de la política favorecedora de un mayor acceso formal de las mujeres a la tierra que está siendo aplicada en Bolivia.

En el capítulo quinto analizo, para el caso ecuatoriano, la política de registro, control y regularización de las organizaciones y actividades de la economía popular y solidaria, que es parte del proceso de institucionalización de la Economía Popular y Solidaria (EPS) que cobró especial impulso a partir de la aprobación de la Ley Orgánica y Reglamento General de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS).<sup>16</sup> El análisis enfatiza en la orientación de control y regulación adoptada como política gubernamental hacia los actores/as de la economía solidaria, en detrimento de una política de fomento, demandada por éstos, misma que se ha basado en una representación negativa de los actores y de la experiencia de economía solidaria en Ecuador, previa al gobierno del presidente Correa. El capítulo encuentra el referencial global de esta política (en términos de Muller) en la “recuperación del estado” como ícono principal de la transformación política impulsada.

En Ecuador no existen políticas explícitas de género en el marco de la EPS, por lo que el análisis indaga las implicaciones derivadas de esa ausencia; pasa revista a algunos programas y proyectos de economía solidaria, intentando mostrar las representaciones de género subyacentes en éstos y sus resultados de género.

El criterio para escoger estas políticas sectoriales en cada país ha sido su relevancia, es decir la centralidad que los propios actores/as gubernamentales y no gubernamentales otorgan a dichas políticas y, por otra parte, la oportunidad teórica que brinda su análisis para sustentar las

---

<sup>16</sup>La LOEPS se aprobó el 13 de abril de 2011 y fue promulgada por el presidente Correa el 28 del mismo mes y año. Su Reglamento se expidió en febrero de 2012.

interpelaciones que planteo en esta investigación. Las fuentes usadas en estos dos capítulos son principalmente de carácter primario.<sup>17</sup>

Termino con un capítulo de conclusiones en el que sintetizo los principales hallazgos de la investigación, intentando conectar lo encontrado en el análisis histórico de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales con las discusiones teóricas presentes en el ámbito temático de la economía solidaria y de la economía comunitaria. La perspectiva de este capítulo es identificar los múltiples nudos problemáticos existentes en torno a las dos preguntas que orientaron mi investigación, algunos de los cuales se expresan en ambos países, mientras que otros son específicos a la realidad histórica de cada uno. Señalo algunas líneas de investigación que quedan abiertas para indagar los por qué de las realidades analizadas.

---

<sup>17</sup> Expreso mi reconocimiento a Bryan Patiño que colaboró en la sistematización de las entrevistas de ambos países. Indico desde ya que mantendré el anonimato de mis entrevistados/as, por pedido expreso de algunos/as de ellos/as. Los identificaré como actores gubernamentales, sociales o como especialistas de cada país y los citaré con un número o una letra para el caso de Ecuador y Bolivia, respectivamente, a fin de facilitar la equiparación de las personas con los códigos, en caso de requerirse por alguna circunstancia. En las referencias finales consta el listado de personas entrevistadas en cada país, en orden alfabético, que no corresponde a la asignación del código numeral o literal. Conservo los registros grabados de todas las entrevistas de ambos países.



## Capítulo 1

### La “otra economía”. Discusiones conceptuales en Bolivia y Ecuador

El contexto boliviano y ecuatoriano, a partir de la llegada a los gobiernos de los presidentes Evo Morales y Rafael Correa, en 2006 y 2007 respectivamente, constituye un interesante laboratorio histórico para la discusión sobre las posibilidades y dificultades de “otra economía”, término acuñado para pensar, de una manera distinta a las corrientes capitalistas dominantes, en formas de organizar la producción, distribución y consumo de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades. Según Cattani, la “otra economía” alude a

Procesos, instituciones, valores, manifestaciones, etc., designados por diversos nombres o conceptos: socioeconomía solidaria, economía popular solidaria, economía del trabajo, empresas autogestionarias, nuevo cooperativismo, inversión ética, empresa social, redes de consumo solidario y tantos otros. Son fenómenos que corresponden, por un lado, a algo muy concreto (instituciones formales, prácticas sociales) y, por otro, a dimensiones abstractas, como proyectos, valores, percepciones, etc., que no corresponden a la economía y a las prácticas convencionales (Cattani 2004, 25).<sup>1</sup>

En Bolivia las denominaciones adoptadas en sus nuevos marcos constitucionales son la de economía comunitaria y social cooperativa, en el marco de la *economía plural* y, en Ecuador, la de economía popular y solidaria en el marco del *sistema social y solidario*. La relevancia de la discusión sobre la “otra economía” en estos dos países radica en el hecho de que se halla fuertemente atada al proyecto político que han levantado los gobiernos encabezados por Morales y Correa, denominados respectivamente el “socialismo comunitario” y el “socialismo del siglo XXI” o “socialismo del sumak kawsay”.

Lo que me propongo en este capítulo es abonar a la comprensión de los conceptos de economía comunitaria y economía popular y solidaria, mostrando en qué sentido han sido propuestos en Bolivia y Ecuador como vías alternativas de construcción de otro sistema económico que sustente la transición política propuesta, engarzando con otras conceptualizaciones sobre economía solidaria –en sentido general– realizadas por autores latinoamericanos y europeos que también

---

<sup>1</sup> Cattani no incluye en la “Otra Economía” a la economía comunitaria que es principal para el análisis de Bolivia.

ubican a ésta como “alternativa”. El capítulo mostrará las coincidencias y diferencias entre economía comunitaria y economía solidaria y las complejidades de su conceptualización, tanto dentro de cada país como entre ambos países, remarcando el hecho de que, lo que autoriza a tratarlas conjuntamente es la relevancia práctica que tiene una y otra en cada contexto nacional, pero sobre todo el hecho de que cada una ha sido colocada como base de la propuesta de cambio político en Bolivia y Ecuador.

Esta circunstancia contextualiza políticamente la discusión de estas “otras” economías en su dimensión de posible “alternatividad”, para desde una perspectiva académico-política valorar la solidez, viabilidad y proyección de ese planteamiento. De allí que, no comparto la crítica realizada por Fernanda Wanderley a lo que denomina una “definición maximalista” de la economía solidaria que según ella “piensa la realidad más allá de lo que existe” atribuyendo a los actores de la economía popular y solidaria sociabilidades anticapitalistas, contra hegemónicas o emancipadoras” (Wanderley 2015, 58) que serían más bien “la excepción y no la regla” (Wanderley 2015, 119). No se trata de “adoptar” como investigadores/as un punto de vista “maximalista” sino que las construcciones políticas de los gobiernos de Morales y Correa han colocado estas economías en un horizonte emancipador, pos neoliberal, si no directamente pos capitalista. Este es un dato de la realidad que merece ser aquilatado tal como ha sido propuesto.<sup>2</sup>

### **1. Las apuestas políticas de los gobiernos de Correa y Morales**

Para el caso boliviano, el horizonte político mediato del proceso inaugurado por Evo Morales sería el socialismo comunitario, basado en las estructuras comunitarias que habrían resistido a los embates del capitalismo. Este socialismo no podrá realizarse en seguida sino después de un periodo de transición, cuya duración puede ser más o menos larga de acuerdo al ritmo e intensidad de la lucha de los pobres, no sólo en Bolivia sino en el mundo y puede tener avances y retrocesos; el socialismo comunitario no está garantizado de antemano. El periodo de transición estará presidido, según el vicepresidente García Linera, por el Estado Integral, concepto de Zavaleta que atañe a una real representación del conjunto de la sociedad y no de una minoría

---

<sup>2</sup> No es éste el espacio ni el momento para discutir con mayor profundidad esta crítica de Fernanda Wanderley, pero podría adelantar que su enfoque alude –y quizás es válido- para el análisis de experiencias micro, de unidades económicas o procesos concretos de asociatividad, pero no tiene en cuenta que las dimensiones meso y macro son determinantes, para que cualquier economía y también las “otras” economías tomen una dirección u otra. Es precisamente este señalamiento el que remarcaban permanentemente autores/as inscritos en lo que ella denomina posiciones “maximalistas”.

privilegiada y que en el actual proceso político equivaldría al “Estado Plurinacional, autonómico, comunitario y social de derecho” (García Linera 2010, 17).<sup>3</sup>

El contenido del socialismo comunitario será

La expansión de nuestra comunidad agraria con sus formas de vida privada y comunitaria, trabajo en común, usufructo individual, asociatividad, revocatoria, universalizado en condiciones superiores (García Linera 2010, 14).

En la economía del socialismo comunitario, fundamentalmente se produce para satisfacer necesidades de alimento, vestimenta, distracción, etc. Lo que es necesario para el ser humano se produce. Desaparece la explotación del trabajo de un ser humano por otro, nadie vive del trabajo del otro (García Linera 2010, 16).

En el socialismo comunitario la naturaleza es parte imprescindible de la propia vida y se la tiene que cuidar con mayor fuerza y razón que la propia vida del ser humano. Si se genera riqueza, no será destruyendo la naturaleza, sino preservándola para satisfacer necesidades. En el socialismo comunitario hay un libre desarrollo de las capacidades humanas individuales en el marco de la comunidad. Y por último, la ciencia y la tecnología, que hoy están al servicio del lucro, se pondrán al servicio de la vida, de la humanidad y de la naturaleza (García Linera 2010, 16).

Se entendería que, pese a no ser una realidad ya vigente, existirían para el socialismo comunitario unas raíces que han subsistido históricamente y que el actual proceso de transición tendría que preservarlas y desarrollarlas, según lo ha expresado en sus escritos el vicepresidente García Linera.<sup>4</sup>

El presidente Correa ha explicado el contenido del “socialismo del siglo XXI” en diferentes oportunidades, enfatizando las similitudes y diferencias con el socialismo marxista.<sup>5</sup> Entre las primeras menciona, la supremacía del trabajo sobre el capital, el énfasis en la justicia social, el rescate de la acción colectiva, a la que entiende como la expresión institucionalizada de la

---

<sup>3</sup> El presidente Morales en cambio, al exponer la Agenda Patriótica 2025 señaló al socialismo comunitario como un proceso ya en curso en el presente: “La extrema pobreza es un insulto para un país que es altamente rico en recursos naturales y donde se promueve la construcción del socialismo comunitario”, dijo (Morales 2013, 3).

<sup>4</sup> El vicepresidente García Linera, en 2015 publicó una segunda edición de su “Socialismo comunitario” en la que, a partir de conferencias dictadas especialmente en Europa, plantea una connotación algo distinta de la propuesta, relacionándola más con la construcción política en torno a los bienes comunes (García Linera 2015).

<sup>5</sup> Me baso aquí en una de sus conferencias magistrales, en una Universidad Latinoamericana, en la que considero realiza la más ordenada y sistemática exposición sobre el socialismo del siglo XXI (Correa 2009 a).

sociedad en el estado, y el énfasis en la generación de valores de uso antes que en los valores de cambio.

Entre las diferencias, señala el rechazo a la violencia como método de lucha, enfatizando que “las únicas municiones válidas son los votos” (Correa 2009 a, 29); la estatización de la economía, ya que lo único que debe estatizarse son recursos estratégicos no renovables; la eliminación de la propiedad privada de los medios de producción pues lo que se postula es la democratización de éstos, enfatizando en “la conveniencia de crear una sociedad de ciudadanos propietarios y, por qué no, de ciudadanos empresarios” (Correa 2009 a, 34). Finalmente, la crítica al “socialismo científico” es no haber desafiado el concepto de desarrollo que inventó el capitalismo, centrado en el crecimiento económico, el consumismo y la acumulación, frente al cual opone “una nueva noción de desarrollo, entendida como la consecución del buen vivir de todas y de todos; la expansión de sus libertades y potencialidades, en paz y en armonía con la naturaleza; y la prolongación indefinida de las culturas” (Correa 2009 a, 35).

Correa rescata como fuentes de este socialismo, el socialismo científico junto con el socialismo agrarista mexicano, el socialismo andino de Mariátegui, la teología de la liberación. Enfatiza que no se trata de un modelo sino de unos principios, rechazando con ello los “modelos” únicos, estandarizados, inmutables, sea del neoliberalismo o del socialismo real, tomando distancia del materialismo dialéctico en tanto teoría que postula leyes que pretenderían explicar la historia de las sociedades, desembocando en una “teleología social” (Correa 2009 a, 29). Aspectos centrales de este *nuevo* socialismo serían la preeminencia del trabajo sobre el capital, la defensa y respeto de la naturaleza, la democracia participativa e inclusiva, reivindicando el pluripartidismo, el nacionalismo combinado con una activa propuesta de integración latinoamericana en varios campos. “Buscamos el buen vivir, el *sumak kawsay* de nuestros pueblos ancestrales, que incluye y depende de los rasgos culturales y de las condiciones de cada sociedad”, señala (Correa 2009 a, 35).

Así pues, en parentesco estrecho con distintas características definidas para la economía solidaria por varios autores, especialmente latinoamericanos, Correa opone a las pulsiones egoístas exacerbadas por el neoliberalismo, la convivencia basada en la cooperación y la solidaridad, definiendo como eje central del socialismo del siglo XXI al “individuo social y solidario, que se realiza en la vida compartida con los demás” (Correa 2009 a, 11). Principios como la supremacía

del trabajo sobre el capital, la preeminencia de los valores de uso sobre las mercancías, la oposición a la estatización general de los medios de producción, excepto los recursos no renovables, la defensa de la naturaleza, la vía democrática y gradual de las transformaciones por oposición al uso de la violencia, son algunos aspectos económico-políticos que se resaltan también en las definiciones relativas a la “economía solidaria”.

## **2. La conceptualización de la economía solidaria en América Latina**

Luis Razeto es probablemente el primer pensador latinoamericano que ha estudiado y desarrollado el concepto de economía de solidaridad<sup>6</sup> a partir de la sistematización de experiencias concretas que él documentó desde los años 70, encontrando en ellas una racionalidad que la explica en sus cuatro libros teóricos esenciales.<sup>7</sup> Su punto de partida es mostrar que hay diferentes tipos de relaciones económicas que constituyen “cualquier acto o proceso a través del cual se verifica una transferencia o un *flujo de bienes*, entre personas, grupos u organizaciones determinadas, las que en tal relación se nos manifiestan como *sujetos de actividad económica*” (Razeto 1984, 25. Énfasis en el texto). Una de estas relaciones económicas es la que denomina de los intercambios, característica propiamente del capitalismo,<sup>8</sup> pero describe otras más, de distinto tipo, entre las que se incluyen aquellas que llegan a conformar un “sector solidario”. En éste se ubican las que denomina “relaciones de comensalidad” que engloban la economía doméstica, la de comunidades, la economía campesina y la economía popular de subsistencia; las “relaciones de cooperación” en la que se reconocen la economía cooperativa y la de autogestión; y las “relaciones de donación” que incluyen tanto las donaciones institucionales como el trabajo voluntario (Razeto 1984).

Habla de “sectores” económicos en tanto “se entrelazan comportamientos y relaciones económicas afines que tienen en común algún elemento que los lleva a integrarse realmente” (Razeto 1984, 42) a través de circuitos particulares que operan en el seno de la economía global.

---

<sup>6</sup> Razeto prefiere esta denominación a la de economía solidaria, “pues en esta expresión la solidaridad aparece como elemento sustantivo” y no adjetivo (Guerra 2007, 24).

<sup>7</sup> “Economía de solidaridad y mercado democrático”.

<sup>8</sup> Este tipo de relación se da entre sujetos distintos que permanecen independientes y se vinculan solamente en el acto de intercambiar; ambos poseedores de bienes que se transfieren recíprocamente en ciertas proporciones, sin hacer un nexo organizativo ni un compromiso entre ellos (Razeto 1984).

Contraponiendo a la idea de un mercado, como concepto abstracto, Razeto habla de “mercados determinados”, llegando a la conclusión de que

En toda sociedad concreta existe un complejo sistema de relaciones a través de las cuales los bienes, servicios y factores económicos fluyen, dando lugar a una determinada distribución de la riqueza y asignación de los recursos; es lo que se denomina *mercado determinado*, y que ahora reconocemos constituido por relaciones de comensalidad, cooperación, tributación, asignación jerárquica, intercambio, donación, reciprocidad, compensación, recompensa e incidencia redistributiva” (Razeto 1984, 43).

Este conjunto de relaciones configuran tres sectores: el de intercambios, el regulado o público y el solidario. Los tres –y sus interrelaciones- configuran el mercado determinado, equivalente a la economía global, por lo que el análisis de cada uno de ellos, supone un tratamiento sectorial “intermedio entre los niveles micro y macroeconómico” (Razeto 1984,162). El punto de partida para este análisis es “la existencia de un conjunto de *necesidades* humanas y sociales que han de ser satisfechas en base a una gama de *recursos escasos*, mediante una concreta *organización del trabajo productivo, la distribución y el consumo*” (Razeto 1984, 163. Énfasis en el texto).

Así, para cada sector y para el solidario en particular, se tratará de analizar qué necesidades - distinguiendo entre fisiológicas, espirituales y de convivencia/relación con los demás-; quiénes las satisfarán; el modo en que se lo hará; y el tipo, cantidades y calidades de los bienes con los que se serán satisfechas esas necesidades. Por este camino, Razeto llega a identificar algunas de las características de la racionalidad solidaria:

- Atender simultáneamente necesidades materiales o fisiológicas, espirituales y de relacionamiento o convivencia.
- Vincular estrechamente la producción y el consumo.<sup>9</sup>
- Reducir o descartar las relaciones monetarias entre las fases de producción, distribución y consumo.
- Calcular o valorar de manera distinta los objetivos y los medios, los beneficios y los costos en la satisfacción de distinto tipo de necesidades, por lo que la eficiencia no se mide exclusiva ni principalmente en términos cuantitativos.

---

<sup>9</sup> Especialmente para satisfacer necesidades de convivencia o de carácter espiritual, el consumo se imbrica con la actividad creativa; el consumo no acaba con el recurso sino más bien lo acrecienta y perfecciona, señala el autor.

- Mantener el trabajo bajo control de los trabajadores y entenderlo como un espacio de socialización, eliminando la alienación del mismo.
- Organizar el ciclo productivo, de distribución y consumo con una sobredotación de trabajadores en relación a otros medios de producción.
- Extender el uso de las herramientas y tecnologías, evitando desecharlas sin un suficiente aprovechamiento.
- Fortalecer los intereses comunes y colectivos que sirven a los intereses individuales, favoreciendo relaciones sociales integradoras en vez de conflictivas.
- Reinvertir o donar los excedentes en vez de acumularlos.

Como se puede apreciar, varios de estos aspectos difieren de los característicos de la racionalidad capitalista y es esa diferencia la que se resalta para hablar de una racionalidad solidaria positiva, no pensada como lo que “le falta” o “no es” capitalista. Otros autores también relievan lo específico de la economía solidaria, lo que les lleva a plantear su carácter “alternativo” y no sólo diferente, al capitalismo.

Luiz Inácio Gaiger, por ejemplo señala que

Las relaciones de producción de los emprendimientos solidarios no son simplemente atípicas para el modo de producción capitalista, sino que resultan ser *contrarias* a la forma social de producción asalariada. En *algunos casos*, favorecen la existencia de relaciones sociales *antagónicas al capitalismo* y, en *muchos casos*, preservan o revitalizan relaciones sociales *no capitalistas*” (Gaiger 2007, 91; énfasis en el texto).

Afirma aquello porque al existir una propiedad colectiva y no individual de los medios de producción, no existe una apropiación unilateral del excedente por parte de un individuo o conjunto de individuos capitalistas y la decisión y control sobre el proceso de trabajo pertenecen al conjunto de trabajadores en igualdad de derechos. Se genera entonces una “comunidad de trabajo” responsable de las estrategias económicas, la organización del trabajo y la decisión sobre el destino de los excedentes; el trabajo cooperativo o asociado es central en la rentabilidad y éxito económico por lo que “la protección a los que detentan la capacidad de trabajo se vuelve crucial” (Gaiger 2007).

Afirmar el carácter contrario al capitalismo de esta lógica de funcionamiento de los emprendimientos solidarios, no significa que los efectos inmediatos en el conjunto del modo de producción sean plenamente “alternativos”, pues estas formas de producción específicas conviven en formaciones sociales concretas dominadas por el modo de producción capitalista que genera formas de reproducción que abarcan lo económico, político, social y cultural. Sin embargo, recuerda que en la larga transición del feudalismo al capitalismo, las nuevas relaciones de producción fueron gestándose en el seno del anterior modo de producción y al inicio se basaron en la adaptación de la misma base técnica de la producción artesanal/feudal, pero sólo sobrevino un nuevo modo de producción instalado tras el epílogo de las revoluciones burguesas, cuando las crisis intrínsecas del feudalismo mostraron su disfuncionalidad, a la par que las nuevas relaciones de producción se expandieron lo suficiente y chocaron con las lógicas de reproducción del viejo orden feudal.

Extrayendo las lecciones de esta historia, no está garantizado de antemano el fin del capitalismo, pese a sus recurrentes y profundas crisis, pero sólo el despliegue práctico de nuevas formas de producir que vayan cobrando relevancia y mostrando su superioridad sobre las del capitalismo, podrán provocar cambios más profundos. Estos no devendrán de impulsos voluntaristas, sino de una convicción social práctica de la supremacía de otras formas de producción respecto de los estándares capitalistas, “relacionados a la racionalidad social y a la sustentabilidad” (Gaiger 2007, 102) pero también porque ofrecen beneficios concretos e inmediatos a los trabajadores y ventajas derivadas de la producción solidaria.

Así, la hipótesis que sostiene el autor es que

La fuerza de las iniciativas empresariales solidarias reside en el hecho de combinar, de forma original, el *espíritu empresarial* –en el sentido de la búsqueda de resultados por medio de una acción planeada por la optimización de los factores productivos, humanos y materiales- y el *espíritu solidario*, de tal manera que la propia cooperación funciona como vector de la lógica económica, produciendo efectos tangibles y ventajas reales, comparados con los de la acción individual” (Gaiger 1999, 199).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Desde la perspectiva de Razeto, “poner unidas en una misma expresión la economía y la solidaridad aparece como un llamado a un proceso intelectual complejo que debiera desenvolverse paralela y convergentemente en dos direcciones: por un lado, se trata de desarrollar un proceso interno al discurso ético y axiológico, por el cual se recupere la economía como espacio de realización y actuación de los valores y fuerzas de la solidaridad; por otro, de



Entre las ventajas, Gaiger menciona que la eliminación del antagonismo entre el capital y el trabajo, reduce “costos de transacción” que la empresa capitalista usa para controlar, estimular o lograr la fidelidad de los trabajadores; los desajustes del mercado pueden resolverse con ajustes en las jornadas de trabajo democráticamente decididos, al tener los trabajadores socios el control del proceso; el interés en lograr el éxito de emprendimientos de los que son parte, favorece el mayor empeño de los trabajadores en sus tareas, la reducción de desperdicios, la inhibición del ausentismo y la negligencia. Las normas de calidad, ahora en boga, que promueven técnicas de gestión horizontal para lograr mayor productividad de las empresas, se acomodan de manera natural a la estructura participativa en estos emprendimientos; el conocimiento necesario para la gestión, se lo adquiere en la experiencia socialmente compartida y en procesos de formación de recursos humanos, que irán creando una nueva cultura profesional; la fuerte raigambre local de la economía solidaria permite el logro de sinergias con los recursos disponibles a ese nivel territorial y reduce costos de desplazamiento y propaganda; se facilita la ocupación de nichos de mercado para ciertos productos no satisfechos por la producción capitalista, en donde se pueden desarrollar distintas formas de intercambio potenciadas por la confianza generada entre productores y consumidores, entre otras ventajas.

No obstante, en el presente, pese al fuerte resurgir de los emprendimientos solidarios en América Latina, éstos “valen por su significado intrínseco pero no por su impacto” (Gaiger 2007, 103) y evidencian el riesgo de ser asimilados por las lógicas capitalistas, por un lado, y por otro, de no poder expandirse con suficiente fuerza. De allí que enfrenten como desafíos el asumir la base técnica del capitalismo, probar la superioridad del trabajo asociado sobre el asalariado capitalista y protegerse de las presiones económicas externas, permeando las relaciones de intercambio de similares lógicas cooperativas que las imperantes en la producción (Gaiger, 2007). Tales desafíos no pueden resolverse exclusivamente en el ámbito económico sino también en el social y político, lo que supone que los actores de la economía solidaria ganen legitimidad social y conciten todo el apoyo político para que sean reasignados los recursos públicos en el fomento de esta economía

---

desarrollar un proceso interno a la ciencia de la economía que le abra espacios de reconocimiento y actuación a la idea y el valor de la solidaridad (Razeto 1999, 2).

solidaria, y se establezcan reglas de juego globales para un funcionamiento más democrático del conjunto de la economía (Gaiger, 2007).<sup>11</sup>

Por sus orígenes y la composición social de los actores inmersos en la economía solidaria, se tiende a pensar que ésta es una “economía de pobres y para pobres”.<sup>12</sup> Razeto identifica al menos diez distintos caminos por los que se ha llegado o puede llegarse al desarrollo de iniciativas de economía solidaria, no todos vinculados al mundo de los pobres pero, evidentemente, este origen es muy central (Razeto, 1993). Diversos estudios desde los años setenta, han identificado estas iniciativas como “informales” y se las vio inicialmente como provisorias, hasta que el desarrollo del capitalismo industrialista lograra incorporar a toda la fuerza de trabajo liberada del campo que emigró a las ciudades. Posteriormente se constató que aquello no ocurriría y que, por el contrario, por sus posteriores crisis y reacomodos, más bien expulsaría nueva fuerza de trabajo. La “informalidad”, la “marginalidad” se volvieron un hecho permanente y las llamadas “estrategias de supervivencia” se seguirían desarrollando de las maneras más heterogéneas.

Los autores vinculados al pensamiento de la “otra economía” prefieren denominar estas iniciativas como “economía popular” para remarcar “la activación y movilización económica del mundo popular” como un hecho de trascendencia económica y cultural (Razeto 1993, 10) porque supone ir más allá del reivindicacionismo hacia el estado o de la dependencia hacia la filantropía privada.

La economía popular es el conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas por los sectores populares con miras a garantizar, a través de la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales (Sarria y Tiribia 2004, 173).

La conforman las actividades económicas realizadas por cuenta propia, las microempresas unipersonales o familiares y los pequeños grupos o asociaciones que conforman las

---

<sup>11</sup> Hay otros/as autores/as latinoamericanos que han incursionado en la conceptualización de la economía solidaria. He referido a dos que los considero claves, sobre todo por su tratamiento del tema a partir de investigaciones empíricas de carácter sostenido.

<sup>12</sup> “Estas iniciativas económicas representan una opción ponderable para los segmentos sociales de bajo ingreso, fuertemente afectados por el cuadro de desocupación estructural y por el empobrecimiento”, señala Gaiger (2007, 79) por ejemplo. Coraggio, en cambio, plantea que no se trata de una economía de pobres ni para los pobres; “nos incluye a todos nosotros... comprende a quienes dependen para la reproducción de su vida del ejercicio de su capacidad de trabajo” (Coraggio 2010, 59).

organizaciones económicas populares (Razeto, 1993).<sup>13</sup> Son estas últimas las que hipotéticamente tendrían una “mayor potencialidad de ser sujeto y actor de un proceso de construcción de una economía de la solidaridad” (Razeto 1993, 16) porque encerrarían una racionalidad económica peculiar caracterizada por el uso de dos factores económicos claves: el trabajo y la cooperación. Así, una parte de la economía popular podría transformarse en una “economía solidaria fundada en el trabajo” (Razeto 1993, 19) o directamente en una “economía del trabajo”, como alternativa a la economía del capital (Coraggio, 2007 a y b).<sup>14</sup>

Coraggio acuña el concepto de “economía del trabajo” que tendría como finalidad la “reproducción ampliada de la vida humana”, a diferencia de la economía capitalista que tiene como fin y sentido la acumulación de capital. En esta economía, la unidad básica no sería la empresa –como en el capitalismo- sino la unidad doméstica y sus extensiones y organizaciones que cuentan con un “fondo de trabajo” de todos sus miembros para resolver solidariamente su reproducción. Lo que Coraggio encuentra en las realidades urbanas de América Latina es que la reproducción ampliada de la vida de las unidades domésticas se hace a través de una serie de asociaciones voluntarias de cooperación formales e informales que constituyen extensiones de la unidad doméstica elemental, en las que intervienen también las formas públicas o “cuasi” públicas de servicios y seguridad social (Coraggio 2007 a). La economía popular sería lo actualmente existente, y la economía del trabajo sería el “componente utópico de una economía en que no predomine la lógica del capital, sino la de la reproducción ampliada de la vida, y en el centro de ello el desarrollo de la vida a través del trabajo asociado, cooperativo y autónomo en el sentido más amplio” (Coraggio, citado por Guerra 2007, 25).

Llegar a la economía del trabajo supone reestructurar la economía popular y enrumbarla en una estrategia de largo plazo que, sin embargo debería empezar a impulsarse

mediante programas destinados a consolidar y extender redes de difusión de información, de intercambio, de cooperación, articulando y redirigiendo los nodos de investigación, capacitación y promoción, unificando acciones desde el Estado y sociedad, ampliando la capacidad de sus organizaciones y acciones conscientes de masa para ejercer poder en el mercado y en la gestión

---

<sup>13</sup> Razeto habría añadido a estas tres, las soluciones asistenciales (como pedir limosna) y las actividades ilegales (Sarria y Tiribia, 2004).

<sup>14</sup> En otro de sus textos, Razeto ubica la *economía popular de subsistencia* como parte de las relaciones de comensalidad del sector solidario, seguramente por el fuerte peso de lazos extraeconómicos que encuentra (culturales, políticos, ideológicos) en estos grupos (Razeto, 1984).

pública, combinando la solidaridad social con la solidaridad orgánica a través de mecanismos semiautomáticos como el mercado regulado y redes de reflexión y acción colectiva, de modo que los desarrollos parciales y las diversas iniciativas autónomas se retroalimenten (Coraggio 2007 a, 185).<sup>15</sup>

## **2.1. La economía popular y solidaria y el sistema social y solidario en Ecuador**

En Ecuador se dan dos temas relacionados con las discusiones que he reseñado. Por un lado, las definiciones en torno a la economía popular y solidaria como una de las formas de organización de la economía -junto con la economía pública, privada y mixta- y, por otro, las referidas al sistema social y solidario, que abarca al conjunto de formas de organización del sistema económico. Respecto de lo primero, observo dos comprensiones distintas sobre el significado y la relación entre lo popular y lo solidario en dos instrumentos estatales claves: la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS)<sup>16</sup> y la Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria (AREPS).<sup>17</sup> Respecto del sistema social y solidario, que atañe a los tipos de relación entre la economía privada capitalista, la economía estatal, la mixta (privada y estatal) y la popular y solidaria, no existe una definición taxativa en la propia Constitución sobre lo que ha de entenderse por este sistema, dejándose a la libre interpretación los caminos a seguir para acercarse a ese propósito.

La definición de la economía popular y solidaria en la LOEPS establece que se trata

de una 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, basadas 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 (LOEPS 2011, Art. 1).

De la definición se desprende que se trata de *una* forma de organización económica en singular – no se distingue lo popular y lo solidario-, donde los integrantes son individuos o colectivos indistintamente, con similares propósitos: satisfacer necesidades y generar ingresos a diferencia

---

<sup>15</sup> Varios planteamientos de orden político, económico y cultural serían necesarios, según Coraggio, para producir este tránsito (Coraggio 2007 a).

<sup>16</sup> Aprobada en Mayo de 2011.

<sup>17</sup> Aprobada en 2011.

de la organización económica privada que propende al lucro y acumulación de capital. La definición establece una diferenciación con respecto a las otras formas de organización económica, pero no al interior de la economía popular y solidaria.

El tipo de relaciones que se supone comparten los distintos tipos de economía popular y solidaria, independientemente de si son individuos o colectivos quienes la practiquen, son las de solidaridad, cooperación y reciprocidad, armonía con la naturaleza, privilegio del ser humano y orientación hacia el buen vivir. Aparte de estas características, se añaden o especifican principios como: 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 y la rendición de cuentas; la distribución equitativa y solidaria de excedentes (LOEPS 2011, Art. 4), relaciones y principios que comúnmente se los encuentra en las organizaciones que practican de manera consciente la economía solidaria y no en actividades individuales, de microempresas o, en general, en las denominadas como economía popular.

La LOEPS incluye como parte de la economía popular y solidaria (EPS) a los sectores comunitarios, asociativos y cooperativos, donde lo común es su carácter colectivo; a un conjunto de unidades económicas populares (dedicadas a la economía del cuidado, emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales) donde lo distintivo es su carácter individual o de agrupamiento de pequeña escala; y dentro del sector financiero popular y solidario reconoce a las cooperativas de ahorro y crédito y a otras formas, como las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, siendo lo distintivo, el tamaño de las operaciones financieras.

No se observa entonces en la ley un criterio claro de diferenciación entre lo popular y lo solidario, difuminándose los *principios de finalidad* de las iniciativas solidarias, que son diferentes a los que animan a las llamadas MIPYMES (micro, pequeñas y medianas empresas) y constituyen justamente la veta generadora de sentidos distintos en las relaciones económicas.<sup>18</sup> La indiferenciación de dos realidades diversas sin duda dificulta el diseño de políticas públicas que

---

<sup>18</sup> Laville, al establecer las diferencias entre la llamada economía social –denominación más común en el ámbito europeo- y la economía solidaria, señala *la finalidad* de las actividades como el punto central de la economía solidaria, mostrando el doble carácter económico y político de esa dimensión, mientras que la economía social estaría más centrada en el éxito económico y concedería mayor importancia a las normas y modalidades de funcionamiento de las actividades (Laville 2009 a).

se supone deberían ser distintas para cada caso, además de la clarificación de prioridades, puesto que, para fortalecer la economía solidaria en la perspectiva de ganar fuerza en el marco del sistema económico global, lo primero sería identificar adecuadamente el peso, las ramas de actividad, la ubicación concreta de los emprendimientos solidarios ya existentes, para lo cual no abona la indiferenciación conceptual observable en la LOEPS.<sup>19</sup>

La Constitución establece en su art. 283, que “la economía popular y solidaria incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios” mientras que en el art. 319 define como “formas de organización de la producción” las “comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas”. De estas distinciones, la AREPS deduce que las formas de producción que no sean economía pública, privada, mixta o las constitutivas de la economía popular y solidaria (comunitarias, asociativas o cooperativistas) son “economía popular”, o sea las actividades económicas familiares, domésticas y autónomas (MIES-AREPS 2011).

La definición de *economía popular* de la AREPS la señala como

el conjunto de instituciones, recursos y capacidades con los que los trabajadores autónomos, domésticos y familiares, sus unidades domésticas y organizaciones realizan las actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo, para generar bienes y servicios para el autoconsumo, la obtención de ingresos para el consumo mediante la contratación directa de su fuerza de trabajo o la producción de bienes y servicios para su venta en el mercado; y así generar ingresos para la satisfacción inmediata de sus necesidades individuales y familiares (MIES-AREPS 2011, 28).

La definición de *economía popular y solidaria* de la AREPS excluye a estas formas de actividad y considera como tal sólo a las formas cooperativas, asociativas y comunitarias; o sea distingue como dos tipos diferentes la economía popular y la solidaria, pero el criterio que las diferencia es el que sean individuales o domésticas, las primeras y colectivas o asociativas, las segundas. Se trata de una diferenciación basada en el número o composición de los emprendimientos y no en

---

<sup>19</sup> Llama la atención por otra parte, que la Constitución de 2008, establezca que la EPS se regulará de acuerdo con la ley, cuestión que no se explicita para las otras formas de organización económica (Constitución Ecuador 2008, Art. 283, inciso 2), lo que podría interpretarse en el sentido de que las leyes existentes –léase las del régimen neoliberal– son adecuadas o suficientes para regular la economía privada, pública y mixta.

los principios de finalidad o de propósito que son relevantes en cualquier definición de economía solidaria.

Ambas definiciones, la de la LOEPS y la de la AREPS tienen dificultades. La primera porque identifica en un mismo tipo de organización económica dos cuerpos de actividades diferentes por su carácter intrínseco, otorgándoles a ambas un basamento de principios que corresponde sólo a las actividades de economía solidaria. La segunda, porque en un intento de encontrar especificidades entre la economía popular y la solidaria, despoja a la segunda de la definición valorativa, estableciendo en última instancia el criterio del tamaño (número de miembros) como definitorio de la diferencia.

Actores de una de las redes de economía solidaria, el Movimiento de Economía Solidaria del Ecuador (MESSE) precisan su posición:

El concepto de la economía solidaria está basado en principios vinculados con la economía comunitaria, la economía feminista o del cuidado. Para nosotros el tema de la asociatividad lo rescatamos en función de un modelo que construya convivencia comunitaria, porque también el capitalismo promueve la asociatividad para lograr mayor rentabilidad. Rescatamos la reciprocidad, la complementariedad, así como la forma de construcción democrática de la toma de decisiones. (Entrevista a actor social de la EPS, Ecuador, 2014 –código 1-).<sup>20</sup>

El primer objetivo de la AREPS plantea “promover la transición de las formas de organización de la Economía Popular a las formas de organización de la Economía Popular y Solidaria, sean éstas, cooperativas, asociativas o comunitarias” (MIES-AREPS 2011, 97), que se traduciría en pasar de lo individual a lo asociativo, lo que de por sí no agrega un cambio cualitativo a las relaciones económicas, de no ser por los principios que se establezcan y los lazos sociales que se generen, que es lo distintivo de la economía solidaria. Por el tono, fuertemente tecnocrático de la AREPS, se desprende que este tránsito propuesto como objetivo ha de ser impulsado –si no forzado- por los programas y proyectos estatales, ya que el contenido principal de esta Agenda privilegia la definición de políticas, programas emblemáticos y proyectos habilitantes ejecutados

---

<sup>20</sup> Otros colectivos y agrupaciones de economía solidaria más antiguas como el FEPP o el MCCH no priorizan las definiciones de lo que hacen, seguramente porque su fase de conceptualización ocurrió hace varios años. En alguna de las páginas web de estas organizaciones, más que definir la economía solidaria se cuenta su propia experiencia, suscribiendo de manera formal el concepto planteado en la LOEPS. Ver por ejemplo la del Grupo Salinas (<http://www.salinerito.com/economia-solidaria/que-es-la-economia-solidaria>).

por el estado, más que el estímulo a la propia autogestión de los actores/as.<sup>21</sup> Se leen por ejemplo, frases como las siguientes:

Los criterios de intervención de la Agenda se complementan con la tipología de actores que permite empaquetar productos y servicios para intervenir en cada sector y subsector priorizado por Zona de Planificación. Así se busca incentivar a las tipologías identificadas a que transiten progresivamente a las formas de organización de la Economía Popular y Solidaria (MIES-AREPS 2011, 161).

La AREPS plantea también una transición hacia la solidaridad progresiva de todas las formas de organización de la economía para contribuir al *sistema* social y solidario, lo que supone “generar una estrategia de solidarización progresiva y creciente” de cada una de las formas de organización económica del sistema, para que la economía privada empresarial y la economía pública y mixta, tanto como la economía popular y solidaria lleguen a ser solidarias (MIES-AREPS 2011, 36).<sup>22</sup> Esta estrategia se concretaría a través de mecanismos y principios de operación de estas otras economías como los siguientes:

Como puede apreciarse, estas medidas se hallan aún en un nivel incipiente de formulación y sus implicaciones no han sido ampliamente discutidas en la sociedad.<sup>23</sup> Por ejemplo, las propuestas a implementar en el ámbito de la *economía pública solidaria* reúnen aspectos referidos al uso del presupuesto del estado (los cinco primeros) y acciones regulatorias del mercado; no incluyen medidas referentes a las empresas públicas que deberían observar principios como los que se señalan para la economía empresarial privada, como el trato digno de la fuerza de trabajo y la conservación de la naturaleza. En el listado de principios de la *economía privada solidaria*, hay temas cuyo contenido queda aún impreciso, como “niveles medios o altos de solidaridad” o “aporte en la construcción de sujetos socioeconómicos”, y es que imprecisas son las definiciones

---

<sup>21</sup> En el capítulo quinto me centro en el análisis de una política sectorial de economía popular y solidaria en Ecuador e intento aclarar el origen de esta visión tecnocrática presente en la orientación de las políticas públicas del gobierno del presidente Rafael Correa.

<sup>22</sup> La definición de solidaridad de la AREPS implica “afirmar la corresponsabilidad de todos en el logro del sustento con dignidad de todos y cada uno de los individuos y comunidades que componen la sociedad... Asigna a sus miembros tanto derechos como obligaciones para con la sociedad” (MIES-AREPS 2011, 23).

<sup>23</sup> La Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria (AREPS) es una más de las múltiples Agendas que se han producido y circulado en este periodo. Cada una de éstas son leídas por los círculos más allegados a los temas específicos pero no logran un alcance e incidencia hacia amplios sectores sociales ni gubernamentales.



generales que se pueden encontrar en relación al significado y alcance del “sistema social y solidario” como un todo.

**Recuadro 1.1** Medidas solidarias que debe adoptar la economía pública y la economía privada según la AREPS

<b>ECONOMÍA PÚBLICA SOLIDARIA</b>	<b>ECONOMÍA EMPRESARIAL PRIVADA SOLIDARIA</b>
Sistemas de subsidios o estímulos a la producción solidaria.	Generación y redistribución de riqueza con sus múltiples actores en lo local y nacional.
Distribución de medios de vida a los sectores en condiciones de pobreza.	Dignificación y revalorización de la fuerza de trabajo.
Distribución de medios de producción a los actores de la economía popular.	Conservación de recursos naturales.
La producción y distribución de bienes públicos gratuitos con impuestos captados de los sectores de mayores ingresos o de propiedades.	Corresponsabilidad con el Estado en el pago de los impuestos.
Compra pública por obligatoriedad para todas las instancias del sector público a fin de que incluyan a los sectores más excluidos del sistema económico.	Satisfacción de necesidades individuales y colectivas.
	Niveles medios o altos de solidaridad.
Precios regulados o subvencionados que favorezcan a la economía popular: crédito a bajas tasas de interés, con requisitos flexibles y plazos ampliados y precios establecidos para productos de bienes de primera necesidad.	Aporte en la construcción de sujetos socioeconómicos.
Limitaciones a la concentración, a las prácticas monopólicas y a la acumulación ilimitada de excedentes.	Dinamización de la economía local-territorial nacional.

Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social. Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013

Cuando la Constitución aprobada en 2008 estableció que “el sistema económico es social y solidario”, daba apenas algunas pistas generales de lo que esto podría significar. Señalaba que “reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir” (Constitución Ecuador 2008, Art. 283, inciso 1).<sup>24</sup> Lo más destacable de la definición es

<sup>24</sup> La Constitución ecuatoriana de 1998, hablaba de “sistema de economía social de mercado” (Constitución Ecuador 1998, Art. 244) y la de 1978 de “sistema de economía de mercado” (Constitución Ecuador 1978, Art. 45).

la enunciación del horizonte del “buen vivir” como objetivo del sistema social y solidario, pero en toda la Constitución no se define de manera precisa lo que ha de entenderse por *sumak kawsay* y buen vivir, por lo que hay que dar algunos rodeos para llegar a construir una interpretación de estos significados.

En la Constitución se adopta un “régimen de desarrollo” y un “régimen del buen vivir”. Al primero se lo entiende como “el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*” (Constitución Ecuador 2008, Art. 275), lo que supondría que el logro de este objetivo se basa en la conjunción de distintas dimensiones, además de la económica. Al referirse a esta dimensión, se señala como objetivo “construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción, y en la generación del trabajo digno y estable” (Constitución Ecuador 2008, Art. 276, 2), lo que hace una especificación algo más precisa del contenido social y solidario del sistema económico. La base de éste sería, según esta definición, la distribución igualitaria de medios de producción y beneficios del desarrollo y la generación de trabajo digno y estable.

Por su parte, el “Régimen del Buen Vivir” debería viabilizar las dimensiones sociales y ambientales del régimen de desarrollo, por lo que incluye orientaciones en distintos ámbitos para la “inclusión y equidad” y la “biodiversidad y recursos naturales”. Así, el sistema social y solidario definido en la Constitución de 2008, debería evaluarse a la luz del conjunto de elementos planteados en el “régimen de desarrollo” y en el “régimen del buen vivir”.

La discusión de fondo es, por un lado, qué tipo de medidas económicas, sociales, políticas y culturales serían las apropiadas para lograr la “redistribución igualitaria de los beneficios del desarrollo y de los medios de producción”, así como el “trabajo digno y estable”, en el marco de condiciones sociales equitativas y ambientalmente sustentables previstas en el régimen del buen vivir. Por otro lado, cómo armonizar estas medidas, desde un punto de vista institucional, ya que obviamente, no es un Ministerio –y menos el Ministerio de Inclusión Económica y Social, autor de la AREPS- el que tendría las competencias para decidir sobre este conjunto de medidas que atañen al funcionamiento del sistema económico en su globalidad.

El planteamiento del “sistema social y solidario” en Ecuador, involucra pues al conjunto de formas de organización de la economía y plantea la discusión sobre las condiciones de su “coexistencia”. Para el socialismo marxista, no es posible hablar de “coexistencia”, pues se concibe a la sociedad basada en un modo de producción dominante que imprime su dinámica de reproducción a todas las demás formas económicas. En la actualidad, la dominancia le corresponde al modo de producción capitalista. En cambio,

la perspectiva de la economía solidaria remite a una concepción del cambio donde se trata de actuar en un marco democrático para la evolución de las relaciones de fuerza, para que la pluralidad de los modos de institución o de inscripción social de la economía pueda adquirir plenamente derecho de ciudadanía” (Laville 2004 b, 218).

Laville critica al marxismo en sus diferentes versiones, por plantear una teoría global de la dominación que termina paralizando la acción social dentro del capitalismo, desvalorizando la posibilidad de la acción emancipadora de los trabajadores desde abajo, más allá de su pertenencia de clase, que les impulsa solamente a una acción reivindicativa y no autogestionaria (Laville, 2014).<sup>25</sup>

En esta perspectiva, de lo que se trataría es de fortalecer las prácticas de la economía solidaria en todo el tejido económico social, y a la vez desarrollar, desde el estado medidas que apunten a la regulación de la economía privada –del mercado- y de redistribución de bienes sociales, de modo que no se generen condiciones exacerbadas de insolidaridad. Coraggio, sostiene por ejemplo que “la economía solidaria no se limita a las formas asociativas populares sino que incluye las formas públicas (aplicación del principio de redistribución y reciprocidad normativa, como en el seguro social o los bienes públicos gratuitos) y formas de solidaridad asimétrica propias de la filantropía empresarial o de otras organizaciones de la sociedad civil” (Coraggio 2011, 339).

Otras corrientes que postulan propuestas de tránsito del capitalismo hacia otro sistema económico social van más allá de pensar el cambio de la economía privada desde la noción de filantropía empresarial, planteándose esquemas como la “economía del bien común”, acuñada por Felber (2012) e impulsada hoy en día por movimientos como ATTAC (Association for the Taxation of

---

<sup>25</sup> Razeto también se inscribe en una crítica similar cuando sostiene que “Los proyectos transformadores son formulados en términos radicales y globalizantes, pero encuentran dificultades insalvables para identificar realísticamente las vías y formas de la transición hacia los modelos postulados en abstracto” (Razeto 1984, 5).

Financial Transactions and Aid to Citizens),<sup>26</sup> que incluyen empresas dispuestas a cambiar los parámetros de medición de éxito por indicadores que contabilicen utilidades sociales además de las económicas.<sup>27</sup>

En todo caso, la noción que transmite la idea del “sistema social y solidario” superaría la visión de “sectores” o formas de organización económica entendidos como “compartimientos estancos” para intentar pensar un proceso global de interrelaciones impulsadas conscientemente hacia el cambio económico en un horizonte de mayor solidaridad e igualdad social, lo que deriva sin duda a la dimensión política, entendida no solo como el estado en tanto institución orientadora y reguladora de este proceso en los niveles macro, meso y micro económico, sino sobre todo a la acción organizada de los/as actores/as sociales y económicos dispuestos a impulsar y sostener los procesos de cambio.<sup>28</sup>

Acosta señala que “si se quiere hacer realidad lo que dispone la Constitución, no puede mantenerse y menos aún ahondarse un manejo económico segmentado, que atienda por un lado la economía empresarial, por otro la estatal y por fin la economía popular”, que es lo que, según su opinión, estaría ocurriendo en el Ecuador (Acosta 2011, 14).

## **2.2. La economía comunitaria en Bolivia**

Mientras en Ecuador se habla principalmente de la “economía popular y solidaria” y se habla poco de la economía comunitaria, en Bolivia ocurre lo contrario. Como planteaba el vicepresidente García Linera, el socialismo comunitario boliviano estaría basado en la persistencia de las comunidades agrarias:

---

<sup>26</sup>Según la definición de su página web “Attac es una organización internacional involucrada en el movimiento alter mundialista. Nosotros combatimos la mundialización liberal y trabajamos por alternativas sociales, ecológicas y democráticas con el objetivo de garantizar los derechos fundamentales de todos. Luchamos muy especialmente por la regulación de los mercados financieros, el cierre de los paraísos fiscales, la introducción de un impuesto global para financiar los bienes públicos mundiales, la anulación de la deuda exterior de los países en desarrollo, un comercio justo y la aplicación efectiva de límites al libre cambio y los movimientos de capitales” <http://www.attac.org/node/4017>; (Consulta en octubre de 2014).

<sup>27</sup> Propuestas como la del “decrecimiento” (Latouche y otros) o la del socialismo del siglo XXI en la versión de Cockshott y Cottrell, Dietrich y Peters, entre otras, plantean también distintos caminos de tránsito no violento del capitalismo.

<sup>28</sup>El estado entendido no sólo ni principalmente en su dimensión central sino sobre todo en su dimensión territorial sub nacional, cuya potencialidad generadora de procesos económicos diversos y alternativos ha sido aún muy poco pensada en la realidad ecuatoriana y latinoamericana.

Lo que tenemos son estructuras comunitarias agrarias fuertes que le dan una dimensión particular a nuestra lucha por el socialismo, que no tienen ni los países con capitalismo desarrollado ni los con capitalismo rezagado. Estas estructuras que persisten y resisten en base a trabajo común, propiedad común, trabajo asociado y comunitarismo democrático en la toma de decisiones, se convierten en virtud, en puente, en semilla para un tipo de socialismo basado en nuestra cultura, en nuestros valores y capacidades (García Linera 2010,15).<sup>29</sup>

La Constitución boliviana reconoce la forma de organización económica comunitaria dentro del modelo de economía plural, junto con la estatal, privada y social cooperativa (Constitución Bolivia 2009, Art. 306, II). No habla de economía solidaria y, aunque han existido experiencias exitosas de este tipo,<sup>30</sup> la articulación en instancias organizativas de segundo y tercer grado que se autodenominan como economía solidaria, es más bien reciente y tiene menor visibilidad pública.<sup>31</sup>

Lo que pretendo en esta parte es aproximarme a la comprensión del debate sobre la economía comunitaria en Bolivia, debate previo al actual periodo histórico, pero que se ha actualizado por la importancia política que ha adquirido en la actual coyuntura.

La diversidad de contextos de la realidad boliviana, con sus particularidades económicas, sociales y culturales, vuelve sumamente compleja la conceptualización de la “economía comunitaria”. Indígenas organizados en ayllus y pertenecientes a una de las organizaciones indígenas (CONAMAQ, Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu) pretenden recuperar las tradiciones propiamente originarias y practican lo que podría llamarse una economía comunitaria de inspiración ancestral; están ubicadas en el altiplano.<sup>32</sup> Una de sus líderes afirma:

---

<sup>29</sup> Las formas comunitarias no son sólo agrarias sino que se expresan en actividades asociativas comunitarias en los barrios y comunidades urbanas (García Linera 2010).

<sup>30</sup> Es muy conocida en Bolivia la experiencia de producción y comercialización solidaria de productos de cacao de El Ceibo, así como otras asociaciones de productores de café, quinua, y otros productos agroecológicos y artesanales.

<sup>31</sup> Me refiero aquí a organizaciones que se autodefinen como “solidarias”, porque las cooperativas, especialmente en el sector minero y en algunos servicios públicos, han sido formas bastante extendidas en la realidad boliviana, aunque no pocos consideran que, especialmente las mineras, “son un mal ejemplo de economía social por su irrespeto al medio ambiente y la explotación social que ejercen” (Entrevista a especialista en Bolivia, 2013 –código A-).

<sup>32</sup> A fines de los 80, las comunidades aymaras iniciaron un proceso de recomposición de sus ayllus. Según Michaux, Gonzáles y Blanco “la mayoría de las comunidades aymaras han obtenido el reconocimiento legal de sus ayllu y marka” (2003, 101).

Ancestralmente teníamos nuestra forma de manejo como se dice, en trueque de un producto a otro producto, antes no había la plata... Poco a poco ha tenido más poder, prima el recurso económico en el sistema que vivimos actualmente... pero en los ayllus si existe el trueque... Hay algunas tierras comunitarias y están produciendo... Existía antes la solidaridad, el apoyo de unos a otros. A aquellos que no tenían producción por una u otra razón, otros le ayudaban, no se le quedaba mirando hasta que se muera de hambre. Si alguien no trabajaba, la autoridad controlaba, decía por qué no estás trabajando (Entrevista a actora social en Bolivia 2013 –código B-).

Lo que caracterizaba a la forma de producción comunitaria en el pasado y, según Patzi, continúa hasta el presente en regiones cercanas a La Paz -como la comunidad de Santiago de Llallagua que él estudia- era y es “la apropiación colectiva de los recursos en términos de propiedad y un uso privado de las mismas en calidad de posesión y decisión colectiva con representantes elegidos rotativamente y no por su entorno cultural” (Patzi 2009, 208). Las modalidades de propiedad han variado con el tiempo. Antiguamente existían las sayañas que eran espacios asignados a cada familia en tierras colectivas de pastoreo, donde se pastaba ganado de propiedad particular. La agricultura se organizaba en aynuqas, que también eran de cada familia en posesión heredada de sus ancestros y que se transfería de generación en generación, distinguiéndose posesionarios originarios, agregados y arrimados. Esta transferencia no otorgaba propiedad sino usufructo o posesión familiar, porque la colectividad de familias eran las propietarias. Lo que ha cambiado es que las tierras colectivas de pastoreo han devenido en posesión privada; ya no hay rotación sino posesión en un solo lugar. Algunas familias han logrado unificar aynuqas y sayañas, lo que las vuelve similares a la economía parcelaria, con la diferencia de que no tienen un título de propiedad individual (Patzi 2009). La mantención de la propiedad colectiva, aunque sea nominal, es, según Patzi, lo que sostiene los mecanismos de reciprocidad, expresados en las responsabilidades rotativas de las autoridades, los priostazgos de las fiestas y la prestación de fuerza de trabajo para actividades familiares y colectivas.

Los pueblos originarios de las tierras bajas en el oriente del país, nucleados en la CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia), tienen un territorio comunitario en el marco del cual se desarrolla su economía familiar que no se equipara con una pequeña propiedad privada familiar a secas, por la ligazón comunitaria al territorio. Una líder del pueblo Chimá describió así su economía:

Los indígenas originarios nos caracterizamos por tener un territorio, por vivir en colectividad, vivir de la recolección, de cuidar el medio ambiente, de cuidar nuestras aguas y somos felices donde vivimos. Para los pueblos indígenas nuestro micro mercado es la naturaleza, es el territorio, allí tenemos los frutos, los peces, los animales; también hacemos chaco pero no es para comercializar, no somos personas de compra venta, unos pocos tal vez lo hacen pero la mayoría es para la auto subsistencia de la comunidad. No hay tierra individual. Si usted ya se cansó o tiene alguna dificultad de estar en un lado, allí en la comunidad usted puede ir a hacer su casita más allá; consultamos a la comunidad y podemos irnos más arriba o más abajo. Somos libres; vivimos libres (Entrevista a actora social en Bolivia 2013 –código D-).<sup>33</sup>

Otros campesinos, generalmente adscritos a organizaciones como la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia), CNMCIQB-BS (Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” ) o CSCIB (Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia) pertenecen a comunidades que son la base de la organización sindical y tienen formas de pequeña producción familiar, algunos de cuyos miembros se han agrupado en una organización económica campesina (OECA), desarrollando formas asociativas inscritas en lo que podría entenderse como economía solidaria. Están ubicadas en los yungas y en los valles, principalmente.<sup>34</sup> No todos los miembros de una comunidad constituyen una organización económica, que está formada por familias de varias comunidades, pero continúan perteneciendo y ejerciendo derechos y obligaciones en la comunidad.<sup>35</sup> Una campesina productora de café, señala:

Somos organizaciones de pequeños productores que somos de las mismas comunidades; seguimos haciendo cosas con nuestra comunidad, cumplimos nuestra función social...Hicimos la organización económica para mejorar la calidad del café y poder exportar. Manejamos individual el proceso de producción, el secado y centralizamos el producto en la organización que tiene un centro de acopio, luego entregamos a la Federación para la exportación (Entrevista a actora social en Bolivia 2013 –código E-).

---

<sup>33</sup> Otro entrevistado señala que en tierras orientales se decide colectivamente qué áreas se desmontan para la siembra; aún en zonas donde se garantiza la propiedad privada y se reconoce la herencia, ésta se halla sujeta a ciertas obligaciones de la comunidad (Entrevista a funcionario político de gobierno en Bolivia 2013 –código C-).

<sup>34</sup> La ubicación geográfica de las distintas modalidades de producción es aproximada pero no exclusiva.

<sup>35</sup> Según Michaux, Gonzáles y Blanco (2003, 100), “las comunidades agrarias adaptaron el sistema sindical a sus propias exigencias”.

Los sindicatos son muy disciplinados y para pertenecer a ellos hay que demostrar que se tiene una parcela y alguna relación con la comunidad. “La forma de la comunidad es el sindicato y allí funciona como organización política”, señala una entrevistada (Entrevista a especialista en Bolivia 2013-código A-).<sup>36</sup>

En estos tres casos la adscripción comunitaria se presenta de manera diferente. En el primero, prevalecen los usos y costumbres originarios en relación con el funcionamiento de los ayllus, conformados por el conjunto de comunidades, con autoridades rotativas y prácticas de organización del trabajo que incluyen expresiones de reciprocidad y pertenencia colectiva, además de manifestaciones culturales como las fiestas, que son espacios para la redistribución. En el segundo caso, lo determinante es el manejo colectivo de un territorio con espacios de toma de decisiones colectivas sobre los recursos que éste contiene y una producción organizada en forma familiar. En el tercero, la comunidad se mantiene como estructura de base de la organización sindical, con formas de propiedad y producción familiar, combinadas en algunos casos, con formas asociativas para la transformación y/o comercialización.

Algunos autores y actores sostienen que las características comunitarias se mantienen o recrean en las ciudades. Uno de mis entrevistados señala que en los distritos 7 y 9 de la ciudad de El Alto, con contingentes numerosos de población rural, se puede adquirir legalmente un terreno, con escritura, pero el que compra sabe que ingresa a una comunidad con sus reglas. La comunidad da el visto bueno, es la legitimadora de la propiedad, aunque no lo sea en el ámbito legal. Lo comunitario se manifiesta en las áreas urbanas, de manera menos integral que lo que puede darse en las rurales, pero se practican formas de reciprocidad, especialmente en el ámbito festivo (Entrevista a funcionario político de gobierno en Bolivia 2013-código C-).

Para el caso de los migrantes de Santiago de Llalagua, Patzi encuentra la mantención de prácticas políticas comunitarias, como la rotación de cargos, en las juntas de vecinos y en la administración de unidades educativas, o la realización de ciertos trabajos colectivos para el barrio y la asistencia obligatoria a asambleas para la deliberación común, en relación

---

<sup>36</sup> Un representante de la CSUTCB señalaba entre las características que ellos/as otorgan a la economía comunitaria, las siguientes: reconocer a su interior la pequeña propiedad pero a la vez reconocer como fuerza principal los fines comunitarios en sus prácticas, formas productivas y redistributivas; demandar la re territorialización para el control de la tierra, el agua y los pisos ecológicos; priorizar el intercambio sin rechazar el mercado “pero regulado por el estado de nuevo tipo” (CIOEC 2009, 24).



directamente proporcional al nivel de insatisfacción de servicios básicos.<sup>37</sup> Para este autor, los migrantes dependen de los productos agropecuarios de la comunidad de origen y viceversa, los campesinos dependen de los ingresos generados por los familiares en la ciudad, por lo que “la ciudad funciona como un nuevo nicho económico social complementario” (Patzí 2009, 256).<sup>38</sup>

Esta complejidad de situaciones determina posiciones diversas en la conceptualización de la economía comunitaria entre distintos autores y actores bolivianos. Unos/as sostienen que ésta se halla en proceso de franco debilitamiento o que ya no es una realidad existente, y otros en cambio, sostienen todo lo contrario, indicando que la economía comunitaria es una realidad muy vital con tendencia a su fortalecimiento. Los ejes de discrepancia entre unas y otras posiciones se refieren al tipo de propiedad y organización del trabajo, al carácter abierto (al mercado) o cerrado de estas economías y al peso y rol que juegan las prácticas culturales, políticas y sociales en la reproducción de las relaciones económicas.

Quienes hablan de la inexistencia o debilitamiento, presentan a la economía comunitaria como “contrayéndo(se) en magnitud y significación, descomponiéndose, desestructurándose y desnaturalizándose hasta casi morir, subsistiendo simbólicamente como parte de la supervivencia cultural, pero sin efecto real económico” (Núñez del Prado 2009, 267). Lo que se entendía como economías del don-reciprocidad, característica de las sociedades ancestrales, siempre fue para este autor, una modalidad atípica del intercambio mercantil con el que coexistió -aunque en formas diversas al modelo típicamente occidental-.<sup>39</sup> Estas economías participan en condiciones subordinadas en el modelo de acumulación capitalista contribuyendo a su sostenimiento a la vez que perpetuando la situación de pobreza indígena (Núñez del Prado 2009).<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Patzi ha observado estos comportamientos en la zona de Rosas Pampa y Senkata de la ciudad de El Alto, donde se han ubicado los migrantes de Santiago de Llallagua. En las fases iniciales de poblamiento, cuando carecían de servicios básicos fueron más sólidos los mecanismos de funcionamiento colectivo, según el autor (Patzí 2009).

<sup>38</sup> Sostiene también que reproducen el manejo colectivo de ciertos espacios económicos combinadamente con la inversión y beneficios individuales en negocios como las fotocopiadoras, las peluquerías, el comercio o el transporte a los que se dedican los migrantes (Patzí 2009).

<sup>39</sup> No son, para Núñez del Prado, economías de naturaleza diferente al intercambio mercantil ni son específicas de una cultura sino comunes a las culturas indígenas en cualquier lugar (Núñez del Prado 2009).

<sup>40</sup> “Estas economías indígenas... participan en la formación de valores al interior de sus sectores y ramas productivas en espacios locales correspondientes, pero no lo hacen en la formación de los precios de producción (costos de producción más tasa media de ganancia), ni en el conjunto de la economía. Es decir que las economías indígenas del país transfieren valores y excedentes al resto de la economía, proceso que explica cómo un capitalismo raquíutico puede subsistir y también explica la situación de postergación y pobreza indígena” (Núñez del Prado 2009, 372).

Una de mis entrevistadas opina que en las tierras bajas hay economía comunitaria y en el altiplano muy poco.<sup>41</sup> La desestructuración de la comunidad en la zona occidental se ha venido produciendo, no tanto desde la revolución agraria del 52, sino sobre todo desde la época neoliberal que significó apertura de fronteras para la importación de alimentos, lo que ha contribuido a la desarticulación de la red de producción comunitaria y campesina. Esta tendencia se ha reforzado, a su criterio, en el gobierno de Evo Morales, que ha optado por la seguridad alimentaria y no por la soberanía alimentaria, porque tiene más rédito político ofrecer alimentos más baratos que promover la producción campesina (Entrevista a especialista en Bolivia 2013 – código F-).

En cuanto a la vinculación de las economías comunitarias a los mercados, otros autores/as sostienen que esto no es causa de desarticulación, porque esta situación existió siempre, como se sabe por los estudios histórico-antropológicos sobre el comercio en el mundo andino desde épocas pre-coloniales. Hoy por hoy, todas las formas de economía participan en el mercado; lo que las distingue es con qué lógica se participa, si para la reproducción de la vida o para la acumulación, y la acumulación no es el objetivo –o al menos, no el principal- de las economías indígenas y campesinas (Entrevista a especialista en Bolivia 2013-código G-). Otra entrevistada coincide en que el mercado ha existido siempre, así como el uso de monedas para el intercambio de productos, pero que lo fundamental para hablar de economía comunitaria es la toma de decisiones comunitarias sobre cómo se manejan los recursos en tierras comunitarias: qué se produce, cuándo se lo hace, qué se intercambia (Entrevista a especialista en Bolivia 2013-código H-). En cambio, para otra de mis entrevistadas, si bien hay decisiones colectivas que se toman en consenso o existen formas de colaboración recíproca para acceso a mercados, sin embargo la producción y el destino de los excedentes es individual-familiar, lo que desvanecería la idea de una economía comunitaria. “Nadie te puede obligar a producir algo, incluso si se ha decidido por el bien común que este año se necesita un producto. Cada quien decide en su parcela con su familia. Pero sí te pueden obligar a hacer trabajo colectivo, ir a las asambleas, incluso apoyar colectivamente a algo” (Entrevista a especialista en Bolivia 2013-código A-).

---

<sup>41</sup> En cambio para quien afirma que no existe economía comunitaria, “los pueblos de tierras bajas hacen gestión colectiva de sus territorios; se les asigna territorio de vida a sus miembros, cultivan su chaco, venden sus productos y tienen sus ganancias, pero son conscientes de que su territorio es colectivo. Toman decisiones colectivas sobre cómo usar las rentas que reciben por el uso de sus territorios para la producción de hidrocarburos, reivindican con mucha fuerza la propiedad del territorio como nación, pero sus procesos productivos no son colectivos, sus organizaciones no reivindican la “economía comunitaria” (Entrevista a especialista en Bolivia 2013-código A-).

La capacidad de decisión sobre bienes comunitarios, remite al tema de la propiedad colectiva e individual. Ya lo explica Patzi, como lo referí antes, y también Yampara (1992, 159) quien indica que “las propiedades andinas presentan una combinación mixta y asimétrica, entre lo familiar y lo comunitario, lo comunitario y lo familiar”. La coexistencia de los dos tipos de propiedad mostraría, para una de mis entrevistadas, que no existe oposición entre una y otra: “ésta es mi parte y contribuye al todo y de este todo colectivo, ésta es mi parte” (Entrevista a especialista en Bolivia 2013-código G-).

Otro consultado sostiene que “la propiedad individual de la tierra no tiene nada que ver con la administración comunitaria; ésta se sobrepone y se va acomodando a las etapas históricas y conveniencias jurídicas”... La economía comunitaria es más una administración comunitaria que una producción comunitaria porque “en lo rural, la comunidad es titular de un conjunto de recursos: tierra, agua, recursos del subsuelo; puede ser propietaria del bosque, minas, junto con las parcelas familiares”; de allí que lo comunitario “es fundamentalmente una relación de decisiones sobre el uso del suelo, la justicia comunitaria, las relaciones con el exterior” (Entrevista a especialista en Bolivia 2013 –código I-).<sup>42</sup>

En orilla opuesta a Núñez y quienes opinan que no hay o es muy débil la economía comunitaria, otros/as afirman su vitalidad y su tendencia a ampliarse en la coyuntura boliviana actual, en tanto la nueva Constitución establece que las tierras fiscales sólo podrán entregarse a título comunitario.<sup>43</sup> Se sostiene que “en Bolivia, el 50% de las tierras son propiedades colectivas donde se practica economía comunitaria y antes era sólo un 20%. La ampliación ha ocurrido durante el proceso de la Ley INRA” (Entrevista a especialista en Bolivia 2013 –código I-).<sup>44</sup> Aún quien no encuentra asidero para hablar de “economía comunitaria”, coincide en una valoración similar sobre el peso comunitario en Bolivia. Señala: “La población que está inscrita en lógicas comunitarias es un 80% en los territorios rurales que equivale a un 40 o 45% de la población

---

<sup>42</sup> Para la entrevistada G, “la comunidad es un ente territorial” en un sentido similar a lo planteado por I.

<sup>43</sup> Así lo establece el art. 395, I, de la Constitución boliviana.

<sup>44</sup> Ley INRA o Ley 1715, aprobada en 1996 y modificada en el periodo del gobierno de Morales por la ley 3545, denominada de “Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”. Análisis con detalle este proceso en el capítulo cuarto.

total. Ante la ausencia del estado, el peso comunitario es determinante. Las autoridades comunitarias pesan más que las electas” (Entrevista a especialista en Bolivia 2013-código A-).<sup>45</sup>

Lo determinante para dilucidar el dilema entre propiedad comunitaria y particular parece ser la relación de tierra y territorio en el mundo indígena boliviano. Los dos temas aparecen juntos en la Constitución aprobada en 2009.<sup>46</sup> Al reconocer la propiedad comunitaria, se establece que “El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino....” (Constitución Bolivia 2009, Art. 394, III), es decir se equipara la propiedad comunitaria a la que se ejerce sobre el territorio, que además tiene un carácter de integralidad

que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentren en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígenas podrán estar compuestos por comunidades (Constitución Bolivia 2009, Art. 403, I).

El territorio indígena originario campesino comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural (Constitución Bolivia 2009, Art. 403, II).<sup>47</sup>

De estas definiciones se desprende que la tierra y la producción es una parte del territorio de propiedad colectiva de los pueblos originarios, que es el locus de la propiedad o posesión privada-familiar de la tierra, que engloba otros recursos materiales e inmateriales y es el escenario de un conjunto de modalidades de administración autónoma. De allí la importancia que

---

<sup>45</sup> Otra entrevistada coincide en esta apreciación. Señala: “Aunque se han superpuesto las autoridades municipales, debajo hay toda una red de autoridades tradicionales de los ayllus. Hay algunos alcaldes, en ciertos lugares, que no pueden tomar ninguna decisión si no consultan con ellas” (Entrevista a especialista en Bolivia 2013-código H-).

<sup>46</sup> En el capítulo noveno de la cuarta parte de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) se habla de los diferentes tipos de propiedad agraria incluyendo la propiedad comunitaria de los territorios indígena originario campesino, comunidades interculturales originarias y comunidades campesinas.

<sup>47</sup> También aclara que “se garantizan los derechos legalmente adquiridos por propietarios particulares cuyos predios se encuentren ubicados al interior de territorios indígena originario campesinos” (Constitución Bolivia, Art. 394, I) lo cual se explica en el marco de la “economía plural” consagrada en esta Constitución, pero que implica también una compleja amenaza de presión sobre los pueblos indígenas, difícil de conciliar en la práctica.

algunos/as autores confieren a las decisiones comunitarias sobre este universo material y simbólico.

La Constitución señala también que “Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad” (Constitución Bolivia 2009, Art. 394, III) lo que ratifica justamente lo que se ha sostenido sobre la combinación de propiedad colectiva y posesión individual en la organización económica de los pueblos originarios.

Conviene resaltar esta frase referida a la “complementariedad entre derechos colectivos e individuales” en relación con la titulación de la tierra y el territorio porque constituye una resonancia de otra similar que consta en el artículo 306, III de la Constitución boliviana, en el que se lee que “la economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo”, dando a entender que, bajo el principio de la complementariedad, hay una relación de equilibrio entre lo individual y lo colectivo en la economía social y comunitaria.<sup>48</sup>

La Constitución hace una definición extensiva, que trasciende lo propiamente económico, cuando señala que “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 y campesinos” (Constitución Bolivia 2009, Art. 307). Resalto en esta definición la expresión en plural y sin especificación de los sistemas de producción y reproducción, como para dar cabida a la diversidad de situaciones existentes y que, por otra parte, se refiera no sólo a la producción y reproducción económica sino “de la vida social” que incluye las dimensiones cultural, social y política, no como elementos aleatorios sino consustanciales. Finalmente, el fundamento de esta forma de organización económica son los principios y visión de las naciones y pueblos originarios, que abona en el mismo sentido de entender la economía como incrustada en una visión general de la vida particular y colectiva, humana y natural. Por eso Yampara considera inadecuado hablar de “economía” comunitaria, que

---

<sup>48</sup> Fernanda Wanderley interpreta esta frase como una expresión de las contradicciones de las definiciones de lo comunitario, que se encuentran en la Constitución y otros instrumentos legales y de políticas (Wanderley 2013 a).

sería un concepto prestado, impropio de las culturas de los Andes, en donde la economía es parte de la reproducción general de la vida (Yampara 1992).<sup>49</sup>

Núñez del Prado sostiene que los aspectos sociales, políticos, culturales de la vida indígena -que él los llama super estructurales- se han ido diferenciando y separando de lo económico hasta prácticamente autonomizarse y que, como tales, han logrado supervivir y no exhiben un nivel de descomposición como el ocurrido en la economía. Lo paradójico en su planteamiento es que, por un lado niega toda posibilidad de anclar un proyecto alternativo de sociedad en la economía comunitaria -que él caracteriza como “economía del don-reciprocidad”- porque la considera simplemente una modalidad atípica de la economía mercantil, pero, al mismo tiempo, sugiere que los llamados elementos super estructurales indígenas que han pervivido, sí serían un aporte para pensar cambios significativos para la sociedad, que permitan enfrentar de mejor manera, especialmente los graves riesgos ambientales que amenazan la realidad actual (Núñez del Prado 2009).

### **2.3. La economía comunitaria en Ecuador**

A diferencia de la centralidad histórica de la economía comunitaria –en sus diversas acepciones- y el amplio reconocimiento legal de ésta en Bolivia, en Ecuador no es reivindicada por los actores indígenas y, desde el punto de vista estatal, se la reconoce subsumida en la economía popular y solidaria, lo que parece derivarse de su debilitamiento histórico.

Según uno de mis entrevistados, las comunidades originarias desaparecieron en la sierra ecuatoriana, desde la instauración del régimen hacendario. Respecto de las comunas libres, que no fueron parte de las haciendas, indica que, una buena parte de las tierras comunales ya fueron repartidas individualmente y no se conserva un sistema de economía comunitaria. La reforma agraria de los años sesenta y setenta se la hizo a través de las cooperativas para la entrega de

---

<sup>49</sup> También Patzi afirma coincidentemente que en las sociedades comunales, no es fácil distinguir entre campos económicos, políticos y culturales porque funcionan de manera entrelazada y unos son consecuencia de los otros (Patzi 2009, 177). Una de mis entrevistadas señala también que “no se puede pensar la economía sola, sin un contexto social, organizativo, territorial, político y esto tiene igual peso o más que la relación económica, es lo que mantiene viva la relación económica y de intercambio, aunque puede no ser económicamente beneficiosa, si se ven otros beneficios sociales, culturales” (Entrevista G –especialista social- 2013).

tierras, con el propósito de debilitar a los sindicatos agrarios que fueron los que lucharon y se movilizaron.<sup>50</sup>

El sistema de cooperativas entró en crisis a fines de los años 80 y 90, porque los propios hijos y las mujeres ya no tenían cabida en ese tipo de organización, donde sólo tenía voz y voto el socio cabeza de familia, por lo que, grupos de campesino-indígenas empezaron a reunirse y movilizarse para recuperar la organización comunitaria, para luchar no sólo por tierras sino por servicios básicos, por espacios de recreación y reproducción cultural para el conjunto de familias. Se recuperaron algunas tierras abandonadas por las cooperativas o las antiguas casas de hacienda; éstas fueron establecidas como patrimonio comunitario para organizar espacios educativos, culturales para todos los miembros que nacieran en la comunidad y así surgió el concepto de “territorio comunitario”. Hubo un largo conflicto entre cooperativistas y comuneros, hasta que finalmente todos entraron a formar parte de la comunidad (Entrevista a especialista en Ecuador 2014 –código 2-).

Según Luciano Martínez, la reforma agraria acaecida en Ecuador desde los años 60, con la consiguiente entrega de los huasipungos a los campesinos, los privó del uso de los páramos, que eran por lo general tierras comunitarias, ocasionando progresivamente una alteración del balance entre tierras familiares y comunitarias que posibilitaba el manejo de distintos pisos ecológicos, así como una creciente presión demográfica sobre la tierra, que impulsó tanto a la autonomización de ciertas actividades artesanales alternativas a las agrícolas o la creciente migración a las ciudades (Martínez 2002).<sup>51</sup>

En la historia contada por mi entrevistado, aparece la comunidad indígena –al menos en la parte andina norcentral del Ecuador- como una (re)creación reciente que data de los años 80 y se fortalece en los 90, al calor de las movilizaciones del movimiento indígena y de su toma de conciencia como actor social y político, que le permite recuperar tradiciones culturales y organizativas propias de su historia ancestral. También Martínez encontraba, en 2002, un proceso de revalorización de la comuna como instancia política y observaba que pese a los cambios

---

<sup>50</sup> Lo que produjo la reforma agraria es una reacomodo de la propiedad de la tierra. Las mejores tierras, las más productivas, continuaron teniéndolas los terratenientes y las más deterioradas se entregaron a los campesinos (Entrevista a especialista en Ecuador 2014 –código 2-).

<sup>51</sup> “En 1978 existían en la sierra únicamente 250 comunas con tierras comunales mientras 1068 comunas carecían de ellas (datos de CONADE, 1980, citados por Martínez 2002). Hay que advertir que dentro de las 250 comunas con tierras comunales, una gran proporción ya había sido repartida en usufructo familiar (Martínez 2002, 41).

económicos ocurridos en las relaciones de producción campesina, ello “no genera una disgregación a nivel político-cultural, sino más bien un sentimiento y una práctica bien marcada de auto identificación social” (Martínez 2002).<sup>52</sup>

No obstante, en lo propiamente económico, la producción es de tipo familiar. Al menos en la experiencia cercana de mi entrevistado, han fracasado los intentos de organizar formas comunitarias de comercialización.<sup>53</sup> En Bolivia también se da la producción familiar, con la gran diferencia de la asignación de propiedad colectiva de territorios, cuestión que en Ecuador no se ha producido pese al reconocimiento formal del estado plurinacional en la Constitución de 2008.

El debilitamiento de las comunidades indígenas en Ecuador se profundizó desde los años 90 en adelante al calor de dos procesos: por una parte las políticas desarrollistas del estado, las ONGs y los proyectos internacionales y por otro, la vinculación de los campesinos a un mercado de trabajo capitalista en haciendas-plantaciones modernizadas de la sierra (y eventualmente de la costa a donde han emigrado), que se transformaron en plantaciones florícolas o en agro negocios dedicados a monocultivos de brócoli, espárragos y otros “commodities” (Martínez, 2002 y 2014 a).<sup>54</sup> Para mi entrevistado, aparte de la influencia negativa de las políticas agrarias y la oferta de programas que fortalecen la propiedad individual, existe otro factor que ha influido muy negativamente en la supervivencia de la economía comunitaria en Ecuador y es la presencia de instituciones del estado nacional como las Juntas Parroquiales, que han desarticulado la centralidad de las comunidades como canalizadoras de las demandas económicas y de todo tipo de los pobladores rurales, provocándose la pérdida de protagonismo de las organizaciones comunitarias en los ámbitos locales (Entrevista a especialista en Ecuador 2014-código 2-).<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Martínez sostiene que “antes que algo dado, (la comunidad) es un proceso que se reconstruye para afrontar situaciones difíciles de sobrevivencia que serían impensables con sólo los recursos familiares”, por lo que en Ecuador se encuentran comunidades formadas en distintos momentos históricos y para responder a distintas necesidades (Martínez 2002, 23).

<sup>53</sup> Cuenta que en su comunidad ubicada en Olmedo, Cayambe, se organizó una empresa comunitaria para la comercialización de la leche, que funcionó durante cuatro años pero no pudo sostenerse porque se presentó un conflicto respecto al destino de las ganancias, que inicialmente se acordó que fueran para financiar algunos rubros comunitarios. Actualmente, la “empresa” que se constituyó, paga un “impuesto” a la comunidad, pero reparte las ganancias en forma individual (Entrevista a especialista en Ecuador 2014 –código 2-).

<sup>54</sup> Los agro negocios ubicados en la costa son de palma, banano, caña de azúcar y madera, que funcionan con mano de obra proletarizada. En cambio los de la sierra, abaratan el costo de esa fuerza de trabajo que aún conserva pequeñas parcelas para el autoconsumo familiar (Martínez 2014 a).

<sup>55</sup> “Las actuales organizaciones comunales también han cambiado el contenido de sus funciones y la orientación de sus reivindicaciones. Conforman ante todo una instancia de negociación con el aparato del estado y con las



Esta realidad, brevemente descrita, sería la que explica la debilidad de la economía comunitaria en Ecuador y su no reivindicación ni siquiera por parte de los propios actores indígenas. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), en su propuesta de Constitución elaborada de cara a la Asamblea Constituyente de 2007-2008 propuso un “modelo agrario sustentable y agro-ecológico” (CONAIE 2007, art. 345); la protección para la “pequeña propiedad agraria y la microempresa agropecuaria... sin perjuicio de que se las provea de los medios oportunos y suficientes para su transformación en empresas de tamaño que les permita el empleo óptimo de los factores de la producción y la atención oportuna a las demandas del mercado” (CONAIE 2007, Art. 346). Plantearon también la promoción y protección preferentes de actividades económicas, que incluyen entre otros sectores a las “empresas comunitarias” (CONAIE 2007, Art. 308, 8) y el reconocimiento de regímenes de propiedad “Público, privado, mixto, cooperativo y comunitario” (CONAIE 2007, Art. 309).<sup>56</sup>

Entre los derechos colectivos que se reconocen en la Constitución ecuatoriana a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, al pueblo afro ecuatoriano y al pueblo montubio, ninguno habla en forma expresa de una forma de organización económica específica que éstos adopten.<sup>57</sup> Por estas razones, es comprensible que la economía comunitaria aparezca subsumida como parte de la economía solidaria en el caso ecuatoriano.

La Constitución establece que “La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios” (Constitución Ecuador 2008, Art. 283). Según este artículo, los “sectores comunitarios” quedan incluidos en la economía popular y solidaria. Según la Ley de Economía Popular y Solidaria, uno de sus objetos sería “potenciar las prácticas de la economía popular y solidaria que se desarrollan en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y en sus unidades productivas para alcanzar el Sumak

---

organizaciones no gubernamentales (ONG), sin lograr procesar toda la compleja problemática que afecta a las familias y al conjunto comunal (Martínez 2002, 135-136).

<sup>56</sup> Simbaña sostiene que “el comunitarismo es uno de los principios organizadores del proyecto político de organización nacional de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, y alude a un documento elaborado en 1994 que desarrolló este tema, el mismo que según Simbaña habría sido retomado en la propuesta constitucional de la CONAIE en 2007 (Simbaña 2011, 226). No obstante, en mi revisión de la propuesta de Constitución no encontré visible esta importancia.

<sup>57</sup> Estos derechos tocan temas de relevancia económica como la propiedad y posesión de tierras ancestrales, el uso de recursos naturales renovables, el manejo de la biodiversidad mediante sus propias prácticas, el desarrollo de saberes ancestrales, entre otros aspectos, pero no se refieren a una forma “ancestral” de producción.

Kawsay” (LOEPS 2011, Art. 3, 2), lo que supone nombrar como populares y solidarias las prácticas comunitarias, es decir, no reconocerles a éstas ninguna especificidad.

Las “organizaciones del sector comunitario” son definidas como

el conjunto de organizaciones, vinculadas por relaciones de territorio, familiares, identidades étnicas, culturales, de género, de cuidado de la naturaleza, urbanas o rurales; o, de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que, mediante el trabajo conjunto, tienen por objeto la producción, comercialización, distribución y el consumo de bienes o servicios lícitos y socialmente necesarios, en forma solidaria y auto gestionada” (LOEPS 2011, Art. 15).

La composición del “sector comunitario”, según esta definición, es doble: si bien se reconocen las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, es decir aquellas formas organizativas provenientes de los pueblos originarios, también tienen cabida otro tipo de comunidades conformadas con base en otro tipo de relaciones, lo que desde una perspectiva, abre la dimensión comunitaria a distintos grupos humanos<sup>58</sup> pero, por otra parte, desconoce una forma propia y específica de “economía comunitaria” como realidad preexistente enraizada en la historia de los pueblos ancestrales.

Por otra parte, el ámbito de esta ley expresamente excluye a cualquier organización “cuyo objeto social principal no sea la realización de actividades económicas de producción de bienes o prestación de servicios” (LOEPS 2011, Art. 2); estas organizaciones deben contar con un “Fondo social variable y constituido con los aportes de sus miembros, en numerario, trabajo o bienes... donaciones, aportes o contribuciones no reembolsables y legados que recibieren estas organizaciones” (LOEPS 2011, Art. 17), lo que supone desligar lo propiamente económico del conjunto organizacional de las comunidades que incluyen otras dimensiones; la exigencia del “fondo social” apuntala la visión de una conformación ad hoc de la organización comunitaria como organización económica y no el reconocimiento de formas comunitarias existentes que manejen sus recursos como parte de relaciones de reciprocidad, en el marco de una convivencia

---

<sup>58</sup> El feminismo comunitario, por ejemplo, postula que es deseable y posible construir “comunidad” desde todo grupo humano, como una alternativa a la sociedad individualista (Paredes 2010).

que sobrepasa los fines económicos y, que al parecer, tanto en Bolivia como en Ecuador, es la forma de ser de las organizaciones comunitarias.<sup>59</sup>

#### **2.4. Vinculaciones y distancias entre economía solidaria y economía comunitaria en Ecuador y Bolivia**

Académicos/as como Andrade, Cáceres y Vásquez (2014) definen las similitudes y diferencias entre economía comunitaria y economía solidaria. Son similares –dicen- en su postura opuesta al capitalismo (la economía comunitaria es no capitalista y la economía solidaria es contestataria al capitalismo) porque cuestionan la acumulación como fin de la economía y defienden la redistribución, además de que cuestionan el trabajo enajenado y promueven el trabajo para la realización humana; ambas se inscriben en un ejercicio ético de la economía, incorporando valores como la reciprocidad, la valoración del ser humano, su dignidad y derechos, el sentido de justicia social. Una y otra se basan en la cooperación, el trabajo colectivo, la asociatividad. La principal diferencia que identifican es que la economía solidaria (ES) prioriza las relaciones sociales mientras la economía comunitaria (EC) se inscribe en una concepción holística que integra fuertemente la naturaleza. Si bien la economía solidaria tiene también una preocupación central por el medio ambiente, éste no se lo concibe como totalmente integrado a la vida de los seres humanos. Para la ES la comunidad es esencialmente humana mientras en la visión comunitaria indígena ésta la integran los seres humanos y los seres vivos y no vivos de la naturaleza y el cosmos.<sup>60</sup>

Los/as actores de la economía solidaria en Bolivia y una de las organizaciones en Ecuador entroncan la economía solidaria en las tradiciones económicas y culturales comunitarias. En Bolivia, especialmente los actores provenientes de raíces culturales indígenas, ven a la economía comunitaria como antecedente, inspiración o cuna de sus actividades solidarias.

---

<sup>59</sup>El único aspecto que distinguiría a este sector comunitario de los otros de la economía solidaria -asociativo y cooperativista- es la autonomía que le concede la ley para adoptar las formas de gobierno interno “que mejor convenga a sus costumbres, prácticas y necesidades, garantizando su modelo de desarrollo económico endógeno desde su propia conceptualización y visión” (LOEPS 2011, Art. 16), cuestión que ciertamente difiere del tono general de la LOEPS, fuertemente regulatorio y controlador, aspecto que lo analizaré con detenimiento en el capítulo quinto.

<sup>60</sup> También Huanacuni señala que “desde la cosmovisión de los pueblos indígena originarios, comunidad se comprende como la “unidad y estructura de vida”, es decir, el ser humano es sólo una parte de esta unidad; animales, insectos, plantas, montañas, el aire, el agua, el sol, incluso lo que no se ve, nuestros ancestros y otros seres son parte de la comunidad” (Huanacuni 2013, 288).

Una dirigente del Movimiento de Economía Solidaria y Comercio Justo de Bolivia (MESyCJ) manifestaba, por ejemplo:

En el pasado ha sido así. Por ejemplo yo soy de la región de orillas del salar de Uyuni; de allí sacan la sal en llamas e iban a los valles de Potosí. De los valles de Potosí volvían con cargas de maíz, harina de maíz, oca, en fin, casi toda la producción de los valles. Entonces como en los valles no hay sal, de este lado llevas la sal y hacías intercambio y la gente así ha persistido por cientos de años en los Andes. Para mí, ese es el antecedente de la economía social y solidaria. El movimiento se está posicionando en ese marco. O sea nosotros no podemos decir que estemos copiando de otro lado, de la teoría o de prácticas que vienen de Europa o de otros lados del mundo, porque algunos consideran así, pero yo creo que nosotros hemos practicado desde nuestros ancestros (Entrevista a actora social en Bolivia 2013-código J-).<sup>61</sup>

Las organizaciones que constituyeron en 2007 la Plataforma Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Economía Solidaria y el Comercio Justo consideraban que “el modelo de economía solidaria no es algo nuevo para nosotros, pues muchos de sus principios han estado presentes en las formas y tradiciones de trabajo de las comunidades campesinas de nuestro país” (Plataforma multisectorial 2007, 9). Los actores/as de las Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia (OECAs) consideran que su tradición cultural ancestral constituye, en la actualidad, una “ventaja competitiva”. Se definen como “unidades asociativas y comunitarias que practican una economía solidaria y recíproca” (Perez 2007, 33).

En Ecuador, el Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador (MESSE) entiende la economía solidaria como “una forma de convivencia entre las personas y la naturaleza que satisface las necesidades humanas y garantiza el sostenimiento de la vida, con una mirada integral, mediante la fuerza de la organización, aplicando los saberes y las prácticas ancestrales para transformar la sociedad y construir una cultura de paz” (MESSE 2010, citado por Jiménez 2013, 14). La referencia a los saberes y prácticas ancestrales supone la recuperación de la experiencia comunitaria andina porque la perspectiva del MESSE se ubica en el marco del *sumak kawsay*. Para José Pereira, articulado al MESSE, la economía solidaria es la convergencia de

---

<sup>61</sup> Hillenkamp encuentra que las organizaciones de economía solidaria presentan a la comunidad como “la “cuna” de la reciprocidad y de la solidaridad en sus culturas” pero sus acciones trascienden ese marco (Hillenkamp 2012, 250). Ivonne Farah piensa que este vínculo del MESyCJ con las culturas indígenas, además del origen de las organizaciones afiliadas, se sitúa “en consonancia con la idea y el discurso prevaleciente de un vivir bien inherente a las colectividades indígenas, que acompañó el proceso político iniciado en 2006” (Farah 2013, 268).

experiencias que vienen por distintos caminos, siendo uno de ellos “el que se origina en los pueblos y etnias originarios del continente, en las diversas comunidades indígenas que buscan rescatar sus propias culturas ancestrales y reconstituir sus tradicionales modos de vida” (Pereira 2013, 124). En cambio, la mayoría de organizaciones de economía solidaria en Ecuador, no se identifican expresamente con la economía comunitaria indígena.<sup>62</sup>

La conceptualización que los estados de cada país realizan sobre las vinculaciones y diferencias entre economía solidaria y economía comunitaria tienen distinta connotación en Ecuador y Bolivia. En Ecuador, como se explicó, la economía comunitaria queda subsumida en la economía popular y solidaria. En Bolivia, el panorama es más complejo; he encontrado posiciones que distinguen tajantemente entre economía solidaria y economía comunitaria y otras posiciones, inclusive en documentos oficiales, que tienden a acercar las dos realidades.

Uno de los primeros documentos estatales de Bolivia fue la Estrategia de Economía Solidaria y Comercio Justo de Bolivia, aprobada en 2010.<sup>63</sup> Ésta establecía un entronque directo entre economía comunitaria y economía solidaria:

La Economía Solidaria tiene raíces profundas en los pueblos originarios de Bolivia quienes han desarrollado los principios de la vida comunitaria y de la economía solidaria como la solidaridad, la reciprocidad y la equidad en busca de “*El Vivir Bien y en armonía*” o “*Suma Qamaña*” involucrando en este concepto las relaciones entre las personas, como parte de la comunidad, con interculturalidad, en armonía con la naturaleza y a través del tiempo (MDPyEP 2010, 12).

Para algunos funcionarios estatales de Bolivia, economía comunitaria y economía solidaria son dos conceptos claramente diferenciados. La economía comunitaria se asienta en raíces culturales y tradiciones indígenas en las que la comunidad ha sido un eje articulador de la vida, pero no ha trascendido las fronteras nacionales, mientras la economía solidaria hace parte de redes internacionales presentes en el norte y en el sur, en donde el ámbito más visible es el comercio

---

<sup>62</sup> El Grupo Social FEPP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio), el Movimiento Maquita Cushunchic Comercializando como Hermanos (MCCH), el Grupo Salinas, entre los principales, reivindican principios cristianos en su inspiración y prácticas. La Coordinadora Ecuatoriana de Comercio Justo, de reciente creación, tampoco se asienta en principios de economía comunitaria, sino de comercio justo.

<sup>63</sup> Dicha Estrategia se aprobó cuando era Ministra de Desarrollo Económico y Economía Plural Antonia Rodríguez, líder de ASARBOLSEM (Asociación Artesanal Boliviana Señor de Mayo) una de las organizaciones fuertes de artesanos solidarios. Luego de su salida del Ministerio, no se la ejecutó y algunos consideran que la Estrategia “quedó en la congeladora” (Entrevista a funcionario técnico gubernamental en Bolivia 2013 –código K-).

justo, estructurado a través de la certificación de productos u organizaciones. Esta noción no está presente en la economía comunitaria (Entrevista a funcionario técnico gubernamental en Bolivia 2013 –código K-). En este sentido, “la economía comunitaria sería una fase intermedia o previa a la economía social y solidaria, porque es nacional” (Entrevista a funcionario técnico gubernamental en Bolivia 2013 –código K-).

Otro funcionario también diferencia la economía comunitaria de los emprendimientos o empresas comunitarias -que podrían equipararse con la economía solidaria-. La primera existe y tiene como eje central la gestión colectiva de recursos naturales en el marco de tradiciones de reciprocidad practicadas por los pueblos indígenas, especialmente en el área rural, pero que se extienden también a ciertas zonas urbanas de alta densidad poblacional indígena. La economía comunitaria supone una toma de decisiones económicas en forma colectiva, un manejo colectivo de la fuerza de trabajo bajo lógicas de reciprocidad y aun el acceso a tierras colectivas, aunque la producción en si misma sea familiar. En cambio, los emprendimientos comunitarios son muy escasos y de ellos se ha hecho una lectura colectivista que es equivocada, según su opinión (Entrevista a funcionario político de gobierno en Bolivia 2013 –código C-).

En 2013 se aprobó la Ley de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias – OECAs- y de Organizaciones Económicas Comunitarias –OECOMs- para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria (Ley 338) que reconoce las organizaciones rurales de base solidaria junto con las de base comunitaria, que habían sido establecidas –estas últimas- en tanto organizaciones económicas en la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (Ley 144), aprobada un año y medio antes.

Conforme se desprende del recuadro 1.2, las definiciones de esta ley sobre los dos tipos de organizaciones, sus objetivos económicos y sociales, las actividades que desarrollan, son bastante similares. Las diferencias aparecen en aspectos de representación en ciertos organismos y en el acceso a la gestión de recursos económicos, aspectos en los que se reafirmó la preeminencia de las OECOMs, establecida desde la ley 144.<sup>64</sup> A las OECOMs se les otorgó también la posibilidad de actuar como “entes ejecutores” en proyectos de inversión del sector agropecuario

---

<sup>64</sup> Las OECOMs y no las OECAs tendrán representación en los órganos de decisión de políticas públicas productivas como el Consejo Plurinacional Económico Productivo (COPEP) y el Comité Directivo del Fondo Crediticio Comunitario, administrado por el Banco de Desarrollo Productivo, representación que la compartirán con altas autoridades del estado.

(Ley 144, 2011, Art. 38, III/ Ley 338, 2013, art. 16, 1 y 10), prerrogativa que no se hizo extensiva a las OECAs.

La preeminencia concedida a las OECOMs parece ser de carácter político, pues su creación está ligada a las organizaciones matrices que conformaron inicialmente el Pacto de Unidad constituido en 2004 y que llevó al presidente Morales al poder en el 2006: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia - CSUTCB, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia - CIDOB, Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu - CONAMAQ, Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” – CNMCIOB-BS, Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia – CSCIB, y Consejo Nacional Afroboliviano – CONAFRO<sup>65</sup> (Ley 338, 2013, art. 15, III). Las OECAS, en cambio, están representadas por la Coordinadora de Integración de las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena y Originarias, CIOEC, que la ley 338 reconoce (2013, art. 14,2) y que se define como una organización de carácter económico y no político.

La CSUTCB como organización campesina unificada e independiente de aquellas organizaciones vinculadas al pacto militar campesino que sobrevino tras la declinación de la revolución del 52, fue creada en 1979, con el auspicio de la Central Obrera Boliviana. En 1984, la CSUTCB creó la Corporación Agropecuaria Campesina (CORACA) como brazo económico de la Confederación, con sus respectivas filiales departamentales y regionales, con el objetivo de “proporcionar recursos para solventar los gastos de funcionamiento de la organización sindical y complementar la actividad reivindicativa con propuestas de tipo económico” (Perez 2007, 96). El manejo de ingentes recursos por parte de la CORACA generó conflictos con la CSUTCB y provocó su crisis y posterior desaparición. Sin embargo, algunas CORACAS departamentales subsistieron y paulatinamente se independizaron de la organización matriz, hasta que, algunas de ellas junto a otras organizaciones, constituyeron en 1991 el Comité Integrador de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia (CIOEC) (Perez, 2007).

---

<sup>65</sup> CIDOB, representante de los pueblos originarios del oriente boliviano y CONAMAQ, de raigambre indígena originaria del occidente, se han separado posteriormente de la alianza y expresan posiciones críticas frente al gobierno.

**Recuadro 1.2** Semejanzas y diferencias entre OECAs (Economía Solidaria) y OECOMs (Economía Comunitaria) en Bolivia

	OECAS	OECOMS	Semejanzas	Diferencias
Definición	“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” (Ley 338: Art. 13, I).	“Constituyen comunidades de pueblos indígena originario, campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, basadas en la economía comunitaria para la soberanía alimentaria y el Vivir Bien, con base de organización en las familias que se complementan y articulan en su estructura orgánica territorial de comunidad” (Ley 338: Art. 15, II).	OECAS Y OECOMS Basadas en la organización de familias  Producen para la soberanía alimentaria  Incluyen a campesinos, indígenas y originarios.	OECAS = organizaciones económicas  OECOMS = comunidades de pueblos; incluyen además a comunidades interculturales y afrobolivianas
	El Estado reconoce a las OECAS y OECOMS “como actores económicos productivos capaces de generar autoempleo, empleo directo e indirecto y excedente, como respuesta solidaria frente a otros modelos de desarrollo productivo”. (Ley 338, art. 9, II).		OECAS y OECOMS son reconocidas por su capacidad de generar empleo y como respuesta solidaria a otros modelos de desarrollo productivo.	
Actividades Económicas	“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 <u>diferente grado de vinculación a mercados</u> ” (Ley 338: Art. 13, I).	“Desarrollan actividades económicas en la producción, acopio, transformación, industrialización, distribución e intercambio, <u>comercialización</u> o cualquiera de ellas, referidas a la actividad agrícola, pecuaria, recolección, pesca, aprovechamiento forestal maderable y no maderable, y de la biodiversidad, artesanía, turismo comunitario y otros” (Ley 338: art. 15: II).	OECAS y OECOMS desarrollan las mismas actividades económicas	
Objetivo Social	“Lograr el bienestar de sus miembros y de la sociedad, mejorando las condiciones de la familia productora de la agricultura familiar sustentable y contribuyendo a la soberanía alimentaria del pueblo boliviano” (Ley 338, art. 13, II).	“Lograr la soberanía alimentaria y el Vivir Bien de las bolivianas y bolivianos, mejorando las condiciones de las familias y el conjunto de la comunidad” (Ley 338: art. 15, V).	OECAS y OECOMS Contribuyen a la soberanía alimentaria  Mejoran las condiciones de las familias	OECAS contribuyen al bienestar de la sociedad  OECOMS contribuyen al mejoramiento de la comunidad y al Vivir Bien de las y los bolivianos
Objetivo Económico	“Lograr excedentes para beneficio de las familias productoras a través de sus actividades productivas, de transformación y comercialización con valor agregado” (Ley 338: art. 13, II).	“Lograr excedentes, a través de sus actividades productivas, de transformación y comercialización, para el beneficio de las familias y las comunidades” (Ley 338: art. 15, V).	OECAS y OECOMS buscan la generación de excedentes en beneficio de las familias	El beneficio del excedente generado por las OECOMS incluye a las comunidades.



Representación	“Se garantiza la participación de los sujetos de la agricultura familiar sustentable, a través de sus organizaciones matrices, en los Consejos Económicos Productivos y los espacios de planificación productiva en los que el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas formen parte” (Ley 338, art. 32).		OECAS y OECOMS participan en los Consejos Económicos Productivos (espacios de ámbito departamental, regional, provincial y municipal, según la Ley 144, art. 37)	
		<p>Participación de dos representantes de las organizaciones indígena originario campesinas y comunidades interculturales y afrobolivianas en Consejo Plurinacional Económico Productivo (COPEP). (Ley 144: art. 37, II).</p> <p>Participación de dos representantes de las organizaciones matrices de las OECOMS en Comité Directivo del Fondo Crediticio Comunitario administrado por el Banco de Desarrollo Productivo (Ley 144: art. 51, III).</p>		Prerrogativas no extensivas a las OECAS
Financiamiento	Los Fondos Concurrentes Departamentales Productivos y las Transferencias Condicionadas establecidos en la Ley N° 144 de la “Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria” financiarán actividades de OECAS y OECOMS (Ley 338, art. 38, III). OECAS y OECOMS se beneficiarán del seguro agrícola (Ley 338, art. 39).		Fondos de carácter departamental apoyarán a OECAS y OECOMS Seguro agrario beneficiará a ambas organizaciones.	
		Capacidad para actuar como “entes ejecutores” en proyectos de inversión del sector agropecuario (Ley 144: art. 38, III; Ley 338, art. 16, 10).		No se otorga a las OECAS la capacidad de ser entes ejecutores de proyectos de inversión.

Fuente: Ley 338 de OECAS y OECOM, 2013 y Ley 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, 2011.

Así pues, podría deducirse que la CIOEC tuvo un origen emparentado con la CSUTCB y luego en cierto modo se especializaron, la primera en el terreno de las actividades económicas y la segunda, en el ámbito social y político. Al formar parte de las organizaciones que han sustentado la base política del presidente Morales, la CSUTCB – junto a las otras mencionadas como matrices de las OECOMs- han adquirido mayor importancia en el actual contexto boliviano, y han visto con recelo a la CIOEC que había permanecido políticamente autónoma. No obstante, el carácter fundamentalmente social y político de las organizaciones matrices del Pacto de Unidad no les habilitaba para jugar un rol económico en temas como la “revolución comunitaria productiva agropecuaria”, por lo cual constituyeron las OECOMs, como organizaciones de base económica, adscritas a estas matrices sociales y políticas. Así lo confirmaba Manuel Morales, asesor de la CSUTCB al señalar:

Actualmente, la CSUTCB ha visto la necesidad de contar con un brazo económico, y la idea es que deje de ser solamente una organización política y que asuma ahora un nuevo rol con el objetivo de liderar una agenda productiva de participación, inclusión y gestión compartida para enfrentar la crisis alimentaria y ambiental; ahora son los campesinos quienes tienen que plantear una nueva economía y un nuevo modelo de desarrollo (CIOEC 2009, 29).

Esta situación deviene de la necesidad de evitar la “competencia” de las OECAs, en tanto organizaciones específicamente económicas –aunque sus miembros también participen de los espacios comunitarios- que existían desde décadas anteriores con el apoyo de ONGs y cooperación internacional y venían reclamando un espacio de atención estatal.<sup>66</sup>

Desconocerlas no era posible si se pretendía integrar actores para la “revolución comunitaria productiva” en el agro. La Ley 338 de OECAs y OECOMs aparece entonces como el instrumento mediante el cual, el estado ha legitimado a los dos tipos de organizaciones -aunque con preeminencia de las OECOMs-, especificándolas en sus

---

<sup>66</sup> La CIOEC había planteado desde inicios de los años 2000 su propuesta de “Ley de OECAs”. Volvieron a insistir al Congreso en su aprobación en 2008, pero se la postergó por la prioridad que adquirió el tratamiento de la nueva Constitución. A fines del 2011 logró que el poder legislativo apruebe “en grande” una ley, que no logró avanzar en su aprobación por la oposición que levantaron las organizaciones del Pacto de Unidad (Antequera, citado por Wanderley, Sostres y Farah, 2015).

características económicas más semejantes que diferentes, como queda planteado, de manera resumida, en el Recuadro 1.2.

Desde un punto de vista “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” (Wanderley, Sostres y Farah 2015, 75). Si bien en la coyuntura inmediata esta interpretación tendría asidero, es posible pensar en algunos dilemas teórico-prácticos que se derivan de la situación boliviana: por un lado, la difícil confluencia entre la dimensión económica y la política en las prácticas de las organizaciones sociales, cuando esa confluencia es un aspecto clave que es relevado por los autores que piensan la “otra economía”; por otro lado, la necesaria –y también difícil- conciliación entre dimensiones micro, meso y macro al momento de pensar propuestas o diseñar políticas para desarrollar esa “otra economía”.

Las OECOM pueden ser consideradas una “invención”, pero además se trata de una salida que distorsiona el sentido de “lo comunitario” que no segrega lo económico de los demás aspectos culturales, sociales y políticos, como lo mencionan autores citados antes <sup>67</sup> y que, en el caso boliviano, está anclado en varios contextos, al uso y control de un territorio. Quizás podían haber sido plausibles otras alternativas para canalizar recursos del estado para la producción agrícola-pecuaria, como por ejemplo destinar recursos productivos para actividades inscritas en la *gestión territorial indígena*, donde los titulares de los pueblos indígena originarios campesinos, como representantes político territoriales, podían ser los responsables del seguimiento de la implementación de esas actividades productivas, o podía canalizarse esos recursos a los titulares de las organizaciones comunitarias, en un nivel más micro, quienes a su interior podían nombrar responsables de la implementación y seguimiento de las actividades productivas, sin necesidad de forzar la creación de

---

<sup>67</sup> En el caso ecuatoriano, la formulación de las actividades de la economía popular y solidaria como “actividades económicas” tiene un efecto similar de “forzamiento” al cambio del estatus organizativo de algunos emprendimientos que son parte de organizaciones sociales o comunitarias preexistentes.

organizaciones pretendidamente homogéneas –como las OECOMs- por fuera de la dinámica real cotidiana. <sup>68</sup>

Más allá de las contingencias coyunturales para haber procedido de esta manera, lo que parece estar detrás es que organizaciones protagónicas en el campo político y social que postulan plataformas contestatarias y aun alternativas al modelo capitalista en esas dimensiones, exhiben un déficit en el planteamiento de propuestas económicas de mediano alcance, que viabilicen el avance hacia propuestas económicas macro, las que son planteadas en un tono bastante general. De otra parte, organizaciones centradas en el campo económico, exhiben un déficit de comprensión y articulación política, que vincule sus propuestas inmediatas en un horizonte de mediano y largo plazo y de carácter tendencialmente transformador. Es lo que podría apreciarse de lo ocurrido en Bolivia con las organizaciones matrices del “Pacto de Unidad” versus la CIOEC, pero también puede apreciarse en Ecuador con organizaciones como la CONAIE o la Coordinación Sindical de Unidad, que no privilegian planteamientos de construcción de “otra economía” y sí proponen temas programáticos tendencialmente alternativos en el plano político y social, o cuestiones económicas de carácter macro y formuladas en un tono sumamente general, versus los agrupamientos de organizaciones que practican la economía solidaria y se mantienen al margen de planteamientos y movimientos más caracterizados como político-sociales. Lo paradójico resulta que, en muchos casos los individuos participan en espacios organizativos de ambos tipos, pero en cada cual privilegian distintas propuestas o reivindicaciones, manteniéndose una dicotomía en la práctica política de unos y otros. <sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> La denominación *indígena originario campesino* es una auto definición acordada por los distintos sectores indígenas y campesinos de distintas regiones que convergieron como base de apoyo político principal del presidente Morales. Uso este vocablo por su amplia difusión en Bolivia, en documentos oficiales y en el habla común, como un término descriptivo de una alianza política y no como un concepto analítico debido a que no permite captar la diversidad de realidades sociológicas existentes.

<sup>69</sup> En la parroquia Salinas de la provincia de Bolívar en Ecuador, donde se han desarrollado múltiples experiencias de economía solidaria bajo la marca de “El Salinerito”, visité una de sus comunidades que inauguraba una nueva planta procesadora de quesos, administrada solidariamente. Su presidente era a la vez miembro del Movimiento Indígena de Bolívar, filial de la CONAIE. En la conversación me explicó que eran parte de la Corporación en lo que respecta a la comercialización de sus quesos, pero fue muy enfático en subrayar que tenían “autonomía organizativa e ideológica”, distinguiendo su pertenencia comunitaria a la CONAIE (Entrevista a actor social en Ecuador 2014 –código 3-).

Esta dicotomía en la práctica política podría explicarse por las dificultades de las organizaciones sociales en el planteamiento de agendas que combinen los niveles micro, meso y macro. Organizaciones más orientadas a la acción sociopolítica suelen enfatizar la defensa de sus afiliados en torno a conflictos concretos –micro- o la movilización en torno a agendas de transformaciones macro, descuidando la incidencia en torno al nivel meso que, por lo general se resuelve, al menos en primera instancia, en los contornos de políticas sectoriales y en los espacios territoriales sub nacionales.<sup>70</sup> En cambio, las organizaciones autodefinidas como económicas -como las OECAs en Bolivia o los diferentes tipos de asociaciones de economía solidaria en Ecuador- tienden a enfatizar sus propuestas y reivindicaciones en el terreno sectorial de la política –de desarrollo agrario, de economía solidaria, de promoción artesanal- y suelen ser más asertivos en sus acciones en los niveles territoriales regionales o locales.

Cuán factible es superar estas distancias entre lo económico y lo político y trabajar de maneras más integradas en distintos niveles de incidencia, es una pregunta abierta, pero de su resolución afirmativa dependería el que las “otras economías” puedan realmente convertirse en vectores de cambios más profundos de los sistemas económicos y políticos.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Una indígena de CONAMAQ, en Bolivia, me dejó ver que hay también una distinción de género en los intereses sobre unos y otros temas. Señaló. “Los hombres están más en los temas de la consulta, de la minería, de la industria extractiva. Nosotras también estamos apoyando, pero quienes sufrimos más el tema de la parte productiva...somos las mujeres, porque tienes que dar alimentación a tus hijos.... Con la Alianza que estamos trabajando (con las mujeres de las tierras bajas) desde este año estamos iniciando a trabajar esa alternativa de cómo queremos que sea esa economía comunitaria, para hacer una movilización y presentar al gobierno” (Entrevista a actora social en Bolivia 2013 –código L-).

<sup>71</sup> Algunos signos positivos en Bolivia hacia un acercamiento inicial de organizaciones ancladas en lo político social y en lo económico son un convenio firmado entre CIOEC y CSUTCB y la participación y posición conjunta adoptada entre organizaciones sociales y de productores, en la Cumbre “Sembrando Bolivia” realizada en 2015. Lo primero fue informado por el presidente de CIOEC en un Taller de CIOEC La Paz, realizado en octubre de 2013; él remarcaba que el convenio era para “poder coordinar, acercarnos, porque es muy urgente que podamos coordinar trabajos para el desarrollo productivo, porque somos hermanos, muchos somos de las comunidades” (Loayza Justino, Intervención 2013). Lo segundo, se plasmó en la “Propuesta del Pacto de Unidad 2015”, que aunque bajo el nombre que cobija a las matrices de raigambre socio política, reunió las propuestas productivas de la CIOEC, la AOPEB (Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia), la ANAPQUI (Asociación Nacional de Productores de Quinua), la FECAFEB (Federación de Caficultores Exportadores de Bolivia), entre otras, de cara a enfrentar las posiciones del gobierno y de las agrupaciones de los grandes agro negocios (Propuesta del Pacto de Unidad 2015).

## **Comparabilidad de la economía solidaria y la economía comunitaria en el marco de esta investigación**

En los contextos actuales de Ecuador y Bolivia, la economía solidaria y la economía comunitaria han sido presentadas por los gobiernos de los presidentes Correa y Morales, respectivamente, como economías alternativas que sustentan el cambio hacia el *sumak kawsay* o el socialismo del siglo XXI en el nivel económico, en Ecuador, o el socialismo comunitario, en Bolivia. Esta es la principal razón que autoriza su comparación, sin dejar de notar sus características diferentes, pero también las comunes, que permite englobarlas de manera general como manifestaciones de esa “otra economía”, portadoras de racionalidades distintas, y en ocasiones opuestas, a la racionalidad capitalista. El peso y desarrollo distinto que cada una tiene en cada país, sustenta por otro lado, la necesidad de analizarlas en su especificidad en cada contexto particular.

Luego del recorrido realizado en este capítulo, espero haber dejado medianamente claro que, desde un punto de vista conceptual, economía comunitaria y economía solidaria son prácticas económicas distintas por sus orígenes y por ciertos contenidos que no comparten totalmente. Por sus orígenes, porque la economía comunitaria es una creación y práctica de las comunidades indígenas de los pueblos originarios de lo que hoy es Bolivia y Ecuador, fuertemente enraizada en la vida rural de estos pueblos -aunque con proyecciones al ámbito urbano, según algunos actores y autores- mientras la economía solidaria, como práctica organizativa y auto definida como tal, es más reciente, contemporánea, en la que participan indígenas y no indígenas en el campo y en la ciudad. Los contenidos no compartidos se refieren sobre todo a que la economía comunitaria es parte de una cosmovisión particular de los pueblos originarios indígenas, que integra fuertemente la relación con la naturaleza en la vida comunitaria, mientras la economía solidaria puede practicarse –y de hecho se practica- entre personas que no necesariamente comparten una cosmovisión completa y, aunque toma en cuenta una relación respetuosa con la naturaleza, privilegia las relaciones sociales que se establecen entre las personas.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Razeto identifica la “comunidad rural” o “colectividad local” como una extensión de las relaciones de comensalidad de las economías campesinas, indispensable para su reproducción, y por ende como constitutiva de la economía de la solidaridad. No obstante, para Razeto, la *economía de comunidades* no abarca a las comunidades indígenas pues en su visión, las comunidades se constituyen libremente por razones más

Desde un punto de vista legal, se percibe también que el peso de la economía comunitaria y la economía solidaria difiere en Bolivia y Ecuador. El reconocimiento de la economía comunitaria como una forma específica de organización económica está presente en Bolivia y no en Ecuador, donde especialmente el estado, la equipara o subsume dentro de la economía (popular y) solidaria, que es la que ha cobrado relevancia en el contexto ecuatoriano. En Bolivia, por otro lado, la economía solidaria tiene expresiones organizativas más recientes, que se articulan fuertemente a la noción de comercio justo y no está formalmente reconocida como tal por el estado, aunque se han dado algunos mecanismos de tipo legal que han ido posibilitando su paulatina visibilidad.

Pese a las diferencias conceptuales e históricas entre economía solidaria y economía comunitaria, existe entre ambas importantes convergencias, sobre todo en los principios y valores que las animan. Para una y otra, la práctica económica no está aislada de los vínculos sociales que deben preservarse y fortalecerse entre los seres humanos, y por lo tanto no se orienta a un único tipo de beneficio económico sino que integra beneficios sociales y culturales, además de una práctica de participación en la toma de decisiones. Cuando actores/as indígenas incursionan en actividades de economía solidaria, al menos en el caso boliviano y más limitadamente en Ecuador, a menudo la ven como expresión de los principios de la economía comunitaria, a la que consideran un antecedente; en algunos casos sus miembros comparten una doble membresía en la organización de economía solidaria y en alguna organización de carácter social y político comunitario. Es por este conjunto de aspectos que asumo pertinente en esta investigación referirme a la economía comunitaria y a la economía solidaria en términos comparables.

---

intelectuales o ideales: “es en los hechos de diversa naturaleza que las relaciones de parentesco” (Razeto 1984, 125).

## **Capítulo 2**

### **Entre lo dicho y lo hecho. El rol de la economía comunitaria y la economía solidaria en la transición post neoliberal de Bolivia y Ecuador**

El capítulo pretende aportar elementos de respuesta de la pregunta sobre el lugar que han ocupado la economía solidaria y la economía comunitaria como posibles caminos de cambio en las economías de Ecuador y Bolivia, durante la gestión de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales, respectivamente (2006-2015). El enfoque de este capítulo se centra en los niveles macro económicos y macro políticos, como paraguas fundamentales de las políticas sectoriales que las analizo en los capítulos cuarto y quinto. Intentaré mostrar las continuidades y rupturas entre la retórica de cambio económico basado en la economía comunitaria y la economía solidaria y las políticas económicas efectivamente implementadas por los gobiernos de Morales y Correa. Expongo inicialmente las distintas posiciones que se expresaron sobre estos temas, para dar cuenta de las disputas conceptuales que han estado presentes a lo largo de estos años, y luego analizo las orientaciones concretas de los gobiernos en el plano económico. Las fuentes principales de este análisis son los “balances” realizados tanto por actores oficiales como por autores/as críticos de las gestiones gubernamentales.

#### **1. Lo dicho**

Conceptos como el *sumak kawsay* y *suma qamaña*, buen vivir y vivir bien, así como el sistema social y solidario y socialismo comunitario, socialismo del siglo XXI o socialismo del *sumak kawsay*, revolución cultural democrática, descolonización y despatriarcalización, revolución ciudadana, se posicionaron en Ecuador y Bolivia como significados de alcance distinto relacionados con el propósito de cambio de modelo, de sistema o de civilización. Se trataba de conceptos cuyos contenidos no estaban dados y sobre los cuales ha corrido mucha tinta y mucha palabra hablada, en un proceso de definiciones y redefiniciones. Un momento clave de desarrollo discursivo fue para los dos países, el de las asambleas constituyentes<sup>1</sup> y los años inmediatamente siguientes. El debate

---

<sup>1</sup> La Asamblea Constituyente se instaló en Ecuador en noviembre de 2007 y se extendió hasta julio de 2008. La nueva Constitución resultante fue aprobada en referéndum en octubre del 2008, luego de lo cual se



se dio en los círculos estatales y en la sociedad, especialmente entre los grupos organizados de distinto tipo. Fue tan amplia y rica esta discusión que es muy difícil dar cuenta de ella en todas sus dimensiones y matices. Por eso me baso principalmente en fuentes secundarias y en la revisión de algunos documentos oficiales.

### **1.1. Los debates de intelectuales en Bolivia**

En los primeros años del gobierno de Morales y hasta 2010, hubo en Bolivia un debate dinámico, especialmente entre círculos de intelectuales ligados a centros de investigación y otros promovidos desde la Vicepresidencia del estado, que teniendo al intelectual-político García Linera a la cabeza, no ha dejado de producir libros y revistas de análisis político y académico.<sup>2</sup> El objetivo de estos debates era afinar la visión sobre las implicaciones de la transición política que estaba viviendo el país.

El horizonte político del cambio económico en Bolivia se ubicaba en la propuesta del socialismo comunitario como una contribución propia, original, del proceso boliviano. Así lo expresaba el Vicepresidente de la República:

Lo que tenemos son estructuras comunitarias agrarias fuertes que le dan una dimensión particular a nuestra lucha por el socialismo, que no tienen ni los países con capitalismo desarrollado ni los con capitalismo rezagado. Estas estructuras que persisten y resisten en base a trabajo común, propiedad común, trabajo asociado y comunitarismo democrático en la toma de decisiones, se convierten en virtud, en puente, en semilla para un tipo de socialismo basado en nuestra cultura, en nuestros valores y capacidades (García Linera 2010,15).<sup>3</sup>

Este “socialismo comunitario” no tenía como inspiración el marxismo. Para algunos, la Bolivia actual no tiene como modelo ni Cuba, ni Angola, ni Vietnam; tampoco los modelos socialdemócratas europeos, ni los más recientes como el de Venezuela; “el caso boliviano es único. Esto por sus peculiaridades, el tópico, el tema y el horizonte político que abren las

---

clausuró oficialmente. En Bolivia, se instaló en agosto del 2006 y terminó sus labores en diciembre de 2007, pero el referéndum aprobatorio de la nueva Constitución se dio recién en enero de 2009.

<sup>2</sup> Los debates en la sociedad, desde grupos y organizaciones de base, también fueron muy activas, especialmente de cara al proceso constituyente; no obstante, es más difícil dar cuenta de su desarrollo por no encontrarse suficientemente sistematizados.

<sup>3</sup> Las formas comunitarias no son sólo agrarias sino que se expresan en actividades asociativas comunitarias en los barrios y comunidades urbanas (García Linera 2010).

naciones y pueblos indígenas originarios campesinos lo hace singularmente distinto” (Prada 2010, 306). No obstante, autores como Jorge Viaña sí encontraba inspiración en diferentes textos de Marx para vislumbrar a la comunidad agraria como centro propulsor de la transición al socialismo (Viaña 2010).

Más allá o más acá de las discusiones sobre el horizonte político que se buscaba, el eje del debate giraba en torno al rol de la economía comunitaria en el marco de la economía plural y sus articulaciones económicas y no económicas con otros aspectos del proceso de cambio, ya que era la economía plural –que incluye la economía comunitaria, estatal, privada y social cooperativa- lo que establecía la Constitución aprobada en 2009 (Art. 306) como expresión de un nuevo patrón económico.<sup>4</sup>

Samanamud sostenía que la inclusión de la “economía plural” en la Constitución se dio como parte del necesario consenso con distintos sectores, porque inicialmente se colocaba la preeminencia de la economía social y comunitaria a secas (Samanamud 2010).<sup>5</sup> Aquí surge un problema de interpretación: ¿es la economía plural sinónimo de economía comunitaria? ¿Es un momento intermedio en el desarrollo de la economía comunitaria que sería la meta? ¿Es en sí misma un planteamiento alternativo al capitalismo?

Prada identificaba la economía plural y la comunitaria. Decía “Se trata de una economía plural, que se concibe como economía social y comunitaria, destinada a mejorar la calidad de vida y al vivir bien de las bolivianas y los bolivianos” (Prada 2010, 304). También señalaba:

El modelo de la economía plural es un modelo anti-capitalista por lo que se basa en el desarrollo de las formas de organización económico comunitarias... La economía plural trasciende las actuales políticas fiscales y monetarias y promueve formas comunitarias de propiedad como mecanismo para la redistribución de la riqueza (Prada 2011, 248).

---

<sup>4</sup>El Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien” (2006-2011) habla de patrón de desarrollo en oposición a “modelo” de desarrollo, “porque no seguimos ni utilizamos un prototipo probado y validado, sino que proponemos la construcción de un nuevo patrón de desarrollo en sustitución del patrón primario exportador” (PND 2007, 12).

<sup>5</sup>Uno de mis entrevistados coincide con esta afirmación (Entrevista C –funcionario político de gobierno- 2013; -funcionario gubernamental-). Morales Alvarez, de la CSUTCB, señala que la noción de economía plural constaba en un informe de minoría en la Asamblea Constituyente y llegó a prevalecer por la negociación política que se dio. El informe de mayoría hablaba de la Economía Social Comunitaria como la organización económica del estado (Morales 2009).

Para Prada, la economía plural es un planteamiento alternativo en tanto supone el reconocimiento de distintas lógicas económicas y la no aceptación de una única vía de desarrollo, proponiendo más bien distintos recorridos heterogéneos que suponen combinaciones de lógicas tradicionales y modernas “en el contexto jurídico-político donde el pueblo boliviano se convierte en el propietario absoluto de las riquezas naturales, convirtiéndose el Estado en un mero administrador” (Prada 2010, 298).

Samanamud sostenía que la economía plural era un medio para llegar a la economía social y comunitaria, pero se interrogaba sobre cómo lograrlo. Una clarificación que le parecía necesaria era distinguir una noción liberal de pluralismo en la que se supone una coexistencia multicultural, de una concepción de complementariedad económica en la que debe abordarse las asimetrías de las distintas formas económicas con respecto a la capitalista que ejerce hegemonía. Desde esta perspectiva, “el ámbito de la economía plural... tiene que articular un proceso de transformación de un nuevo modelo económico, sobre un eje descolonizador que permita encarar las asimetrías” (Samanamud 2010, 229). Tal proceso, no exento de conflictos, plantea una serie de interrogantes: “¿cómo hacemos para transitar hacia ese objetivo que se convertirá en común? O ¿cómo se plantea un cambio de modelo económico sin que ello involucre una imposición?, ¿cómo se “impone” lo comunitario y los nuevos principios de la economía plural?” (Samanamud 2010, 230).

Wanderley sostenía que hay diferentes interpretaciones de la economía comunitaria tanto en la Constitución Política del estado como en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que muestra las distintas visiones -en tensión- presentes en el debate y en la gestión gubernamental. En el Plan Nacional de Desarrollo habría dos definiciones, una que la presenta como sustentada en principios de reciprocidad y redistribución y por lo mismo opuesta a la economía capitalista basada en la acumulación de capital, y otra, en la que forma parte del sector económico generador de empleo e ingresos donde se incluyen todas las actividades privadas. En el Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno no aparece la economía comunitaria como tal (Wanderley 2010). A diferencia de los autores mencionados antes, Wanderley sostenía una visión crítica frente a lo que es y puede ser la economía comunitaria desde una perspectiva de búsqueda de relaciones económicas más equitativas. Para ella, las realidades de la economía comunitaria evidencian problemas

de explotación laboral, desigualdades profundas, ausencia de regulación estatal en varios campos como el de la seguridad social y una preeminencia en las actividades de comercio y servicios, que no abonaban al cambio de la matriz productiva del país. Por otra parte, señalaba que diversos estudios han dado cuenta de la debilidad de la acción colectiva y de un fuerte individualismo en el comportamiento del sector “comunitario” (Wanderley 2010; 2013 b).

La discusión en el terreno de la economía llegaba a un callejón sin salida y era preciso abordar las articulaciones de la economía plural –y de la economía comunitaria- con los procesos políticos, sociales y culturales. Para el vicepresidente García Linera

al igual que el capitalismo es una economía, una sociedad, un estado, una cultura y valores, es toda una civilización, algo que supere al capitalismo tiene que ser una economía, una sociedad, un tipo de Estado y política y una cultura que supere al capitalismo, es decir, otra civilización (García Linera 2010, 14).

De allí que proponía un “Estado Integral” como tipo de estado necesario para conducir la transición al socialismo comunitario,<sup>6</sup> que en Bolivia tomaría la forma de estado plurinacional, autonómico y comunitario. Lo distintivo de la política en la etapa de transición era, según García Linera, que “la sociedad civil y la sociedad política vuelven a fundirse gradualmente” para hacer posible la ampliación de la participación social en la toma de decisiones “mediante sus asambleas, congresos y cabildos”, construyendo una “democracia comunitarizada” (García Linera 2010, 16). Viaña iba más lejos, ubicando al “Estado Integral” apenas como un punto de partida, como una condición necesaria pero no suficiente para esta transición, que sólo podría vislumbrarse si se produjera un salto cualitativo en las luchas sociales “hacia formas más profundas de autogobierno social y de disolución de las relaciones sociales y las formas de propiedad del capital” (Viaña 2010, 386). Él se inspiraba nuevamente en los análisis de Marx sobre la Comuna de París y planteaba que “incluso el llamado Estado Integral debería ser disuelto bajo formas de autogobierno social, y esto requeriría de profundos trastrocamientos del conjunto del orden social y político” (Viaña 2010, 387).

---

<sup>6</sup> El estado integral –definido por Zavaleta- sería opuesto al “estado aparente”, que según ese autor, sería la expresión o representación de un reducido número de gente.

Según él, no se trataba de “utilizar” al estado como herramienta de emancipación, como creen los pragmáticos estatistas; no ha sido diseñado para eso, todo lo contrario, fue diseñado y perfeccionado como herramienta de opresión y sólo si se “demuele” el estado (Marx) -junto con las relaciones sociales y de propiedad que defiende sistemáticamente- se puede pensar excepcional y provisionalmente en la construcción de un tipo de estructura, de un semi-estado comuna que vaya auto-disolviéndose bajo formas de autogobierno social. La pregunta sería: ¿cómo avanzar en esta perspectiva, sin perder el principio de realidad? (Viaña 2010, 334).

De manera similar, Prada, a partir de las funciones que la Constitución atribuye al estado en el modelo económico (Constitución Bolivia 2009, Art. 316) consideraba que éste debía ser un “administrador de las propiedades del pueblo boliviano” y como tal debía someterse a una democracia participativa “que comprende el ejercicio de la democracia directa, la democracia delegada y la democracia comunitaria” (Prada 2010, 310). Sólo así sería una herramienta para lograr el objetivo de la economía social y comunitaria y el vivir bien. A la par que podría dinamizar la transición, el estado en sí mismo estaría en transición; no se trata de un estado nación moderno sino de otro estado que se convierta en instrumento de la sociedad (Prada 2010), que se base en nuevas reglas de juego para la relación estado-sociedad y “recupere las prácticas organizativas y de gestión de los bienes públicos y comunitarios de las multitudes” (Prada 2011, 236). El modo concreto que Prada vislumbraba para el nuevo estado partía del fortalecimiento de los gobiernos locales, especialmente a nivel de región, que sería la unidad territorial clave en la que se generarían nuevas prácticas gubernamentales en el marco de interculturalidad, desplazando las prácticas coloniales (Prada 2011). Su visión iba de lo político a lo económico, y no al revés, porque “el modelo de economía plural es la esfera económica del Estado Plurinacional, comunitario y autónomo” (Prada 2011, 242).

## **1.2. Las posiciones oficiales**

El Plan Nacional de Desarrollo: “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien” (2007), tiene partes donde se enfatiza una orientación radical de cambio anti-colonial y anti-neoliberal y una propuesta de fortalecimiento de la economía de los pueblos indígenas originarios campesinos-que salvo contadas ocasiones, es denominada como

“economía comunitaria”- y otras partes, cuyos énfasis son de continuidad de las líneas tradicionales de desarrollo, de tinte más pragmático, donde se aboga por una potenciación de la economía privada y transnacional.<sup>7</sup>

Las partes dedicadas a las orientaciones generales o definiciones de principios, así como los contenidos más directamente políticos, rescatan lo alternativo, tomando como eje las formas económicas, culturales y políticas de los pueblos indígenas, en el marco de la descolonización. En cambio, los capítulos dedicados a las políticas productivas y a la macroeconomía, tienen un tono de mayor continuidad con las orientaciones capitalistas y un sesgo más pragmático de referencia a los sectores privados y empresariales de la economía.

El reconocimiento y valoración de las formas comunitarias, solidarias y asociativas de producción es identificado como parte de la descolonización del estado y se establece como prioridad “el reconocimiento legal de las economías indígenas y la necesidad de su normatividad positiva” (PND 2007, 16). El nuevo patrón de desarrollo, entendido como una propuesta multiétnica y pluricultural, buscaría el autoabastecimiento de las comunidades campesinas y los pueblos originarios, en espacios regionales en los que éstos puedan tener un control autónomo de los procesos productivos, para garantizar la soberanía alimentaria, entendida como un pilar estratégico de la soberanía nacional (PND 2007, 16).

La economía de los pequeños productores es concebida a ratos como “tercer sector económico de carácter socio comunitario” diferenciado del sector privado y de las empresas estatales (PND 2007, 11) o, como “iniciativas económicas comunitarias” fomentadas como un proyecto del área social (*Bolivia Digna*) en poblaciones pertenecientes a los ochenta municipios más pobres del país (PND 2007, 43) o, como generadores de empleo e ingresos que requieren apoyo del estado para superar sus limitaciones (*Bolivia Productiva*) (PND 2007).

Los acápite del Plan referidos a *Bolivia Productiva*, en el segmento de los sectores estratégicos, así como el capítulo de sostenibilidad macroeconómica, se inscriben en una visión de continuidad. Allí se habla de que el país requiere, por un lado, “de alianzas

---

<sup>7</sup> Este Plan Nacional de Desarrollo estuvo vigente hasta 2016.

estratégicas con el sector privado nacional e internacional y con otras naciones a objeto de establecer criterios de desempeño para generar circuitos virtuosos entre el Estado y las empresas transnacionales” y “una política de tratamiento a la inversión extranjera que otorgue seguridad jurídica y reglas claras sobre su aporte al Estado y la sociedad” (PND 2007, 99).

La descolonización en este ámbito es entendida como el impulso de la industrialización para superar el patrón primario exportador, y el desmontaje del neoliberalismo, como la participación del estado en la actividad hidrocarburífera, fijando precios y volúmenes de exportación (PND 2007). En perspectiva macroeconómica, “no es posible dinamizar la producción y los ingresos con bajos niveles de inversión, por ello es esencial resolver la falta de financiamiento e incentivar el rol del empresariado. La inversión extranjera directa debidamente regulada es importante para el crecimiento... Los lineamientos del PND ...apuntan a crear una atmósfera adecuada para la inversión privada” (PND 2007, 191-192).

Otro eje de connotaciones disímiles es el referido a la concepción del estado, encontrándose posiciones que abogan por un cambio de carácter y de organización institucional que otorgue más protagonismo a las formas de organización política de los pueblos y movimientos sociales y otra más tradicional, que afirma el predominio del mismo estado en las relaciones con los actores económicos.

Entre las primeras, se leen párrafos como los siguientes:

Es necesario comprender el desarrollo como un proceso de participación, deliberación y emancipación donde las comunidades y los pueblos deciden las prioridades, los contenidos y las expectativas de su futuro desde sus valores culturales y su imaginario social... El Vivir Bien corresponde a un patrón de desarrollo y de democratización integral, plurinacional y diversificado, donde el desarrollo y la democracia tienen la misma importancia ... La democratización no pasa, únicamente, por el reconocimiento de las identidades culturales y sociales, sino por un diseño institucional distinto de la representación y del ejercicio del poder (PND 2007, 12-13).

Su carácter esencial se expresa en un nuevo poder que surge de los sectores populares y de los pueblos indígenas, de las comunidades campesinas y de los trabajadores del campo y la ciudad.... En lo político la descolonización implica aceptar las prácticas políticas de poblaciones sometidas y excluidas, mientras que en lo económico reconoce las economías de los pueblos agrarios y nómadas junto a las comunidades urbanas (PND 2007, 15).

Esta orientación se condensa tanto en la primera parte del PND que trata sobre la *concepción* de desarrollo, como en la parte de *Bolivia Democrática*. En ésta se enfatiza en la importancia de construir un poder social de las organizaciones de base y de los pueblos indígenas que a la vez sea complementario y opuesto al poder estatal. La propuesta es construir un nuevo tipo de democracia que enlace lo mejor de la democracia representativa y de la democracia participativa, en una perspectiva comunitaria. Esto se lograría mediante la delegación del poder a los ámbitos sub nacionales mediante una descentralización territorial del poder, constituyendo Consejos Regionales de Desarrollo y redefiniendo las competencias regionales del estado para que las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas puedan asumir funciones públicas, bajo sus usos y costumbres. Este conjunto de articulaciones diversas darían lugar al estado plurinacional comunitario.

Desde una perspectiva más tradicional, el objetivo político que expresaría la oposición anti-neoliberal y anticolonial supone que

el Estado descolonizado controlará el excedente económico para el desarrollo ampliado de la vida humana, asumirá el rol productor y distribuidor de la riqueza nacional y cumplirá el papel rector de la actividad económica. El Estado recupera las funciones, las atribuciones y las competencias que el neoliberalismo le cercenó progresivamente hasta convertirlo en un aparato subsidiario (PND 2007, 16).

Las diferencias de caracterización y de énfasis llevan a formular el objetivo del PND también con aderezos distintos, aunque lo común y central es el cambio del patrón primario exportador. Por un lado:

Este objetivo requiere del cambio del actual patrón de desarrollo primario exportador, que se caracteriza por la explotación y exportación de recursos naturales sin valor agregado, y de la constitución de un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado, consistente en



la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables... El nuevo patrón tiene como función la generación, control y distribución de los excedentes producidos por los recursos naturales renovables y no renovables para la acumulación interna que alimente, en el largo plazo, el desarrollo nacional (PND 2007, 1).

Por otro:

El objetivo principal está centrado... en la supresión de las causas que originan la desigualdad y la exclusión social del país, lo que significa cambiar el patrón primario exportador y los fundamentos del colonialismo y el neoliberalismo que lo sustentan. Es decir, desmontar, no sólo los dispositivos económicos, sino también los políticos y culturales, coloniales y neoliberales erigidos por la cultura dominante, que se encuentran diseminados en los intersticios más profundos de la organización del Estado y también en la mente de las personas a través de la práctica social individual en detrimento de la solidaridad y la complementariedad (PND 2007, 4).

La principal diferencia radica en que la primera formulación es estrictamente económica; tanto el viejo patrón como el nuevo tienen como eje los recursos naturales renovables y no renovables. En el primero se los exporta sin valor agregado y se plantea industrializarlos para generar excedentes que alimenten un difuso “desarrollo nacional” “en el largo plazo”. El objetivo del cambio del patrón de desarrollo primario exportador pone su énfasis en la industrialización de los recursos renovables y no renovables, reconociendo la alta dependencia de los sectores extractivos, por lo que éstos “seguirán siendo los de mayor dinamismo en la economía, debido a la coyuntura favorable de los precios internacionales y la abundancia de estos productos existentes en el país” (PND 2007, 189).

La segunda formulación se centra en la superación de las causas de la desigualdad y exclusión social y, aunque también plantea la necesidad del cambio del patrón primario exportador, hace énfasis en el cambio de factores políticos y culturales junto con los de la dimensión económica y se les da una actualidad presente.

El Plan, en su sección de Bolivia Productiva, combina el énfasis en los sectores estratégicos con el planteamiento de la “diversificación productiva” orientada prioritariamente al desarrollo agropecuario, turismo, manufactura y artesanías, conceptualizados como sectores

generadores de ingresos, encontrándose en los dos primeros más alusiones al apoyo a las economías familiares y comunitarias. La principal política que se anuncia en el ámbito agrario es la transformación de la estructura de tenencia de la tierra y la promoción del acceso por parte de los campesinos e indígenas originarios;<sup>8</sup> otra es la de transformación de patrones productivos y alimentarios por parte de todos los productores rurales, donde también se enfatiza “el rol de la agricultura familiar campesina, indígena y originaria con base comunitaria” (PND 2007, 139) vinculando el desarrollo agropecuario en una perspectiva integral de manejo forestal y de desarrollo rural territorial. En cuanto al turismo, “su desarrollo estará orientado a promover y priorizar la participación de pueblos indígenas, originarios y comunidades rurales en la actividad, como agentes de preservación de la diversidad cultural, en armonía con el medio ambiente, como promotores del desarrollo local y receptores directos de los beneficios de la actividad turística” (PND 2007, 148).

### **1.3. La visión de los ideólogos gubernamentales en Ecuador**

El presidente Correa expresaba sus ideas económicas en los primeros tiempos bajo la clave discursiva de la moralización de la economía, entendida como la *lucha contra los abusos* de los grupos de poder, de los organismos internacionales y a veces de los trabajadores, moralización que se expresaba en varias ocasiones bajo la inspiración cristiana.<sup>9</sup> Esa envoltura moral, filosófica, ética de sus propuestas económicas le eximía de mayores concreciones conceptuales sobre cómo viabilizar el cambio.

El nuevo modelo económico propugnado por el presidente Correa se abría paso

a través de temas como la crítica y superación del neoliberalismo, la identificación de los banqueros, organismos internacionales y acreedores externos como los principales oponentes, la revalorización del trabajo frente al capital, la lucha contra la pobreza y por la redistribución de la riqueza y la recuperación “soberana” de los sectores estratégicos de la economía (Vega 2014 b, 21).

---

<sup>8</sup> Esta política es analizada en detalle en el capítulo cuarto.

<sup>9</sup> Para un análisis detallado del discurso económico del presidente Correa expresado en los discursos de posesión y en los informes anuales a la Asamblea Nacional, ver Vega 2014 b.

El desconocimiento de segmentos de la deuda externa calificados de ilegítimos, fue central en los primeros años,<sup>10</sup> así como la confrontación permanente con los banqueros como prototipos de la corrupción y abuso, frente a los cuales se reafirmaba el rol del estado como regulador de sus actividades. Desmarcarse de la tutela de los organismos multilaterales y ciertas potencias extranjeras, afirmando principios de “soberanía y dignidad” era otro signo distintivo del nuevo modelo económico inaugurado por la *revolución ciudadana*, así como la oposición al predominio absoluto del mercado: “Le apostamos a una relación equilibrada entre sociedad, Estado y mercado; rehusamos someternos al “dios mercado”, sacramentado por nuestros opositores y que, ahora, se desmorona frente a una de las más profundas crisis económicas de los dos últimos siglos” señalaba el Presidente en su discurso anual de 2009 (Correa 2009 b, 35).

Otros actores vinculados al proyecto gubernamental promovieron debates alrededor del contenido de la propuesta de la *revolución ciudadana* y para clarificar el alcance del “sumak kawsay” o su traducción como “buen vivir”, una vez que estos términos se consagraron en la nueva Constitución aprobada en 2008. El principal exponente de este esfuerzo pedagógico de difusión y discusión de los contenidos constitucionales fue Alberto Acosta-Presidente de la Asamblea Constituyente hasta poco antes de su término-.<sup>11</sup> El horizonte planteado por Acosta era la superación del capitalismo por la vía de la construcción del Buen Vivir, cuyo contenido se esforzó en delinear en artículos y conferencias:

La tarea de superar el sistema capitalista es muy compleja y difícil, debido a las mismas limitaciones impuestas por este sistema....pero es una tarea indispensable, porque las condiciones actuales del capitalismo no permiten esperar más, no se puede mantener a largo

---

<sup>10</sup> En 2007 se creó la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público para analizar el endeudamiento externo ecuatoriano desde 1976. Su conclusión fue que importantes tramos de la deuda eran ilegítimos e incluso ilegales. Basándose en ese informe, el gobierno suspendió el pago de dos tipos de Bonos (a 12 y 30 años) pero luego recompró esa deuda a un precio inferior, dejándose de aplicar otras recomendaciones de la comisión sobre otros tramos de la deuda.

<sup>11</sup> Alberto Acosta renunció a la conducción de la Asamblea Constituyente cuando el Presidente de la República y la mayoría de Alianza País le conminó a concluir con la aprobación de la Constitución en los plazos establecidos por la norma de su convocatoria, aprobada en plebiscito. Acosta se opuso a limitar los debates de los constituyentes y los procesos de consulta social que se hicieron en torno a la nueva constitución.

plazo un modelo que resulta depredador, no sólo de la mano de obra, sino sobre todo de la Naturaleza (Acosta 2008 a, 27).

Abogando por un esfuerzo creativo que supere dogmas ortodoxos, Acosta abrazaba el *sumak kawsay* como el paradigma de cambio, que debía nutrirse desde la perspectiva plural de distintos actores, reconociendo que el término expresaba la visión y experiencia de las nacionalidades y pueblos indígenas de una búsqueda de “vida armoniosa entre los seres humanos y de éstos con la Naturaleza” (Acosta 2008 a, 33) pero a la vez abriendo una convocatoria amplia para su construcción colectiva, en el contexto de un debate democrático.

Sus primeras formulaciones vinculaban el *sumak kawsay* con la centralidad de la naturaleza en el pensamiento económico: “La Naturaleza tiene que ser el elemento fundacional de cualquier nueva economía” sostenía (Acosta 2008 a, 35). Lo vinculaba también al ejercicio de diversas soberanías: alimentaria, energética, jurídica, cultural/educativa y del cuerpo, haciendo énfasis en la dimensión internacional de las alianzas para la construcción de modelos alternativos. Otro aspecto que relievaba era el reconocimiento de distintas formas de hacer economía, además de la privada y la estatal, a las que habría que fortalecerlas con acceso a la propiedad y otros derechos, en referencia a la economía cooperativa, comunitaria, asociativa, familiar. Finalmente, un aspecto frecuentemente reiterado era la convergencia de tres principios y tres poderes, el del mercado, del estado y de la sociedad, siendo el poder ciudadano y social el que debía controlar a los otros dos (Acosta 2008 a). Para Acosta, los mercados debían ser regulados y transparentados para evitar monopolios y oligopolios y posibilitar una verdadera competencia, democratizando los mercados. Para ello planteaba la necesidad de instituciones públicas fortalecidas y normas previsible que eviten los abusos por parte de los sectores económicos más poderosos basados, muchas veces, en privilegios arbitrarios. Una atención importante merecía la transformación del sistema financiero: del privado para evitar su carácter especulativo, y del público y cooperativo, para fortalecerlos en función de apoyar las economías pequeñas y medianas y las obras de desarrollo (Acosta 2008 b).

En esas primeras formulaciones, la economía solidaria no aparecía como concepto.<sup>12</sup> Recién en una intervención suya del año 2010 se refiere de manera específica a la necesidad de construcción de una economía solidaria como modo de concretar el principio de solidaridad que sería un valor básico del Buen Vivir:

Se busca una economía distinta, una economía social y solidaria, diferente de aquella caracterizada por una supuesta libre competencia, que anima el canibalismo económico entre seres humanos y que alimenta la especulación financiera. A partir de esa definición constitucional se aspira a construir relaciones de producción, de intercambio y de cooperación que propicien la eficiencia y la calidad, sustentadas en la solidaridad. Se habla de productividad y competitividad sistémicas, es decir medibles en avances de la colectividad y no sólo de individualidades... (Acosta 2010, 38).<sup>13</sup>

También reconocía, en ese entonces, como base de la economía solidaria “la redistribución de la riqueza (de la tierra y del agua, por ejemplo) y la distribución del ingreso con criterios de equidad, así como la democratización en el acceso a los recursos económicos” (Acosta 2010, 40). En octubre del 2012, su visión de economía solidaria proyectaba la idea de un pequeño capitalismo complementado por lógicas de solidaridad:

La opción es crear un aparato productivo vigoroso basado en las pequeñas y medianas empresas del campo y la ciudad, las cuales, además de generar puestos de trabajo, son las que –con frecuencia- menos problemas ambientales generan. El eje de este universo de emprendimientos *estaría complementado* por las unidades productivas comunitarias, asociativas y cooperativas, así como las unidades económicas populares, con los que se debe construir otra economía, una economía solidaria como manda la Constitución de Montecristi” (Acosta 2013, 95. Énfasis añadido).

---

<sup>12</sup>Alberto Acosta y Esperanza Martínez -una conocida ecologista ecuatoriana-, son editores de una colección de libros destinados a difundir y discutir los contenidos constitucionales. Comenzaron a publicarse en 2009 y sus siete primeros títulos versaron sobre temas ambientales y políticos. Recién en 2011 se incluyó en la colección el texto “Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital”, una selección de artículos de José Luis Coraggio.

<sup>13</sup>Nótese la diferencia de este postulado respecto al planteamiento del año 2008 de democratizar los mercados, fomentar la competencia y eliminar los monopolios. En todo caso, la connotación que él da al concepto de competitividad sistémica es sui géneris comparado con los contenidos dados en la literatura académica para re pensar los factores de la competitividad industrial.

En 2010 se dieron eventos y publicaciones en los que otros portavoces gubernamentales adelantaron sus reflexiones sobre la orientación del cambio propuesto por la *revolución ciudadana*. El horizonte del proyecto político era, para éstos, en ese entonces el “socialismo”. Un socialismo “con características propias” según Ricardo Patiño (2010), o el socialismo del *sumak kawsay*, según René Ramírez (2010 c). En ambos casos, la propuesta englobaba aspectos políticos, sociales y económicos.

Para Patiño, la *revolución ciudadana* debía ser concebida como una etapa hacia el socialismo, que “busca establecer un modelo basado en la economía solidaria, ...una mejor distribución de la riqueza, que privilegia la producción y ataca la especulación, que apoya al pequeño y mediano productor urbano y rural, que reparte tierra y crédito al campesino, que fortalece la soberanía alimentaria...., que ejerce soberanía sobre los recursos naturales no renovables” (Patiño 2010, 135). En este modelo se reconoce la propiedad privada, estatal y comunitaria y se enfatiza la importancia de apoyar la pequeña y mediana producción, que tiene menores niveles de enajenación del trabajo que la gran producción. “La revolución ciudadana en la construcción del socialismo pone énfasis en el concepto de sociedad de propietarios” que podría entenderse como la mayor presencia de los trabajadores en la gestión de las empresas, la creación de una mayor conciencia sobre la socialización de los medios de producción hasta la directa transferencia de la propiedad a los trabajadores –como en los casos de empresas recuperadas- (Patiño 2010, 136).

Esta idea de la “sociedad de propietarios” la sostenía también Alberto Acosta y Gustavo Larrea. El primero hablaba de que “perseguimos una economía de propietarios y productores. Una economía que garantice el derecho de propiedad bien habida. Pero también el derecho a la propiedad de quienes nada o muy poco tienen” (Acosta 2008 b, 11).<sup>14</sup> Larrea, por su parte, criticando la experiencia de estatización de los medios de producción en la que se basó el “socialismo real”, señalaba que la propuesta del “socialismo del siglo XXI” era socializar los medios de producción, construyendo una

---

<sup>14</sup>En 2010, esta formulación tenía un matiz distinto para Acosta: “Lo que se busca es ampliar la base de productores y propietarios, *sobre todo colectivos*, en un esquema de economía solidaria que articule activa y equitativamente a todos los segmentos productivos. En esta línea de reflexión habrá que fortalecer los esquemas de cogestión en todo tipo de empresas, para que los trabajadores y trabajadoras sean también actores decisivos en la conducción de las diversas unidades productivas”, sostenía Acosta (2010, 40. Énfasis añadido).

sociedad de productores y propietarios que posibilite la generación y la distribución de la riqueza (Larrea 2009, 121).

Para Patiño, en el ámbito político, se requería de una reforma estatal para pasar del estado burocrático al estado controlado por la ciudadanía, entendida como nuevo sujeto revolucionario, que confluya desde distintos sectores sociales organizados y no organizados para impulsar las transformaciones; “nunca la ciudadanía de los ciudadanos dispersos, unidos a través de la publicidad política, pero incapaces de sostener un proceso revolucionario” (Patiño 2010, 140).

La *revolución ciudadana*, para Ramírez, tenía el reto de inventar nuevos conceptos que le permitan diferenciarse tanto de la izquierda reformista y de la de la “tercera vía”, que según él, se contentó con sólo disputar los adjetivos de la agenda neoliberal. Esos nuevos conceptos ordenadores serían la reinención del estado que significaría su descentramiento como tal para dar paso al poder ciudadano; la apropiación en la vida cotidiana de los nuevos principios y valores establecidos en el nuevo pacto de convivencia creado con la Constitución; la politización de la economía para cuestionar su monopolización y oligopolización y la mercantilización de las relaciones sociales; y la reconstrucción de lo público y de lo común en una comunidad política con sentido de pertenencia y pleno respeto a las diversidades existentes (Ramírez 2010 b).

Ramírez definía la etapa actual como pos neoliberal y establecía como siguiente etapa la del “capitalismo popular” o “socialismo de mercado” como previa al socialismo del *sumak kawsay* (Ramírez 2010 a). En el post neoliberalismo, el modelo productivo sería “la revolución industrial sin desposesión, que no es intensiva en capital ni energía sino que es abundante en mano de obra, economizadora de energía y que no compromete el patrimonio (capital) natural de las siguientes generaciones” (Ramírez 2010 a, 10). Se continuaría con un modelo primario exportador hasta lograr un cierto nivel de acumulación estatal en sectores estratégicos que permita el tránsito al capitalismo popular o socialismo de mercado, que implicaba un desarrollo más endógeno donde habría no sólo sustitución de importaciones sino también de exportaciones, diversificación de las formas de propiedad y de organización de la producción. A nivel político, el post neoliberalismo suponía la recuperación del estado para el bien común, eliminando el estado burgués, y la etapa del

capitalismo popular suponía la construcción del estado plurinacional e intercultural avanzando además a un tipo de estado descentralizado y desconcentrado (Ramírez, 2010 a).

El socialismo del *sumak kawsay*, como horizonte ulterior, implicaría la construcción de una biópolis, el paso de la manufactura a la mentefactura, o sea un modelo económico basado en un nuevo conocimiento y la producción de bienes relacionales que potencien la convivencia y los vínculos gregarios, que son los que producen felicidad, más que los bienes materiales. El tipo de poder político correspondiente a esta etapa sería el poder popular y florecerían cinco tipos de justicia: socioeconómica, histórica, intergeneracional, política y de la naturaleza (Ramírez 2010 a).

El socialismo del *sumak kawsay* sería en sí mismo un “bio socialismo republicano” (Ramírez 2010 c). “Bio” para aludir al rol central de la conservación de la naturaleza en el nuevo pacto social, una vez que la Constitución del 2008 le había concedido “derechos”.<sup>15</sup> “Socialismo” como sinónimo de igualitarismo, porque busca la justicia política, la justicia económica, la justicia territorial, la justicia intergeneracional y de género, la construcción del estado plurinacional y pos-patriarcal, como base para el florecimiento de las capacidades humanas individuales y nuevas relaciones sociales. “Republicano” porque busca una nueva noción de libertad sustentada en la deliberación pública, participación social y control social de la acción estatal, basadas en la virtud cívica de los ciudadanos y ciudadanas para la construcción de lo público como un espacio de diálogo de múltiples y diversas identidades (Ramírez 2010 c).

El rol de la economía social y solidaria era central en esta primera propuesta, especialmente para la consecución del “socialismo” o “igualitarismo”. Para lograrla se debía

cambiar el monopolio de los medios de producción de la actual sociedad de mercado, en donde los propietarios tienen el control de los procesos de trabajo y de la producción, e impiden que los trabajadores ejerciten libremente sus virtudes, los aliena de sus capacidades y del producto de su trabajo. La nueva propuesta apela al florecimiento *in situ*

---

<sup>15</sup>Sostiene que la principal ventaja comparativa del Ecuador es su mega biodiversidad y “su principal ventaja competitiva es saberla aprovechar a través de su conservación y la construcción de la industria de la bio y nano tecnología” (Ramírez 2010 c, 69).



del trabajador, a compartir los derechos de propiedad y a cooperar en todo el proceso productivo (Ramírez, 2010 c, 64).

De este recorrido se desprende que las propuestas económicas de la *revolución ciudadana* se plantearon inicialmente como anti o pos neoliberales, en unos casos explicitando una orientación socialista como horizonte ulterior (Patiño, Ramírez) o, en otros casos, adoptando el *sumak kawsay* como paradigma con identidad propia, aunque con escasas concreciones en su definición (Acosta, Correa). La discusión en torno a la nueva Constitución marcó un momento de activación del debate sobre las características del cambio propuesto, tanto en la sociedad como en la Asamblea Constituyente y en los círculos gubernamentales, lo que permitió que se decantaran posiciones.<sup>16</sup>

#### 1.4. Los Planes Nacionales de Desarrollo<sup>17</sup>

El primer plan nacional de desarrollo se elaboró para el periodo 2007-2010, pero la aprobación de la nueva Constitución en 2008 dio paso a elecciones generales en el 2009 y se inauguró un nuevo periodo presidencial de Rafael Correa, por lo que se redactó un segundo plan de desarrollo, al que se le denominó Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) (2009-2013). Aunque el primero también hablaba del “buen vivir”, su matriz conceptual se adscribía a la concepción del desarrollo humano, entendido como la expansión de las capacidades humanas y el uso de tales capacidades para la auto-realización personal y colectiva.<sup>18</sup> Se buscaba nutrir esta propuesta con reflexiones innovadoras, entre las que se citaba “los planteamientos de una economía social y solidaria; el ecologismo “profundo” y sus planteamientos de limitar biofísicamente el crecimiento

---

<sup>16</sup>Algunos personajes que continuaron en espacios institucionales claves, pudieron permear sus propuestas en instrumentos de conducción política, como es el caso de René Ramírez que fue nombrado Secretario Nacional de Planificación en diciembre del 2008 y condujo la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Otros, como Alberto Acosta, fueron paulatinamente distanciándose del gobierno en el periodo post constituyente, e intentaron más bien una labor pedagógica de difusión y discusión de los contenidos constitucionales y luego una acción política claramente ubicada en la oposición, junto con otros sectores populares y políticos de izquierda.

<sup>17</sup>En Ecuador se han aprobado tres planes de desarrollo a lo largo del periodo gubernamental del presidente Correa (2007-2010; 2009-2013 y 2013-2017).

<sup>18</sup>La propuesta del desarrollo humano se institucionalizó en 1990 cuando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó un primer informe basado en indicadores de tipo social para la medición del desarrollo de las naciones, diferenciándose de indicadores meramente económicos orientados a medir fundamentalmente el crecimiento cuantitativo de la economía.

económico; las visiones más radicales que proponen ciertas rupturas con el sistema capitalista; y las visiones “post-desarrollistas” que han planteado diversos académicos y militantes de los países del Sur” (PND 2007-2010, 42). No obstante, el tono predominante del primer plan enfatizaba un mayor protagonismo estatal como lo distintivo en el campo de la economía. Se leían afirmaciones en las que se reconocía la preeminencia de la economía privada acompañada de una mayor intervención estatal:

La iniciativa privada cristalizada en la eficiencia, creatividad y destreza del trabajo tanto como en el espíritu de emprendimiento y la capacidad de organización del empresariado son los motores del crecimiento económico. Para que ella se concrete en desarrollo humano es preciso conjugarla con un Estado capaz de conducir independiente y democráticamente la gestión de lo público... (PND 2007-2010, 254).<sup>19</sup>

Los doce objetivos que propuso ese primer plan se mantuvieron en los siguientes; en el inmediatamente posterior, prácticamente de manera textual. Uno de estos objetivos se proponía “Establecer un sistema económico solidario y sostenible” (PND 2007-2010) e incluyó algunas políticas y estrategias relacionadas con la economía solidaria.

El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 enfatizaba, de manera más clara, el rol de la economía solidaria como puntal de la transición del sistema económico. Recogía y expresaba el ímpetu transformador que se respiró en la Asamblea Constituyente y se plasmó en ciertas partes de la nueva Constitución.

Dicho Plan se proponía “dejar atrás los principios rectores de una sociedad liberal utilitaria (que no supo poner en práctica el reconocimiento de los derechos liberales) para conformar un igualitarismo republicano moderno” (PNBV 2009-2013, 54). Planteaba la transición desde la hegemonía capitalista neoliberal a un “sistema económico soberano regido por el Buen Vivir, que supere estas injusticias y desigualdades, e impulse una economía endógena para el Buen Vivir” (PNBV 2009-2013, 329).

---

<sup>19</sup> Es de resaltar la gran importancia que concede este primer plan al tema de las relaciones internacionales con países del norte (EEUU y la CE especialmente) y con los países vecinos, detallando un conjunto de políticas y estrategias relativas a la defensa de la soberanía, la integración sudamericana, respeto de los derechos humanos, temas migratorios, de cooperación internacional y de defensa y seguridad.

La estrategia se orientaba “a construir en el mediano y largo plazo una sociedad del bioconocimiento y de servicios eco-turísticos comunitarios” (PNBV 2009-2013, 56) para llegar a la “biópolis eco turística”, cuyo desafío era concretar “un nuevo modo de generación de riqueza y redistribución post-petrolera para el Buen Vivir” (PNBV 2009-2013, 7). El rol de la economía social y solidaria era central en esta primera propuesta: “el impulso de una economía popular, social y solidaria constituye la principal herramienta para incorporar la redistribución en el propio proceso de generación de riqueza” (PNBV 2009-2013, 56).

Las fases previstas para llegar a este horizonte estratégico eran cuatro y, especialmente en las dos primeras, la economía solidaria aparecía como muy relevante. En la *primera*, manteniendo todavía la dependencia de los bienes primarios de exportación, se priorizaba la redistribución y la construcción de bases para el despegue de la industria nacional y el cambio de la matriz energética. “La protección a sectores generadores e intensivos en trabajo y empleo será prioridad, así como a aquellos asociados a iniciativas provenientes de la economía social y solidaria, junto con el ejercicio de la soberanía alimentaria del país...” (PNBV 2009-2013, 58).

En la *segunda fase*, se esperaba el aumento de importancia de la industria nacional tras la existencia de un superávit energético. “Se apuntala la estrategia de generación de riqueza a través del eco-turismo comunitario y se busca que, desde el propio proceso productivo, se distribuya el excedente a través del reforzamiento de la economía popular, social y solidaria” (PNBV 2009-2013, 58).

Como puede colegirse, en el curso del tránsito hacia la “biópolis”, la economía social y solidaria era un eje clave y en el horizonte de llegada, las dos áreas económicas en que se cifraba el cambio del modelo de acumulación, también priorizaban sectores donde la economía social y solidaria ya estaba enraizada: el turismo comunitario y la agroecología.

### **El cambio de énfasis del PNBV 2013-2017**

En el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 ya no se habla de cuatro “fases” sino más bien de “cuatro ejes, interactuantes y complementarios entre sí en el largo plazo: a) cierre de brechas de inequidad; b) tecnología, innovación y conocimiento; c) sustentabilidad

ambiental y d) matriz productiva y sectores estratégicos” (PNBV 2013-17, 63). Se difumina el horizonte de llegada de una transición que prioriza el cambio de la matriz productiva del país como principal objetivo.<sup>20</sup> En palabras del nuevo Plan Nacional del Buen Vivir, el cambio de la matriz productiva significa:

cimentar una evolución creciente de *producción industrial y de servicios con valor agregado*, a través de la *expansión del conocimiento científico y tecnológico*, basada en la sustentabilidad ambiental, en el marco de un proceso decreciente de extracción de recursos naturales, cerrando así las brechas de inequidad en beneficio de las generaciones futuras. Este progresivo desacoplamiento de la base material extractivista, el fortalecimiento de la producción orientada a la *satisfacción de la demanda nacional* y el *impulso a las exportaciones de productos industrializados y servicios de alto valor agregado*, posibilitan la sostenibilidad de la economía ecuatoriana a largo plazo, en una dinámica continua, mediante políticas públicas que aseguren una transición armónica y ordenada (PNBV 2013-17, 63) (Énfasis añadido)

De esta explicación se desprende la importancia de la industrialización y transformación productiva para la producción de bienes y servicios con valor agregado e importante incorporación de conocimiento y tecnología, procesos que generalmente están asociados con relaciones de producción capitalistas, sean de tipo privado o estatal.

No es que el PNBV 2009-2013 no haya planteado también el cambio de la matriz productiva del país;<sup>21</sup> la diferencia radica en que aquél la concebía inscrita en un tránsito a “otro” modelo económico, signado por la democratización, diversidad y justicia económica en el que se asignaba un rol central a la economía solidaria.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> El Plan de Desarrollo 2013-2017 fusiona algunos objetivos del plan anterior y agrega dos que establecen con claridad las prioridades: “Impulsar la transformación de la matriz productiva” (Objetivo 10) y “Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica” (Objetivo 11). (PNBV 2013-17, 298 y 319)

<sup>21</sup> La similitud de metas de los dos planes de desarrollo en lo relativo al cambio de la matriz productiva así lo confirma. Ver al respecto el Anexo N. 1.

<sup>22</sup> Esta orientación es clara en el “Fundamento” del capítulo 11 del PNBV 2009-2013 (329-330). La estructura del PNBV 2013-2017 suprime la sección de “fundamentos” en cada uno de los objetivos, que servía para sentar las bases de principios y orientaciones generales de cada uno de ellos. Así, tras breves párrafos introductorios, se impone un tono más pragmático en los planteamientos, debilitándose la referencia a los principios y horizontes de llegada de la planificación.

En el PNBV 2009-2013 se leían claras alusiones a la necesidad de reconocer y potenciar la economía solidaria y aquellas prácticas económicas respetuosas de la naturaleza; el PNBV 2013-2017 se refiere a la economía popular y solidaria como el sector que emplea al 64% de la fuerza laboral ecuatoriana y también relieves su importante aporte del 25.7% en el PIB (PNBV 2013-2017, 263) pero ya no le concede el rol de motor del cambio para avanzar hacia una “economía endógena para el Buen Vivir”, como lo hacía el anterior plan.

El diagnóstico del sistema económico realizado en el PNBV 2009-2013 se centraba en la desigualdad social que había provocado el modelo económico imperante, mientras el PNBV 2013-2017 hace énfasis en indicadores macroeconómicos referidos al “sector real, fiscal, externo, financiero y solidario”, es decir, organiza su exposición en los términos de la ciencia económica tradicional; incluye menos metas referidas a la economía solidaria que el anterior y de carácter menos diversificado.<sup>23</sup>

Como puede observarse en el recuadro, las metas del PNBV 2013-2017 que tienen alguna relación con la economía popular o solidaria, se derivan del objetivo 10 referido a la transformación de la matriz productiva y del objetivo 9 referido al empleo, mientras las del PNBV 2009-2013 se ubicaban en cuatro objetivos, lo que habla de una mayor diseminación o transversalización del tema en el conjunto del plan.

Cinco de las once metas planteadas en el anterior plan correspondían al objetivo 1<sup>24</sup> que aludía a contenidos relacionados con las relaciones sociales y territoriales, más que con aspectos exclusivamente económicos.

Los dos planes coinciden en metas similares en el ámbito de la comercialización y del empleo, pero el plan 2013-2017 no incluye metas referidas al impulso de la asociatividad, el fomento de la agricultura familiar, el apoyo productivo vía compras públicas, el acceso a recursos económicos y a la propiedad, que sí incluía el PNBV 2009-2013. El nuevo plan formula una de las metas de empleo como reducción de la informalidad laboral, lo que

---

<sup>23</sup> El PNBV 2013-2017 tiene, en general, menos metas que el anterior en todos los objetivos y, salvo contados casos, no expone un balance del cumplimiento de las del periodo anterior. Tiene en cambio más políticas y muchos más “lineamientos estratégicos”. Sin embargo, me refiero aquí a las metas porque, como se sabe, éstas resumen o expresan las dimensiones medibles de las políticas y sobre ellas se basan los procesos de “rendición de cuentas”.

<sup>24</sup> “Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad”.

puede interpretarse como mayor número de trabajadores/as empleados en actividades de la economía capitalista o como una formalización –entendida como mayor regulación- de las actividades de la economía popular y solidaria.

**Recuadro 2.1** Metas referidas o con impacto directo en la economía popular y solidaria en los Planes Nacionales del Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017

<b>PNBV 2009-2013</b>	<b>PNBV 2013-2017</b>
1.4.1. Reducir en un 22% el nivel de concentración de la tierra, hasta el 2013.	10.5. Disminuir la concentración de la superficie regada a 60 veces.
1.8.2. Reducir la brecha de intermediación en 20% hasta el 2013.	10.6. Reducir la intermediación de productos de pequeños y medianos productores en 33%.
11.2.2. Desconcentrar el mercado de comercialización de alimentos hasta el 2013.	
1.8.1. Duplicar la participación de la agricultura familiar campesina en las exportaciones.	
5.3.1. Sustituir importaciones de maíz, pasta de soya, trigo y cebada hasta reducir la participación al 40% hasta el 2013.	10.7. Revertir la tendencia de la participación de las importaciones en el consumo de alimentos agrícolas y cárnicos y alcanzar el 5%.
11.3.1. Aumentar a 98% la participación de la producción nacional de alimentos respecto a la oferta total hasta el 2013.	
11.2.1. Incrementar el 45% la participación de las MIPYMES en los montos de compras públicas.	
1.4.2. Reducir en 10% la concentración del acceso al crédito hasta el 2013.	
6.3.2. Duplicar el porcentaje de personas con participación activa en asociaciones de productores, comerciantes o agricultores hasta el 2013.	
6.5.1. Disminuir en 10 puntos el subempleo bruto nacional hasta el 2013 (al 40%).	9.2. Disminuir el subempleo de la PEA al 40%.
	9.4. Reducir la informalidad laboral al 42%
1.3.1. Alcanzar el 40% de personas con seguro social hasta el 2013.	9.7. Aumentar la PEA afiliada a la seguridad social contributiva al 60%, y a nivel rural al 50%

Fuente: PNBV 2009-2013. PNBV 2013-2017

Por otra parte, “Reducir en un 22% el nivel de concentración de la tierra”, como lo proponía el plan 2009-2013 es bastante más ambicioso desde una perspectiva de

transformación económica que plantearse “Disminuir la concentración de la superficie regada a 60 veces”.<sup>25</sup>

Sobre el tipo de investigación científica para apuntalar el cambio de matriz productiva, el PNBV 2013-2017 afirma la necesidad de desarrollar el bio conocimiento sobre la biodiversidad del país, potenciando como prioritarios a sectores económicos “que dependen directamente de la naturaleza y sus recursos biológicos, tales como alimentos frescos y procesados, bioenergías, productos farmacéuticos, biotecnología, bioquímica y biomedicina, entre otros” (PNBV 2013-2017, 322), pero también expresa indefiniciones cuando señala que “para apuntalar el bio conocimiento como catalizador de la producción nacional, se requiere aún identificar las actividades productivas estratégicas que deberán derivarse de aquél” (PNBV 2013-2017, 69).<sup>26</sup>

Podría concluirse que existe un desplazamiento conceptual entre el PNBV 2009 y el PNBV 2013, desde concebir la economía social y solidaria como vector de transformaciones más amplias del sistema económico, cuyo cambio se lo planteaba claramente, a concebirla como un sector económico más, junto con el de la economía pública y privada en el marco del cambio de la matriz productiva que cobra relevancia principal y se convierte en el nuevo “horizonte” del plan. En el uno se planteaba la agroecología y el ecoturismo – sectores donde la economía solidaria ya se ha desarrollado- como dos puntales a ser fortalecidos como vehículos redistributivos y como sectores económicos que adquirirían prioridad en la transición. Tales sectores no aparecen categóricamente en el PNBV 2013.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> El propio PNBV 2013-2017 reconoce que “la mayor parte de la reforma agraria está aún pendiente” (PNBV 2013-2017, 58).

<sup>26</sup> El PNBV 2013-2017 cita una definición de industrias estratégicas que consta en el programa de Alianza País 2012, pero no las incluye expresamente en el Plan: refinería, astillero, petroquímica, metalurgia del cobre y siderurgia (PNBV 2013-2017, 54). En otro documento de SENPLADES se mencionan como prioritarias, junto a catorce sectores: alimentos frescos y procesados, biotecnología, confecciones y calzado, energías renovables, industria farmacéutica, metalmecánica, petroquímica, productos forestales de madera, servicios ambientales, tecnología informática, automotores y partes, construcción, transporte y turismo (SENPLADES 2012 15).

<sup>27</sup> Lo que se encuentra es una referencia a que el turismo (no se especifica qué tipo de turismo) deberá formar parte del 40 % de las exportaciones de servicios del Ecuador hasta el 2030 (PNBV 2013-17, 77) y que se fomentará “la investigación y la discusión acerca de los beneficios de desarrollar cultivos agroecológicos para incrementar el rendimiento agrícola” (PNBV 2013-17, 77).

## **2. Lo hecho**

### **2.1. Los balances oficiales en Bolivia**

La mejor expresión oficial sobre la dirección económica del país se condensa en los informes anuales del presidente Morales a la Asamblea Plurinacional. El objetivo de estos discursos, especialmente desde el 2009 en adelante, ha sido demostrar el contraste entre los indicadores económicos y sociales de su gobierno respecto del periodo neoliberal inmediatamente anterior a su mandato, así como relieves el importante fortalecimiento de las actividades económicas del estado, en oposición a su débil presencia anterior. El énfasis ha sido cada vez más cuantitativo en relación inversa a las definiciones políticas sobre los cambios de carácter cualitativo del modelo económico y de gobierno que fueron más visibles en sus primeros informes. El Presidente habla cada vez menos de la revolución cultural, del cambio de las relaciones sociales, e incluso de la economía plural. El leitmotiv de sus informes es la superioridad de resultados de un modelo basado en el control e intervención económica del estado frente al modelo neoliberal, incluso en aquellos indicadores en que este último ponía énfasis, como el logro de la estabilidad macroeconómica. Este control e intervención del estado condensa, según Morales, la soberanía económica que encarna su gobierno, a diferencia de las imposiciones que sufrió en el periodo anterior por parte de los organismos financieros internacionales (Morales, 2014).<sup>28</sup>

El Ministro de Economía y Finanzas Públicas, Luis Alberto Arce Catacora explica el contenido del “modelo económico, social, comunitario y productivo” adoptado por el gobierno boliviano, como basado en dos pilares: un sector estratégico generador de excedentes, donde se ubican los hidrocarburos, la minería, el sector eléctrico y los recursos ambientales, y un sector generador de ingresos y empleo, donde se encuentra la manufactura, el turismo, la industria y el desarrollo agropecuario. El logro de una Bolivia productiva que supere el modelo primario exportador pasa por el trasvase de excedentes de un sector al otro y por la adecuada distribución de esos excedentes para superar las inequidades sociales (Arce 2011).<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Ver recuadro de síntesis del Informe del presidente Morales en enero 2014 en el Anexo 2.

<sup>29</sup> Es clara la correspondencia de esta explicación con una de las formulaciones del objetivo del PND indicada antes.



La una parte de la ecuación se estaría logrando exitosamente a juzgar por el aumento de los ingresos estatales provenientes de los sectores estratégicos ocurrido a raíz de los procesos llamados de nacionalización.<sup>30</sup> Sobre la segunda parte, desde un punto de vista cuantitativo, se apreciaría también el crecimiento de recursos canalizados hacia sectores como el agropecuario y turístico, lo que por sí solo no revela la transformación productiva y menos el cambio de relaciones sociales de producción, que fortalezca por ejemplo la economía comunitaria y nuevas racionalidades de producción. Estos aspectos no son abordados en los informes oficiales.

El trasvase de excedentes hacia aspectos sociales habría provocado la reducción de indicadores de inequidad, como los índices de pobreza, de deserción escolar, algunos indicadores de salud y el aumento de los niveles de ingreso y consumo de sectores de la población, expresados en la duplicación del PIB per cápita, el aumento de compras en supermercados o el crecimiento del turismo interno.<sup>31</sup>

Tres conclusiones claras se desprenden de la posición del Ministro: Bolivia seguirá siendo un país primario exportador por un tiempo, porque no se pueden cambiar de la noche a la mañana este tipo de condicionamientos estructurales; no se pretende cambiar el modo de producción capitalista sino “sentar las bases para la transición hacia el nuevo modo de producción socialista” (Arce 2011, 3);<sup>32</sup> y es el estado el actor central, puesto que garantiza el funcionamiento del modelo bajo la lógica del “trasvase” de excedentes de un sector a otro. “El Estado tiene que ser todo, planificador, empresario, inversionista, banquero, regulador, productor del desarrollo. Pero además, el Estado tiene la obligación de generar el crecimiento, el desarrollo en todas las instancias del país” (Arce 2011, 8). Es “el actor más importante”, “el jugador más importante de este equipo” (Arce 2011, 9).

También el vicepresidente García Linera, en el temprano 2008, expresaba la centralidad del estado en la direccionalidad del proceso económico:

---

<sup>30</sup>En el caso de los hidrocarburos, más que un proceso de nacionalización, ha significado un cambio en los términos de relación del estado con las empresas transnacionales.

<sup>31</sup> Ver detalles de logros sociales expresados por el presidente Morales en su Informe a la Nación de enero 2014, en Anexo 3.

<sup>32</sup>Arce distingue entre los conceptos de modo de producción y modelo, siendo este último “el que define cómo se generan y se distribuyen los excedentes económicos” (Arce 2011, 3).

La nueva CPE (Constitución Política del Estado) es la vacuna contra el neoliberalismo, contra la privatización, contra el saqueo de los recursos naturales, quién lidera ahora ese control, esa propiedad, es el Estado boliviano, luego están la iniciativa privada mediana, la iniciativa privada pequeña, el sector campesino, el artesanal, las comunidades, todos en igualdad de condiciones, como hermanos iguales, no como hermano mayor y hermano menor. La única cabeza es el Estado y luego los demás sectores son como hermanos que tienen los mismos derechos, mismas obligaciones; eso no se ha modificado ni cedido ni corregido, absolutamente nada del régimen económico se ha cambiado (García Linera 2008, 15).

Aparte de erigir al estado como centro indiscutible de la nueva economía, el párrafo anterior afirma una simetría de las distintas formas económicas -entre ellas, las comunidades- que coexistirían, todas, en igualdad de condiciones.

Para Gonzalo Gosalvez, asesor de la Vicepresidencia, Bolivia se halla en tránsito, no sólo de modelo sino de sistema, del capitalismo a un sistema socialista y comunista y de la civilización moderna capitalista a un sistema civilizatorio basado en el Vivir Bien, que expresa la sabiduría ancestral de los pueblos indígenas. La diferencia del horizonte socialista al que se busca transitar con otras experiencias históricas socialistas precedentes, radica en que aquellas se basaron en la estatización de los medios de producción, mientras en Bolivia se apunta

a que el Estado tenga la tarea de democratizar el espacio económico dando prioridad a sectores no empresariales, que controle la economía pero no como protagonista sino solamente como garante de las aspiraciones sociales colectivas del verdadero sujeto: el pueblo o el bloque compuesto por campesinos, indígenas, obreros, trabajadores en general, que vaya potenciando a los sujetos económicos comunitarios, un Estado sometido a las decisiones de esesujeto social (Gosalvez 2012, 174).

Como puede verse, pese a los matices de las posiciones oficiales, el estado continúa siendo, el actor central del cambio económico, en representación y con el consentimiento de los grupos sociales indígenas y populares.

Sin admitir como horizonte el cambio de sistema económico, Gabriel Loza Tellería<sup>33</sup> resalta también la centralidad del estado para la caracterización de la realidad económica boliviana. Aclara que en el mundo actual sólo hay vías capitalistas de desarrollo y que “lo que marca diferencias es el tipo de intervención estatal y la forma como se utiliza el excedente entre distintos actores económicos” (Loza 2014, 18). En Bolivia, lo que se observa es un modelo de economía plural donde el estado tiene un rol central en la economía y ha conseguido tres logros que revelan su éxito: afectar factores de producción como tierra, capital y trabajo; redistribuir excedentes y mantener la estabilidad macroeconómica (Loza 2014). Para Loza, es inevitable el extractivismo como sustento de este modelo, no sólo porque las exportaciones de hidrocarburos representan actualmente el 79% del total, sino porque, según proyecciones de la Agencia Internacional de Energía, hasta el 2050 habrá una restricción de materias primas en la economía mundial, cuyo abastecimiento es el nicho que ocupan las economías de los países latinoamericanos que, durante cuarenta años, no han podido variar su nivel de dependencia económica de la producción y exportación de éstas (Loza 2014).

Pese al fuerte peso del estado en la economía boliviana, Loza reliva el hecho de que el segmento estatal de la economía sólo alcanza el 8% del PIB, mientras la producción privada representa el 83%. La economía comunitaria alcanza el 4.9% y la cooperativa el 4%, lo cual revela el real peso económico de cada una de las formas de organización económica de la llamada economía plural (Loza 2014).<sup>34</sup>

## **2.2. Las visiones críticas**

Existen algunos balances críticos de la gestión económica del gobierno del presidente Morales, que se enfocan en las similitudes y diferencias con otros gobiernos en la historia boliviana reciente (Morales 2012) o más específicamente con la administración de Sánchez

---

<sup>33</sup> Ex Presidente interino del Banco Central de Bolivia (BCB), ex Ministro de Planificación del Desarrollo y Director Ejecutivo de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

<sup>34</sup> Loza advierte la dificultad que supone contabilizar la economía comunitaria y la cooperativa, puesto que los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) no la diferencian. Otros autores señalan proporciones diferentes de participación en el PIB de las distintas formas de organización económica: 61.28% la economía privada nacional y extranjera, 19.88% la economía estatal, 6,26% la economía comunitaria y 2.58% la cooperativa (Arze y Gómez 2013). Tanto Loza como Arze y Gómez realizan sus cálculos basados en fuentes de información un tanto diferentes: Loza en datos del INE y Arze y Gómez, aparte de los del INE, en los de la UDAPE e información sectorial de fuentes privadas y públicas.

de Lozada (F. Milenio 2013). Me interesa sin embargo referirme a aquellos que contrastan los objetivos propuestos y los resultados logrados -Wanderley, 2013 b y Arze y Gómez, 2013- interrogándose por los pasos dados hacia cambios sustanciales en la transformación productiva de Bolivia y en la superación de un modelo primario exportador extractivista. Wanderley se pregunta qué tan real ha sido el funcionamiento de una economía plural y Arze y Gómez, cuánto se ha avanzado hacia el *Vivir Bien*.

Wanderley habla de la existencia de “resultados trastocados” al encontrar una incongruencia entre los excelentes indicadores macroeconómicos y de reducción de la pobreza y la desigualdad, frente a resultados negativos en el ámbito de la transformación productiva -que no se habría producido- y del mejoramiento cualitativo del empleo, que continúa atado a bajos niveles de productividad y a la desprotección legal y social de la fuerza laboral. Para ella, “contrariamente al objetivo de la economía plural, el nuevo modelo de gestión ha fortalecido un desarrollo unidimensional con base en la homogenización del tejido económico sobre la disciplina del mercado y mayor protagonismo del Estado vía creación de empresas públicas” (Wanderley 2013 b, 221).

En el ámbito de la transformación productiva, el gobierno apostó por la conformación de empresas estatales y no por el fortalecimiento de actores productivos, señala, y en ese intento encontró más escollos que resultados eficaces, ya que la mayoría de tales empresas han funcionado mal o no han funcionado. En esa apuesta pesó más el objetivo de regulación de precios -puesto que la mayoría de estas empresas se ubican en el área de producción de alimentos- que la promoción de la producción nacional (Wanderley 2013 b).<sup>35</sup>

Otro indicador de los límites de la transformación productiva es, según Wanderley, el escaso crecimiento de la manufactura (4.8%), frente al del comercio y los servicios que crecieron por encima de ese porcentaje (Wanderley 2013 b, 187). El MAS maneja una concepción de “industrialización por etapas” que da prioridad a la industrialización de recursos estratégicos y no de otros sectores, lo que se revela en la inversión pública que ha sido ascendente en los sectores de hidrocarburos y minería y descendente en los sectores

---

<sup>35</sup> Además señala que según algunos estudios -citados por ella- las empresas públicas han aplicado un “modelo de relacionamiento contractual directo con productores individuales, sobrepasando las asociaciones, lo que está debilitando las instancias de acción colectiva en el ámbito productivo” (Wanderley 2013 b, 176).

generadores de empleo (Wanderley 2013 b, 137). Arze y Gómez coinciden en apreciar la invariabilidad del aporte de la manufactura al PIB en las tres últimas décadas (alrededor del 17%) y “ningún cambio relevante ni progresivo” en el último periodo (Arze y Gómez 2013, 47).<sup>36</sup>

En cuanto al empleo, pese a la reducción relativa del desempleo, más del 70% de la población trabajadora no está cubierta por la seguridad social. En el periodo gubernamental del MAS, las empresas unipersonales representan el 74% de las empresas existentes, cuando su participación era del 59% en 2005 (Wanderley 2013b,187).

La autora concluye que

el objetivo de promoción de la diversificación productiva con el fortalecimiento de la economía plural ha ocupado un lugar secundario en las preocupaciones gubernamentales. Realidad que se constata en un conjunto de indicadores: (i) la baja jerarquía de los entes responsables por las políticas de diversificación productiva y fortalecimiento de la economía plural, (ii) la baja coordinación entre los ministerios responsables por las políticas macro y micro económicas y (iii) las diferencias significativas de los recursos asignados a los sectores considerados estratégicos y a los considerados generadores de empleo” (Wanderley 2013 b, 89).

Arze y Gómez encuentran también más continuidades que cambios en las políticas económicas del gobierno de Evo Morales, en tanto la palanca principal del crecimiento económico experimentado continúa siendo la actividad extractiva y una creciente importancia de la demanda externa en la composición del PIB, en detrimento de la demanda interna.<sup>37</sup> Observan que los procesos de industrialización han experimentado retrasos, ineficiencia y corrupción. Los autores analizan dos ámbitos que desde una perspectiva oficial han sido relevados como expresión del cambio de orientación del gobierno: el de la reducción de la desigualdad y el de la “revolución agraria”, para relativizar tales visiones. Cuestionan los indicadores de reducción de la pobreza por usar

---

<sup>36</sup> Las estadísticas oficiales hablan de un crecimiento de la industria y manufactura del 4.7% en 2012 y del 6.1% en 2013 (MEFP 2014, 5).

<sup>37</sup> Laserna enfatiza en la “cosecha” que ha hecho el gobierno de Morales a partir de políticas impulsadas por Sánchez de Lozada, como por ejemplo la apertura del mercado brasilero del gas y las masivas inversiones que se hicieron desde 1996 (Laserna 2013).

para su medición una línea de pobreza y pobreza extrema de \$2 y \$1 diario, respectivamente, que resulta extremadamente baja comparando con factores como la inflación de precios de alimentos, y que, por ende, dirían poco respecto a un efectivo mejoramiento de las condiciones de vida. Estos autores ensayan un cálculo del índice de Gini para los ahorros de los bolivianos/as, encontrando que “la concentración de los depositantes más grandes ha pasado del 5.6% al 7.4% de los recursos totales”, con lo cual, los depositantes más pequeños evidencian tener menos recursos en el 2010 que en el 2005 (Arze y Gómez 2013, 118).<sup>38</sup>

Sobre la situación en el agro, los autores llaman la atención sobre dos factores que mostrarían más limitaciones que progresos en este sector: por un lado, el hecho de que no se ha producido una afectación sino más bien una garantía del latifundio, en tanto se trate de tierras productivas<sup>39</sup> y, por otro, la profundización de la extranjerización de la tierra en los agro negocios, especialmente de la soya, estimando en 23.5% la tierra productiva en manos extranjeras.<sup>40</sup> La situación de la soberanía alimentaria también ha empeorado, puesto que ha aumentado la importación de alimentos en un 60% en el periodo 2006-2009 como efecto de la disminución de la producción por parte de las unidades campesinas y el aumento de los agro negocios, además de otros factores (Arze y Gómez 2013, 80).

Otros autores, por el contrario, relievan como positivos ciertos aspectos de las políticas agrarias, aunque no dejan de señalar también algunas limitaciones. Al analizar la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, Rojas, por un lado y Cartagena, por otro, encuentran una intencionalidad de fortalecimiento de las comunidades indígenas y campesinas como actores económicos centrales en el agro y afirman que los mayores beneficiarios del proceso de saneamiento de tierras son los campesinos e indígenas, superando cualquier tendencia existente en los años previos, desde 1952 (Rojas 2012; Cartagena 2012).

---

<sup>38</sup> Señalan los autores que la fuente para el cálculo del índice de Gini son las encuestas de hogares que “no abarcan con exactitud la situación de los activos en poder de las personas” por lo que conviene completar su análisis con otras mediciones, como la que ellos han realizado (Arze y Gómez 2013, 118).

<sup>39</sup> La Constitución boliviana garantiza hasta 5000 ha. de propiedad que cumpla “la función económico social” (Arts. 397 y 398). Según los autores, el reparto de tierras realizado por el gobierno de Evo Morales se habría dado principalmente en tierras fiscales y de vocación forestal (Arze y Gómez 2013, 72).

<sup>40</sup> En el Departamento de Santa Cruz, el 71.2% del millón de hectáreas dedicadas a la producción de soya, está en manos extranjeras (Cartagena 2012, 167).

Los datos oficiales hasta el año 2014 muestran una importante superficie de tierra transferida a Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) -33%- y a campesinos parcelarios -24.5%-, resaltándose que la mayor parte ha sido saneada durante el gobierno del presidente Morales.

Para Rojas (2012, 146) esta realidad supone “haber concluido con éxito una reforma agraria iniciada hace más de 50 años” en caso de continuar esta tendencia en las tierras que faltaban de sanear y titular.

**Tabla 1.** Tenencia de la tierra (saneada) en Bolivia 1996-2014

Tipo de propiedad	Superficie en hectáreas		% por tipo de propiedad	Número de beneficiarios
	T. Bajas	T. Altas		
TIOC	T. Bajas	13.300.300	18.52	494.412
	T. Altas	10.400.000	14.48	
Campesinos interculturales		17.600.000	24.50	1.112.390
Empresas y pequeñas prop.		6.100.000	8.50	6.160
Tierras fiscales		24.400.000	33.98	
TOTAL		71.800.000	100	1.612.962

Fuente: Informe Técnico Gestión 2014. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), pg. 16

Entre los aspectos negativos, aparte de la extranjerización de la tierra, Cartagena identifica otros problemas: el estancamiento del proceso de saneamiento en tierras altas, donde se experimenta fuertemente la crisis del minifundio; la falta de acompañamiento para la gestión productiva en las tierras bajas que las deja inermes al avasallamiento y saqueo; y la apertura para la producción de organismos transgénicos en aquellos casos en los que “Bolivia no es centro de origen o diversidad” (Cartagena 2012, 164). Esto último, además de las consecuencias sobre la biodiversidad, atentaría contra el fortalecimiento de la economía comunitaria porque la producción transgénica se concentra en monocultivos, “es expansiva, está usualmente liderada por la empresa privada y tiene fuerte inversión de capital extranjero” (Cartagena 2012, 172).

### **Explicaciones detrás de las críticas**

Wanderley explica los resultados trastrocados que ella encuentra, a partir de causas relacionadas con el estilo de gobernanza estatal y de factores de orden político-coyuntural. Entre las primeras identifica la descoordinación interinstitucional del estado, la falta de memoria sistemática sobre las políticas que posibilite un proceso acumulativo de aprendizaje y las tensiones entre las dimensiones técnicas y políticas. También añade la dependencia existente de las políticas con respecto a los flujos cíclicos de precios internacionales de los productos exportables de Bolivia (Wanderley 2013 b).

Lo político coyuntural se habría expresado, según esta autora, en la polarización del debate en torno a los significados de un modelo alternativo y en las presiones políticas que se ejercen desde las bases de apoyo político del gobierno. Respecto de lo primero, Wanderley encuentra que en el debate político boliviano desde la asunción del gobierno por parte del presidente Morales, se han enfrentado posiciones éticas y filosóficas sobre el “deber ser”, desligadas de una visión realista de los condicionantes estructurales de la economía boliviana, por un lado y, por otro, posiciones ancladas en la elaboración de políticas públicas, con una visión compartimentalizada de éstas que no han logrado la articulación de las políticas macroeconómicas, las relativas a los recursos estratégicos y las dirigidas a los sectores generadores de empleo y de la economía plural -lo que obviamente tiene que ver también con los estilos de gobernanza existentes en el estado-. Esta polarización, presente en el núcleo de pensamiento del propio MAS, no ha permitido imaginar alternativas realistas más allá de posiciones extremas y ha provocado una parálisis en el diseño de políticas públicas creativas (Wanderley 2013 b). En la práctica,

las acciones gubernamentales contradicen los compromisos políticos, por un lado, con los derechos indígenas, comunitarios y pluralistas y, por otro, con el objetivo de transformación productiva y superación del patrón primario exportador. En este proceso los indígenas de tierras bajas y las posiciones a favor de los derechos comunitarios y pluralistas fueron desplazados del centro de poder político, al mismo tiempo que se agudiza la pérdida creciente de la capacidad de producción nacional y la dependencia de la importación de productos que antes teníamos capacidad de autoabastecimiento (Wanderley 2013 b, 223).

En la coyuntura, Wanderley también identifica como causa de los resultados trastrocados, la necesidad política del gobierno de condescender con una nueva clase de propietarios



indígenas aymaras y quechuas afincada en actividades económicas de comercio y servicios, cuyos intereses económicos no distan mucho de los de viejas élites tradicionales, que también han afianzado sus ganancias en este periodo gubernamental (Wanderley 2013 b).

Arze y Gómez concluyen en que las acciones prácticas del gobierno de Morales no significan un avance hacia el Vivir Bien, atribuyendo este desfase a “la inverosimilitud y desavenencia de la propia teoría del Vivir Bien, asumida por el gobierno, con la realidad objetiva del capitalismo atrasado” (Arze y Gómez 2013, 127). En coincidencia con Wanderley, Arze y Gómez observan el incremento de la capacidad de acumulación de algunos segmentos de “clases intermedias”, ubicadas particularmente en actividades terciarias como el comercio de contrabando, el transporte, la agricultura comercial, la minería, que han arrancado del estado medidas de flexibilización de la legislación ambiental y otros controles legales y que se caracterizan por una notable precarización de las condiciones de trabajo de los asalariados/as. Esto prueba, según los autores, que la idea de que los sectores económicos comunitarios y de pequeña producción coexistan armónicamente y sean promovidos en el marco del capitalismo, resulta ilusa y errónea porque desconoce las tendencias a la concentración capitalista (Arze y Gómez 2013). Un modelo extractivista inscrito en la lógica del capital transnacional no puede ser la base de la transformación del capitalismo, cuya base material se reproduce por la explotación del trabajo asalariado y tampoco puede conducir al cambio de patrón de acumulación primario exportador, ni al respeto de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, ni a la convivencia armónica con la naturaleza, como se presupone en el ideal del Vivir Bien. Si bien hay un crecimiento de excedentes en manos del estado, éste no se ha invertido en desarrollo productivo sino en gasto; parte de ese excedente se ha transferido al exterior por la apertura comercial y falta de protección de la producción nacional y se ha profundizado la tendencia al predominio de actividades económicas terciarias, presente en la economía boliviana desde décadas atrás, reforzándose la característica estructural de capitalismo atrasado con mayor explotación laboral (Arze y Gómez 2013).

Se puede colegir que mientras la posición de Fernanda Wanderley aboga por evitar posiciones polarizadas, extremas y excluyentes y desarrollar políticas públicas imaginativas, articuladas entre la dimensión macro y microeconómica, entre las políticas

orientadas a desarrollar los recursos estratégicos y a diversificar la producción y el empleo para lograr efectivamente el desarrollo de una economía plural, los autores Arze y Gómez ponen en duda que aquello pueda darse en el marco de la economía capitalista y de un modelo extractivista, sin plantear de manera explícita una ruta de transformación alternativa.

Con énfasis en la esfera política, Raúl Prada, ubica las razones de la “crisis del proceso” en el hecho de que “el poder terminó tomando al MAS y no el MAS al poder” (Prada 2014, 108), aludiendo a la imposibilidad de transformación del estado nación y sus formas y mecanismos institucionales que atrapan y condicionan toda la gestión estatal. Para Prada – como para Wanderley- el punto de inflexión de la crisis política radicó en la represión estatal a la marcha de indígenas en defensa del TIPNIS (Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure), porque el gobierno se colocó en la orilla opuesta del pueblo. Los sectores sociales que se movilizaron entre los años 2000 y 2005 en una dinámica rupturista del orden constituido, se habrían reacomodado –según Prada- por conformismo u oportunismo, replegándose a reivindicaciones gremialistas y sectoriales, salvo los indígenas originarios agrupados en la CONAMAQ y en la CIDOB, que son para Prada los únicos actores capaces de mantener vivo el espíritu transformador que se expresó en el periodo de movilización previo a la asunción del gobierno de Evo Morales (Prada 2014).<sup>41</sup>

### **2.3. Los balances oficiales en Ecuador**

Los balances oficiales del quehacer gubernamental en el terreno económico, se han hecho bajo la tónica de priorizar el buen desempeño de los indicadores macroeconómicos en comparación con el periodo inmediatamente anterior. Así por ejemplo, balances publicados en la Revista del Ministerio Coordinador de la Política Económica señalan conclusiones como la siguiente:

---

<sup>41</sup> Las organizaciones campesinas plantean propuestas “vinculadas con la ampliación de la frontera agrícola, que renuncian notoriamente a la reforma agraria” y justifican todo acto gubernamental. Los cooperativistas mineros “reclaman más concesiones a costa de las reservas fiscales de COMIBOL” sobreexplotando el trabajo de familiares y subcontratados. Los obreros y trabajadores se han contentado con demandas salariales. Las juntas de vecinos “redujeron sus expectativas de cambio a las tareas de control de los gobiernos municipales”, concluye pesimista Prada (2014, 280-282).

A pesar de una dinámica desfavorable de la economía mundial, el entorno macroeconómico y social ha sido mejor, en promedio, en el período 2007-2012 que en los seis años previos, 2001-2006, tanto en el crecimiento de la economía, especialmente de la economía no petrolera impulsada por la inversión pública, en la inflación, la deuda pública interna y externa, el tipo de cambio real, la liquidez de la economía, así como en los salarios reales, el empleo, la cobertura de la canasta básica, la pobreza y la desigualdad. Las excepciones son el mayor déficit comercial no petrolero que logró compensarse por un mayor superávit en la balanza comercial petrolera, la economía petrolera y la evolución del sector informal (León 2013, 16-17).

El mayor peso del estado en la actividad económica es considerado como distintivo de “lo nuevo” y “heterodoxo” del quehacer gubernamental:

La estrategia de desarrollo impulsada por el Gobierno desde 2007 implica una concepción diferente del manejo económico. Se busca pasar a un modelo sostenible más equitativo, donde el fin último sea el ser humano en lugar del capital, en el cual el Estado recupere su papel en los ámbitos de planificación, fortalecimiento institucional, regulación y control, distribución y redistribución de la riqueza. Esta concepción constituye una ruptura con el enfoque tradicional de la teoría económica ortodoxa (Fernández y Falconí 2012,12).

Es notoria la ausencia de balances gubernamentales que se remitan a los postulados económicos propuestos, especialmente en el plan de desarrollo 2009-2013. Personajes conocidos como proclives a visiones de cambio económico hacia una mayor igualdad y promotores/as de la economía social y solidaria, se han limitado a proponer líneas de políticas, como la ex Ministra Coordinadora de Política Económica, Jeannette Sánchez (Sanchez 2012 y 2013), reconociendo que “es muy poco lo que se ha avanzado en esta materia y en su entendimiento, y, por lo mismo, una política pública seria y especializada está pendiente” (Sánchez 2012, 376).

#### **2.4. Las visiones críticas no gubernamentales<sup>42</sup>**

Mi interés aquí es analizar ejecutorias frente a postulados realizados por el propio gobierno del presidente Correa, o cambios de éstos en el curso de la gestión, centrados alrededor del rol de la economía solidaria, por lo que tomo autores que han analizado desde perspectivas cercanas.

Tomaré particularmente a dos autores: Santiago García y Pablo Ospina. El primero, enfoca su análisis teniendo como rasero los postulados del *sumak kawsay*, a la luz de los cuales indaga la existencia de cambios estructurales en la economía en el periodo 2007-2011. El segundo, tiene como referente los postulados del PNBV 2009-2013, reseñados antes. García sostiene que el SK es una propuesta alternativa al desarrollo y que, al haberla asumido constitucionalmente y como principio de la acción gubernamental en Ecuador, debería expresarse en una transición que evidencie “la construcción de nuevas relaciones socioeconómicas, ambientales y culturales, sustentadas en los principios de equidad, complementariedad y reciprocidad” (García 2013, 186).

Analizando la orientación de las políticas económicas del gobierno del presidente Correa en el periodo 2007-2011, García sostiene que son una traducción restringida de los principios del SK y más bien las caracteriza como anti neoliberales y basadas en el enfoque de las capacidades de Sen, que se inscriben en una visión neo desarrollista y neo estructuralista, “porque finalmente toma cuerpo a través de un conjunto de medidas basadas en la competitividad sistémica que incluye crecimiento económico y creciente inversión social” (García 2013, 188).

Para García, son tres las dimensiones básicas para analizar las orientaciones económicas del gobierno: el cambio de la matriz productiva, las políticas de economía popular y solidaria y las de soberanía alimentaria (García 2013).

---

<sup>42</sup>Algunos libros como “The resurgence of the Latin American Left” editado por Steven Levitsky y Kenneth Roberts, 2011, o “Latin America’s Left turn”, editado por Maxwell Cameron y Eric Hershberg, 2010; o “Rafael Correa, balance de la revolución ciudadana” compilado por Sebastian Mantilla y Santiago Mejía, 2012, entre otros, contienen artículos sobre el desempeño económico del gobierno del presidente Correa, enfocados en contrastar resultados con los de gobiernos anteriores, o analizar los contextos internacionales de las políticas y sus posibilidades, o inquirir sobre el alcance de la superación del neoliberalismo, entre algunos énfasis.

En cuanto a lo primero, se interroga si ha habido avances en el cambio de la matriz productiva del país y con qué enfoque se ha impulsado esta política, que a su juicio debería sentar las bases para transformar el patrón de acumulación a partir de los principios y estrategias del SK, lo que supondría inscribirse en un horizonte post petrolero y post extractivista, que construya una economía diversificada, endógena y con potenciación real de la economía social y solidaria (García 2013).

Su balance es que la especialización primaria extractiva de la economía ecuatoriana se ha mantenido en los parámetros de fines de la década del 90, aunque comparados con datos del inicio del periodo gubernamental, habría algunos cambios.<sup>43</sup> La manufactura no ha pasado de una participación del 15% del PIB, similar a la de los años 90 y algo menor a la de los setenta.<sup>44</sup> El balance del aporte de las actividades petroleras y no petroleras al PIB en el periodo 2007-2011 arroja un saldo positivo a favor las segundas, tal como lo señalan también los balances gubernamentales (León 2013). Este mejor desempeño de la economía no petrolera, a juicio de García es aún insuficiente para superar la dependencia estructural de la economía hacia el petróleo. En el ámbito comercial el déficit del sector no petrolero sigue afectando un 12-13% del PIB y no se ha logrado superar la mínima oferta ecuatoriana de bienes industriales (García 2013).<sup>45</sup>

Santiago García concluye que “no hemos podido encontrar una trayectoria o una tendencia definida de transformación estructural apegada a los principios y políticas del SK, sino dinámicas que finalmente podrían estar conduciendo a una modernización capitalista y neo desarrollista” (García 2013, 195).

Aparte de estos aspectos y de cara a la posibilidad de superación de una orientación extractivista del gobierno, Ospina menciona otros elementos. Por un lado, el reconocimiento de esfuerzos más consistentes en la modificación de la matriz energética,

---

<sup>43</sup> Una reducción de 4 puntos en las actividades agrícolas, pesqueras y petroleras en favor de un ascenso de los servicios (García, 2013). En esta apreciación coincide Martín Mayoral (2012) que señala que los sectores económicos que más han crecido en el periodo gubernamental 2007-2011 son la construcción, los servicios y la intermediación financiera.

<sup>44</sup> En referencia a este mismo aspecto, Acosta indica que el crecimiento industrial fue de 4.29% entre 2007-2011, que si bien es un poco mayor al 3.66% de crecimiento entre 2002-2006, no llega al alcanzado en el “boom petrolero” de los años setenta que fue del 9.1% (Acosta 2014, 298).

<sup>45</sup> Según Acosta, el déficit comercial no petrolero llegó a 8800 millones de dólares en 2013, que supone un incremento de casi 5000 millones en relación a 2006 (Acosta 2014, 298).

relativos sobre todo a importantes proyectos hidroeléctricos que tienen, según él, una contraparte contradictoria en la proyección de transformar la minería en un nuevo eje de acumulación económica con previsiones de obtener valores cercanos a los que arroja la explotación petrolera.<sup>46</sup> Señala Ospina, que el incremento del turismo como alternativa de una economía asentada en bio servicios, como lo plantea el PNBV 2009-2013 ha sido más que modesto<sup>47</sup> (Ospina 2013). Estas constataciones le llevan a concluir que:

si bien puede constatar un cierto cambio en el peso relativo de los sectores primario, secundario y terciario en la economía ecuatoriana, es difícil atribuir ese cambio a una política explícita y deliberada del gobierno, puesto que las tendencias vienen de antes y los sectores privilegiados por la política explícita no muestran un cambio significativo (Ospina 2013, 150).

Al analizar las políticas de economía solidaria, García se pregunta sobre el enfoque de éstas y sus efectos, ya que hay unos que la conciben como expresión de un desajuste en la lógica mercantil y otros, como una alternativa de acumulación y reproducción social, visión que sería la pertinente desde los principios del SK, según su criterio.

Identifica tres ámbitos de las políticas de economía popular y solidaria: la creación de un andamiaje estatal especializado, la visibilidad de los actores y la creación de reglas de juego para su desempeño, y una serie de incentivos fiscales y no fiscales dentro de los cuales puntualiza algunos logros (García 2013). Todas estas políticas corresponderían a una fase “tardía” del periodo gubernamental que él analiza y, en cuanto a su orientación general, las considera “funcionales y compensatorias”. Funcionales porque se dirigen a propiciar una mejor integración de la economía solidaria en los mercados, bajo el predominio del modo de producción capitalista dominante, y compensatorias, en tanto se las ha anclado institucionalmente en el área social gubernamental, bajo un enfoque de “inclusión” de los más pobres. Desde el punto de vista de los resultados “el Estado se convierte en el

---

<sup>46</sup> Arturo Villavicencio en cambio, es bastante crítico de la política energética general del gobierno de Correa y, en particular, de la inversión en proyectos hidroeléctricos. Señala que, aparte de ser poco transparentes en lo relativo a sus condiciones de financiamiento, ocasionará un exceso de capacidad de generación en relación con las necesidades del Ecuador y por ende una subutilización de las ingentes inversiones (Villavicencio 2014).

<sup>47</sup> La participación de los ingresos por concepto de turismo respecto a las exportaciones no petroleras se ha movido entre el 9 y el 11% (hasta el 2010), habiendo sido la meta del PNBV 2009-2013, alcanzar el 15%, que es por lo demás el porcentaje que representaba en el año 2002 (Ospina 2013).

verdadero actor del impulso de la EPS” en detrimento de la participación de los actores reales (García 2013, 173).

Ospina problematiza la posibilidad de apostar por la economía popular (las MIPYMES y micro emprendimientos) como base de una transición hacia la economía solidaria como pretendería la política gubernamental y, por otra parte, dirige su mirada hacia los sectores que concentran actividades de economía solidaria: la agricultura, el turismo comunitario y las cooperativas de ahorro y crédito. Señala que ha habido un crecimiento notable de estas últimas, un verdadero “boom”, que data del periodo anterior a este gobierno, atribuible quizás a las remesas de los migrantes,<sup>48</sup> siendo lo nuevo la creación de una Superintendencia específica para regular este sector, como existe en otros países como Colombia (Ospina 2013).

Carrión y Sánchez encuentran un cambio notorio en las orientaciones gubernamentales respecto al turismo, desde plantear un énfasis en el ecoturismo comunitario como un vehículo redistribuidor de la riqueza y orientado a potenciar la conservación de la naturaleza y las culturas del país, hacia una visión de “hacer del Ecuador una potencia turística en el sentido económico empresarial” (Carrión y Sánchez 2014,125).<sup>49</sup>

La soberanía alimentaria no ha sido un tema prioritario sino subsidiario para el gobierno de Correa, según García. Ha tenido “un fuerte enfoque productivista a través de una serie de acciones relacionadas con crédito, capacitación, subsidios a insumos”, y no ha abordado temas centrales como la redistribución de la tierra (García 2013, 120). Las políticas implementadas han tenido un propósito coyuntural de mitigación de la inflación en el rubro de alimentos<sup>50</sup> o de implementación de algunos programas, llamados “socios” por parte del gobierno, que no han perdurado en el tiempo (García 2013). Otro propósito ha sido reducir los costos de producción para mejorar la competitividad agrícola, para lo cual se ha optado

---

<sup>48</sup> En 2002 habían 2688 cooperativas, según la Dirección Nacional de Cooperativas; 5422 en 2007 y 6456 en 2012, datos estos últimos del IEPS (Ospina 2013, 165).

<sup>49</sup> Los autores identifican síntomas de este “cambio de énfasis, actores e intenciones” en la sustitución de Fredy Elhers por Vinicio Alvarado como Ministro de Turismo, de un ministro “filósofo” que propugnaba un tipo de turismo ecológico a uno imbuido de una visión netamente empresarial; en las definiciones de “productos turísticos” del Ministerio de Turismo, donde el turismo comunitario aparece como producto de segundo orden; y en los contenidos de piezas audiovisuales producidas por el Ministerio en las que se asigna un gran peso a los testimonios de los grandes empresarios y de emprendedores y turistas extranjeros (Carrión y Sánchez 2014).

<sup>50</sup> Tendencia que se observaba también en Bolivia.

por la importación de insumos, en algunos casos subsidiados, como la urea, provocando efectos paradójicos y negativos para la economía en su conjunto, como aumentar la dependencia de las importaciones sin conseguir una mejora sustancial de la productividad y la producción.<sup>51</sup> Ospina considera negativa esta política frente al propósito de fomentar la agroecología, que además de ser un planteamiento reiterativo en el PNBV, es un sector que concentra actividades de economía solidaria (Ospina 2013).

Si bien, de acuerdo a fuentes del Ministerio de Agricultura, el 85% del abastecimiento de alimentos del Ecuador proviene aún de producción nacional, entre 2007 y 2010 se incrementó la dependencia de las importaciones para cuatro productos de la dieta básica “carne, aceites vegetales, cereales y vegetales” (García 2013, 178).

En cuanto a la concentración de la tierra, las políticas se han limitado a una escasa distribución de tierras estatales pero no se ha entrado a analizar si las grandes propiedades privadas cumplen la función social y ambiental que establece la Constitución (García 2013). En el diagnóstico del Plan Tierras elaborado por el gobierno, “se identificaba medio millón de productores familiares sin tierra y un poco más de medio millón que necesitaría mejorar su acceso a la tierra”, por lo que los voceros del Ministerio de Agricultura plantearon el propósito de entregar 2 millones quinientas mil hectáreas. No obstante, hasta el 2012, se entregaron apenas 20.000, según información proporcionada por el MAGAP (Ospina 2013, 176-177).<sup>52</sup> El ambicioso objetivo de distribución de tierras suponía traspasar tierras del estado, constituir un fondo de tierras para compra y expropiación y comprar tierras “improductivas” que no cumplieran su función social. Las pocas tierras distribuidas son del estado y los otros dos procedimientos no se han ejecutado (Ospina 2013).<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Mientras la producción local creció en menos del 1%, las importaciones crecieron en un 25% (García 2013, 182). A partir del 2004 se observa una reducción de la agricultura en su aporte al PIB y el mayor descenso ocurre en 2009 y 2010, lo que puede haberse debido a un impacto de la crisis internacional, según García.

<sup>52</sup> Según Martínez se habrían distribuido 17807 hectáreas de tierras estatales a 3048 beneficiarios de 45 asociaciones, entre 2010-2012 (Martínez 2014 b).

<sup>53</sup> Por eso Martínez habla de un proceso de distribución y no de redistribución. El enfatiza en distintas variantes y distintos patrones territoriales de concentración de la tierra: “en la Costa está estrechamente relacionado con la producción de *commodities* para el mercado externo: la producción tradicional de banano y la más reciente de palma africana y caña de azúcar orientada hacia los biocombustibles. En la sierra, la concentración se relaciona con las haciendas lecheras y la reciente producción de hortalizas para el mercado externo” (Martínez 2014 b, 47).



Donde encuentra García una mayor democratización es en el riego porque, aparte de la ampliación de la cobertura en general (un 3% entre 2007-2010) ésta aumentó particularmente en las medianas y pequeñas propiedades productoras de cultivos transitorios (García, 2013). Para Carrión y Herrera, el mayor presupuesto destinado a riego por parte del MAGAP en los primeros cuatro años de gobierno (44.9%) expresan más bien la orientación de fomento agropecuario en oposición a políticas de corte redistributivo (Carrión y Herrera, 2012).<sup>54</sup> Ospina relievra el incumplimiento de la auditoría y redistribución del agua para riego, que debía hacerse hasta el año 2010, según una de las disposiciones constitucionales (Ospina 2013).

Como conclusión general, García observa que las políticas económicas del gobierno de Correa han contribuido a una reprimarización de la economía ecuatoriana por lo que no se han inscrito en los parámetros del Buen Vivir, que exigiría tener como clave de la transformación de las estructuras productivas, la reducción de las dinámicas extractivistas. El enfoque predominante ha sido neo desarrollista con una fuerte redistribución social y una importante atención al aumento de las capacidades de la población en salud y educación principalmente (García 2013).

Estos últimos aspectos los reconoce también Ospina relievando la importancia concedida por la *revolución ciudadana* al estado, tanto como interventor en la economía como redistribuidor. El camino de la redistribución ha seguido pautas combinadas, tanto de usanza neoliberal (programas focalizados de transferencias monetarias) como socialdemócrata (gasto social universalista en educación y salud y algunos impuestos progresivos). Se pregunta cuál es la relación entre este esfuerzo redistributivo y la falta de transformaciones estructurales encaminadas al cambio del modelo de acumulación que fue el propósito expuesto inicialmente, mostrando los distintos significados que la “redistribución” tendría para distintos sectores del gobierno. Mientras para algunos “izquierdistas” como René Ramírez, la redistribución se ubica como una “primera fase” de la transición, para el presidente Correa significa lograr mayor justicia y equidad dentro del

---

<sup>54</sup>La distribución del presupuesto para el agro confirmaría esa orientación: Servicios técnicos, 20%; fomento y desarrollo agropecuario, 10.7%, administración de asuntos agropecuarios, 7.7%. En cambio, “las políticas campesinas como “titularización y reforma agraria” reciben apenas el 3,5% del presupuesto” (Carrión y Herrera 2012, 62). En el año 2009, por ejemplo, el 80% del presupuesto se destinó a la región costa donde predomina la agroindustria y la agricultura de exportación (Carrión y Herrera 2012, 63).

mismo modelo.<sup>55</sup> Para Acosta, desencantado ya totalmente de la gestión gubernamental que inicialmente apuntaló, no se ha dado una redistribución de activos; “sólo se han distribuido mejor los ingresos, más no la riqueza” (Acosta 2014, 296).<sup>56</sup>

El fortalecimiento del estado que ha promovido la *revolución ciudadana* ha tenido el propósito de mejorar la eficiencia de la gestión pero no ha significado su democratización; por el contrario, la participación autónoma de la sociedad ha sido vista con recelo y en ocasiones abiertamente reprimida, sustituyéndose por una “participación” reglada y controlada por el estado;<sup>57</sup> de allí que Ospina hable de un régimen disciplinario (Ospina 2013).

Reconociendo la coexistencia de posiciones de derecha e izquierda en las filas gubernamentales, ensambladas por el indiscutible liderazgo presidencial en ambos “bandos”, Ospina resalta los “valores cristianos conservadores pero paternos” que el Presidente aprendió desde la cuna y caracteriza el gobierno correista como “socialista comunitario” basado en la doctrina social de la iglesia católica (Ospina 2013, 212-213). Acosta, por su parte concluye que “la propuesta de Correa es desarrollista. Busca la eficacia tecnocrática, la provisión de infraestructura y el incremento del consumo a partir de la recuperación del Estado... Lo que se vive en Ecuador es la modernización del capitalismo extractivista” (Acosta, 2014: 301).

### **3. Algunas reflexiones o preguntas (¿sin respuestas?)**

La contrastación entre “lo dicho” y “lo hecho” en los procesos abiertos en Ecuador y Bolivia tras la asunción de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales posibilita anclar las discusiones teóricas sobre la economía solidaria y la economía comunitaria en el

---

<sup>55</sup> Cita una frase del presidente Correa en la que queda claro este propósito: “Básicamente estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo de acumulación, antes que cambiarlo, porque no es nuestro deseo perjudicar a los ricos, pero sí es nuestra intención tener una sociedad más justa y equitativa” (El Telégrafo, enero 15/2012, citado por Ospina 2013, 210).

<sup>56</sup> Martín Mayoral muestra que subsiste la excesiva concentración de la oferta productiva en muy pocas empresas. Según el Censo Nacional Económico del 2010 “los principales grupos económicos del país (75 grupos y aproximadamente 3080 empresas) tenían en 2003 ingresos que representaban el 32.5% del PIB y en el 2010, habían ascendido a casi el 44%, dando empleo al 24.4% de la población ocupada. De este grupo, el 10% de las mayores empresas del país absorbió casi el 96% de las ventas nacionales, y dentro de este grupo, el 1% facturó el 86% del total nacional” (Martín Mayoral 2012, 247).

<sup>57</sup> En Ecuador existe ahora un “quinto poder del estado” que se denomina de participación ciudadana y control social.

laboratorio de la historia concreta. Las posiciones en debate consideran a la economía solidaria y a la economía comunitaria como subsistemas articulados al capitalismo que pueden subsistir en tanto mejor se engranen a la economía capitalista dominante, o entenderlas como formas de organización económica con características diversas y hasta opuestas al capitalismo que podrían constituirse –tendencialmente- en formas alternativas a éste. Las fronteras entre una y otra conceptualización son porosas, lo que abona a la dificultad de analizarlas en contextos históricos concretos.

En Bolivia y Ecuador, la economía comunitaria y la economía solidaria han servido de base para la definición de una propuesta política de “socialismo”, adjetivado en Bolivia como socialismo comunitario y en Ecuador como socialismo del *sumak kawsay* o bio socialismo republicano,<sup>58</sup> lo que coloca en primer plano la relación de la economía solidaria y comunitaria con la transición política que se proclama en Bolivia y Ecuador. Lo común en la propuesta en ambos países es la visión gradualista de advenimiento del socialismo (y por ende de la transformación de la economía). En la primera versión del Plan del Buen Vivir 2009-2013 de Ecuador se hablaba de cuatro fases cuya proyección temporal podía durar veinte años o más. Para el vicepresidente García Linera en Bolivia, podría demorar décadas e incluso siglos, dependiendo del nivel de lucha de los pobres (García Linera, 2010). Por lo tanto, más allá del balance de los dos gobiernos en particular, esta discusión plantea preguntas respecto de la viabilidad real de un cambio del sistema económico por la vía del fortalecimiento de la economía comunitaria y de la economía solidaria. ¿Es posible un cambio del modo de producción capitalista por una vía distinta a la planteada en el llamado “socialismo científico”, a través del fortalecimiento evolutivo de la economía comunitaria y la economía solidaria? es una pregunta que no puede dejar de plantearse a la luz de estos procesos históricos.

Lo que puede apreciarse en Bolivia y Ecuador es la presencia de visiones opuestas dentro de los gobiernos y de sus instrumentos normativos y de planificación sobre el rol que le cabe a la economía solidaria y a la economía comunitaria en la transición política. Pero además de las divergencias conceptuales, también puede apreciarse un notable declive de la

---

<sup>58</sup> Esta segunda denominación aparecía en el Plan Nacional del Buen Vivir de 2009-2013 y ya no es tan común en la actualidad.

importancia que se otorgaba a la economía solidaria y a la economía comunitaria en las fases iniciales de estos gobiernos, y la que ha tenido en la práctica gubernamental de las políticas económicas impulsadas, por lo que calza bien el refrán popular de que “del dicho al hecho hay mucho trecho”.

Del recorrido realizado en este capítulo aparece con bastante claridad la similitud de los dos países en cuanto a las formulaciones contradictorias de algunos de los postulados económicos y políticos, cobijados por las indefiniciones e imprecisiones, o mejor por la polifonía de los nuevos conceptos que han servido de significantes en estos procesos. La similitud se extiende a la no correspondencia entre los postulados y las prácticas económicas de sus gobiernos. En cambio, las diferencias que cabe resaltar aluden por un lado a los contextos de las discusiones en cada país, vinculados al significado de la “economía plural”, en Bolivia o a los alcances del “sistema social y solidario”, en Ecuador y, por otro, a los saldos favorables para la economía solidaria y la economía comunitaria que pueden identificarse en Ecuador y Bolivia, pese a los desfases señalados.

Entre estos saldos favorables para la economía comunitaria y la economía solidaria en Bolivia y Ecuador, se pueden reconocer la distribución de la tierra a los campesinos e indígenas en Bolivia y, por otro, la ampliación sustancial de la cobertura de seguridad social en Ecuador, aspectos que contribuyen de manera importante al acceso de activos productivos y sociales de la población de menores ingresos, pero que por sí solos no apuntalan un cambio global del sistema económico. Contrasta la amplitud de tierra repartida en Bolivia<sup>59</sup> con la nula distribución en Ecuador, y por otra parte, la importante ampliación de la cobertura de seguridad social de la población económicamente activa en Ecuador que pasó del 25,7% al 37,9%, entre 2007 y 2011 (SENPLADES, 2012 b: 113), mientras en Bolivia no ha llegado más allá del 30% (Wanderley 2013).

En el campo político, la similitud principal entre ambos países es la “recuperación” del Estado con un rol protagónico en la economía y en las demás esferas de la convivencia

---

<sup>59</sup> Si bien la mayor parte de esta tierra ha sido de propiedad estatal y de vocación forestal, Arze y Gómez mencionan que un 27% de la tierra repartida hasta 2010 correspondió a afectaciones por incumplimiento de la función social en predios privados, que los autores en cierto modo minimizan pero que yo resalto como importante, al menos en perspectiva comparativa con Ecuador en donde los avances a este respecto han sido prácticamente nulos (Arze y Gómez, 2013).

social, lo que es reivindicado además como uno de los mayores logros en ambos procesos. Una diferencia notable es que en Bolivia se han dado unos pocos pasos normativos e institucionales para la concreción del estado plurinacional y autonómico, mientras en Ecuador no se ha avanzado en ello en absoluto. La discusión en Bolivia sobre el tipo de estado necesario para la transición política, fue inicialmente más profunda que en Ecuador, pero estas discusiones han quedado atrás en ambos países, y hoy se privilegia, sin más, la revalorización y fortalecimiento del Estado, su modernización y eficiencia, pero no su transformación democrática. Al contrario, el estado se ha puesto de espaldas a las organizaciones sociales que al inicio de los procesos boliviano y ecuatoriano fueron aliadas de los gobiernos, con represión abierta y diversas formas de disciplinamiento y control.

El contenido de este capítulo ha pretendido seguir el trayecto de los debates y las ejecutorias sobre el rol de la economía solidaria y la economía comunitaria en los procesos de transición abiertos en Ecuador y Bolivia tras la llegada al poder de los presidentes Rafael Correa y Evo Morales. La constatación es una pérdida de centralidad de la economía solidaria y economía comunitaria en los procesos en curso de Bolivia y Ecuador, en los que se las proclamó inicialmente como el vehículo del cambio económico hacia un cierto tipo de “socialismo”. Queda planteada la pregunta de si esta devaluación conceptual y práctica de la economía solidaria y la economía comunitaria se debe a su poco peso económico frente a otros sectores más dinámicos y dinamizadores de la economía, o a no haber podido demostrar sus virtualidades utópicas de cara a objetivos “pragmáticos” como el cambio de la matriz productiva que, por otra parte, no es una meta despreciable en términos de modificar las relaciones de dependencia e intercambio desigual de las economías del sur con respecto al mundo capitalista desarrollado, pero que planteada por sí sola y como meta absoluta, sólo conduce –en el mejor de los casos- a una modernización capitalista. Podría deberse también al descuido -deliberado o no- de los aspectos sociales y políticos de ruptura del viejo orden que deberían acompañar cualquier esfuerzo de cambio económico; o a la debilidad organizativa y política de los actores de la economía solidaria y la economía comunitaria, que no han logrado posicionar una agenda de transformación económica consistente e integrada a otras demandas políticas y sociales que han cobrado prioridad en la coyuntura. Puede deberse, en fin al abandono de los idearios revolucionarios inicialmente levantados por los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales tras el aislamiento, la ruptura

o la “recolocación” de ciertas personas y grupos al interior de los gobiernos que en su momento tuvieron como prioridad las transformaciones económicas por la vía del fortalecimiento de la economía solidaria y la economía comunitaria.

Las líneas de investigación que quedan abiertas apuntan a explorar estas (y otras) posibles explicaciones de lo ocurrido, pues ninguna por separado parece dar cuenta de la complejidad de problemáticas suscitadas en torno a estos intentos históricos que apostaron en un inicio a que la economía solidaria y la economía comunitaria se constituyeran en bases para construir alternativas de superación del capitalismo en Ecuador y Bolivia.

### **Capítulo 3**

#### **Género y economía solidaria**

Mi segunda pregunta de investigación pretende indagar ¿De qué manera se ha expresado la transformación o mantención del orden de género en las políticas de economía solidaria y de economía comunitaria durante los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales?, pregunta que se deriva de varias consideraciones:

La economía solidaria y la economía comunitaria ponen en el centro de su existencia la reproducción de la vida –tanto humana como natural- por oposición a la acumulación y lucro que serían los móviles de la economía capitalista. También los feminismos resaltan la oposición mundo productivo-reproductivo, como una división preñada de connotaciones de género que jerarquiza las relaciones entre hombres y mujeres, asignados culturalmente a uno u otro ámbito de desenvolvimiento prioritario. Así, la discusión de lo que ocurre en el ámbito de la reproducción –biológica y social- en las iniciativas de economía solidaria y economía comunitaria, adquiere relevancia teórica.

La economía solidaria y la economía comunitaria son experiencias históricas en las que se puede constatar empíricamente la presencia numerosa y destacada de muchas mujeres y ésta es otra razón de la pertinencia de preguntarse por las dimensiones de género que cruzan las prácticas en estas economías, para aquilatar las ganancias y pérdidas que pueden presentarse en su involucramiento como actoras económicas, a la vez de tener presentes posibles nudos críticos o potencialidades en función de situaciones actuales como en perspectiva de cambios tanto económicos como socio políticos. El énfasis de esta investigación se ha colocado en el ámbito de las políticas públicas de economía solidaria y economía comunitaria en los gobiernos de los presidentes Correa y Morales –que las analizo en su despliegue sectorial en los capítulos 4 y 5- y éstas nunca son asépticas a la dimensión de género, sea que explícitamente la consideren o la eludan.

Por otra parte, la economía solidaria y la economía comunitaria no son sólo “economía” sino que se imbrican de manera orgánica, interna, con las dimensiones políticas, sociales y culturales que las contienen. Por esa razón, cualquier propuesta que coloque estas “otras economías” como caminos alternativos para la transformación del sistema económico, no

puede dejar de pensar en las otras dimensiones que requieren ser transformadas para lograr sinergias indispensables en el logro de ese propósito. Quijano, al pensar los “sistemas alternativos de producción” señala:

El poder, en la experiencia histórica conocida, es una relación de dominación/explotación/conflicto entre los habitantes de una sociedad, por el control de cada uno de los ámbitos fundamentales o decisivos de la existencia social humana: 1) trabajo-recursos-productos; 2) sexo-recursos-productos; 3) subjetividad-recursos-productos; 4) autoridad colectiva-recursos-productos. Ninguna de tales dimensiones o ámbitos de poder existe separado de las otras, pero ninguna proviene de ninguna de las otras, porque cada una corresponde a un ámbito fundamental de la existencia social... en la cual ninguno de ellos proviene de los otros, pero no existe, salvo de modo aislado y transitorio, desarticulado de los otros” (Quijano 2007, 161).

Quijano, extrae como conclusión que “no existe economía alternativa ni sistemas alternativos de producción, sin estructura de autoridad alternativa a la del estado capitalista, en cualquiera de sus variantes” (Quijano 2007, 162) pero bien se podría extender tal conclusión a los otros ámbitos y sostener que *no existe economía alternativa ni sistemas alternativos de producción sin formas alternativas de subjetividad y nuevas relaciones sociales donde el sexo (la raza, la edad) no sean motivo de dominación*. Por tanto, es un esfuerzo pendiente desentrañar las relaciones -de dominación- que se tejen en torno a la dimensión de género y la construcción de las subjetividades de los hombres y mujeres en la economía solidaria y en la economía comunitaria, que tienen mucho que ver con la naturalización del trabajo de cuidado como un rol adscrito a la feminidad.

La existencia de “otras economías” diferentes a la capitalista, no como rezagos o vestigios de etapas económicas previas sino como continua recreación en las diferentes sociedades contemporáneas, interpela las bases epistemológicas de la economía clásica y demanda otras formas de conocer y analizar los fenómenos económicos. En ese ámbito se produce una confluencia de críticas como la que realiza la economía feminista, que como corriente teórica surgida en el norte, no ancla su pensamiento en realidades con amplio despliegue de la economía solidaria o la economía comunitaria sino más bien en contextos de capitalismo



desarrollado. Por esta razón, es pertinente un esclarecimiento sobre los puntos comunes y divergentes entre estas distintas perspectivas críticas de la economía.

En este capítulo paso revista a distintas autoras que, interesadas en la economía solidaria, han abordado la dimensión de género desde distintos enfoques y énfasis; luego abordo las implicaciones de género de las formulaciones de la literatura especializada en economía solidaria, que no trata esta dimensión de manera explícita; y finalmente, me refiero a algunos planteamientos de la economía feminista *de la ruptura*, en tanto corriente teórica crítica desarrollada en los países del norte, que en cambio, no ha pensado sus propuestas desde los contextos de la economía solidaria, y que, por tanto, puede ser también interpelada desde problemáticas experimentadas en el sur. Este triple acercamiento intenta problematizar algunos desafíos existentes desde la economía solidaria y desde los feminismos para complejizar la comprensión de las realidades y las propuestas de su transformación.<sup>1</sup>

## **1. Los abordajes de género en o desde la economía solidaria**

A partir de la revisión de literatura realizada distingo abordajes que se centran en la documentación de experiencias de participación de grupos de mujeres en economía solidaria y muestran las virtualidades de esa participación en múltiples niveles; otros enfoques se centran en los principios (teóricos) de la economía solidaria y los feminismos para encontrar convergencias o divergencias entre ambos paradigmas.

### **1.1. Las mujeres como actoras de la economía solidaria**

El análisis desde la perspectiva de la participación de las mujeres en la economía solidaria enfatiza los aspectos positivos encontrados en diversas experiencias que muestran el logro de una mayor igualdad entre hombres y mujeres y su empoderamiento.

Isabelle Guérin (2004) ve la economía social (y solidaria) como prácticas de oportunidad para las mujeres por dos especificidades de esta economía: la revalorización de la

---

<sup>1</sup>Si bien me concentro en las discusiones sobre economía solidaria y feminismos, varios aspectos son válidos para la economía comunitaria, por lo que explícitamente los hago extensivos. No obstante, un tratamiento más específico de género y economía comunitaria lo desarrollo en el capítulo 4, al analizar una política pública concreta de género en la economía comunitaria en Bolivia.

reciprocidad y del cuidado no como elementos residuales sino como prácticas económicas en sí mismas y, la articulación entre lo económico y político que podría contribuir a superar la oposición entre el espacio privado y el público. Hay pues, para esta autora, una base material de funcionamiento de esta otra economía que abre posibilidades a la visibilidad de los trabajos y de las acciones de las mujeres.

Hay iniciativas que buscan colectivizar y des-domesticar algunas actividades de reproducción sea por la vía de organizar de formas más originales esas actividades o por organizar las actividades de producción de manera tal que faciliten las actividades de reproducción, en el marco de economías plurales (Hillenkamp, Guérin y Verschuur 2014). Guérin constata que la economía social ha “externalizado” actividades de reproducción y también lo han hecho los servicios públicos, especialmente en los estados de bienestar, pero considera que no es posible ni deseable externalizar todas las actividades familiares, por lo que la participación de los hombres en actividades intrafamiliares debería ser promovida en tanto actualmente su involucramiento es mínimo. Sostiene que “la revalorización de las prácticas de reciprocidad es un medio para avanzar en esta vía” (Guérin 2004, 161).

Por otra parte, la articulación de lo económico y lo político supone la democratización de las prácticas económicas y Guérin sostiene que la economía solidaria crea “espacios intermediarios” donde las mujeres y hombres involucrados pueden encontrar proximidad para problematizar su situación inmediata y, también, pueden ampliar su perspectiva para una comprensión e interpelación de la injusticia económica a una escala más global – nacional e incluso mundial-. Las prácticas de economía solidaria son lugares para el diálogo social, para el debate democrático, permiten “la separación respecto al medio de pertenencia de origen, y ofrecen la oportunidad de una pertenencia alternativa” (Guérin 2004, 168). Si bien estos espacios tienen el riesgo de volverse guetos o de ser manipulados por actores externos, el desafío es tejer el vínculo entre lo próximo y lo global, lo que pasa por la participación en la transformación de políticas públicas y también en los esfuerzos por cambiar los imaginarios colectivos (Guérin 2004).

La autora es optimista de las potencialidades que tiene la economía solidaria para el cuestionamiento de las injusticias que experimentan las mujeres -especialmente en la desigual división sexual del trabajo- juzgando el devenir de algunas experiencias locales de

participación de mujeres que se han transformado en iniciativas regionales y mundiales de peso.<sup>2</sup> No obstante, la evolución de las iniciativas de economía solidaria en la perspectiva de fortalecer el pluralismo político y la expresión de los distintos intereses de sus actores, entre ellos los de las mujeres, enfrenta distintos desafíos, principalmente el fortalecimiento de la sociedad civil en cada país y a nivel internacional, así como el apoyo de los gobiernos y los organismos internacionales para el reconocimiento y fomento de la economía social y solidaria (Guérin 2004).

Muñoz, a partir del análisis de iniciativas de economía solidaria en las que participan mujeres<sup>3</sup> destaca la interrelación de la participación en los niveles macro-meso y micro de la economía, lo que permite plantear la inclusión del género en la economía y fortalecer marcos para una justicia de género. El análisis de las experiencias concretas le lleva a plantear como valor epistemológico la visión de una economía solidaria contextualizada en las culturas y patrones de producción específicos donde éstas se desenvuelven y señala como una limitación del feminismo el que no logre hacer un análisis inter seccional, incorporando las dimensiones de raza y clase social de las mujeres ni incorporar “los saberes empíricos de las mujeres” (Muñoz 2011, 32).

Las experiencias que Muñoz presenta evidencian no sólo un mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres sino también el fortalecimiento de su agencia económica y sociopolítica que las coloca en mejores posiciones en la economía local (Muñoz 2011).

---

<sup>2</sup> Menciona, entre otras, las iniciativas de las mujeres de Quebec que confluyeron en la Marcha de las Mujeres contra la pobreza en 1995, que luego se transformó en La Marcha Mundial de las Mujeres que realiza anualmente movilizaciones en todo el mundo por una plataforma de reivindicación de las mujeres. La organización SEWA (Self Employment Women Association) que trabajaba para las trabajadoras independientes del sector informal en la India en los años 70, creció hasta constituir un Banco e inspirar acciones a nivel de la Organización Internacional del Trabajo sobre el trabajo a domicilio a nivel mundial. Las cocinas colectivas en Villa El Salvador del Perú, potenciaron la incidencia y articulación con el poder municipal para impulsar una serie de proyectos de servicios urbanos en una verdadera cogestión local (Guérin 2004).

<sup>3</sup> Su artículo introduce la presentación de experiencias en ocho países latinoamericanos.

## **1.2. Convergencia o divergencia de principios entre la economía solidaria y los feminismos**

Las reflexiones ancladas en la dimensión conceptual más que en la práctica de las mujeres, apuntan a identificar los puntos de contacto entre los principios de la economía solidaria y los feminismos, encontrándose en estas posiciones una gradación que va desde afirmar una (casi) completa convergencia hasta criticar la debilidad de la economía solidaria para integrar la dimensión transformadora de las relaciones de género, pasando por visiones que hablan de una complementariedad de principios entre economía solidaria y feminismos.

### **Las visiones “optimistas”**

Julie Matthaei (2010) es la autora que mayores afinidades encuentra entre la economía solidaria y el feminismo. Afirma que “en sus fines básicos, esenciales, el feminismo y la economía solidaria son casi una misma cosa... los valores de la economía solidaria expresan lo mejor del feminismo” y que son las mujeres, como actoras protagónicas de la economía solidaria, quienes traen sus “perspectivas femeninas” a este nuevo proyecto de economía (Matthaei 2010, 71). De allí que sería necesario que el análisis feminista de la economía solidaria contribuya a impulsar la vinculación de los movimientos feministas en los movimientos de economía solidaria así como a integrar en las agendas feministas las propuestas de la economía solidaria (Matthaei 2010).

En tono menos absoluto, Quiroga señala que, frente a la crisis catalogada como “de reproducción”<sup>4</sup> hay alternativas convergentes en la economía social y solidaria y en la economía feminista que tienen en común “una reformulación conceptual de la economía, un redimensionamiento de lo reproductivo y el reconocimiento del peso que tiene la dimensión simbólica y cultural” (Quiroga 2009, 79).

La crítica a la economía neo clásica, cuestiona la idea de un *homo economicus* que actúa en la esfera pública movido por intereses racionales individuales y utilitarios que tiene como contrapartida a mujeres, actuando en el ámbito privado y movidas por intereses altruistas y de solidaridad. Esta dicotomía, señala la autora, no existe en la realidad, en la que se da un

---

<sup>4</sup> Esta definición se refiere “a la exclusión sistemática de amplios sectores de la población del acceso a los recursos indispensables para satisfacer sus necesidades de reproducción biológica y social” (Quiroga 2009, 78).

entrelazamiento entre lo productivo y reproductivo, lo público y lo privado y donde las motivaciones humanas de hombres y mujeres varían en ambos ámbitos. El efecto de la visión de la economía clásica es haber vuelto invisible el aporte económico del trabajo reproductivo de las mujeres, por lo que la economía feminista busca develar esta invisibilización y mostrar la simbiosis existente entre la reproducción y la economía realizada en los espacios públicos. La economía social por su parte, también revaloriza la esfera de la reproducción y por eso privilegia los valores de uso que sirven para atender las necesidades de vida de los seres humanos. La acumulación que busca la economía solidaria no es la de capital para dar mayor lucro a sus dueños sino la que sirve para la reproducción intergeneracional de los miembros de la sociedad (Quiroga 2009).

Partiendo entonces de una base común de crítica a la economía capitalista, a los enfoques ortodoxos de la ciencia económica y de la revalorización de la esfera de la reproducción, Quiroga sostiene la necesidad de la complementariedad y convergencia entre la perspectiva de la economía feminista y la de la economía social y solidaria que implicaría “la incorporación de la perspectiva de la una en el marco de interpretación de la otra” (Quiroga 2009, 87).

Una posición similar es la de Magdalena León que considera que la nueva Constitución ecuatoriana aprobada en 2008, al adoptar el “sumak kawsay” (buen vivir) como horizonte para la organización de la economía, coloca la reproducción de la vida como “eje y categoría central” (León 2009, 63) lo que estaría en estrecho parentesco con la noción feminista de la economía que “combina una crítica a la economía convencional y la propuesta de alternativas para colocar como prioritario y hacer viable el cuidado humano en condiciones de igualdad, para reconocer las dimensiones reproductivas de la economía que son indisociables de las productivas” (León 2009, 67).

Quiroga y León encuentran la convergencia entre la economía feminista y la economía solidaria a través de la revalorización que ambas hacen de la esfera de la reproducción; Matthaei es menos específica en señalar algún aspecto central de la convergencia, encontrando más bien una amplia identificación entre una y otra. Quiroga propone una complementariedad de las dos propuestas, incorporando la perspectiva de la una en la otra, lo que se entendería como un movimiento recíproco, biunívoco, mientras Matthaei

propugna una vinculación unidireccional del feminismo con la economía solidaria, tanto en términos conceptuales como sociales, porque ella entiende que la economía solidaria ya expresa lo mejor de los principios feministas. Pese a los matices de diferencia entre estas autoras, lo dominante en su pensamiento es la idea de convergencia y complementariedad.

Guridi y Jubeto, por su parte, identifican los encuentros entre economía solidaria y economía feminista en el hecho de que ambas sitúen a las personas y su calidad de vida en el centro de la economía, como objetivo principal de la actividad económica, así como en la ampliación del concepto de trabajo que abarca al trabajo informal, el no remunerado, el doméstico, el de cuidados (Guridi y Jubeto 2014).

Santos encuentra que la crítica a la separación entre lo económico y lo social que plantea la economía solidaria posibilitaría la propuesta de transformar las relaciones económicas de la sociedad como un todo, incluyendo el cambio de la vida de las mujeres; igualmente sostiene que, en tanto la economía solidaria cuestiona la división social del trabajo capitalista, puede representar una alternativa para romper también con la dicotomía del trabajo de hombres y mujeres (Santos s.f).<sup>5</sup>

Santos y Guridi y Jubeto más que plantear una perspectiva de convergencia de la una economía en la otra, están interesadas/os en mostrar cómo algunos principios de la economía solidaria facilitarían una mejor aproximación –que la economía clásica/capitalista- para abordar el cambio en la vida de las mujeres y el ejercicio de sus derechos, particularmente la superación de la división sexual del trabajo y “las decisiones de trabajo, de consumo y de poder en el interior de las familias” (Guridi y Jubeto 2013, 26). En todo caso, estas últimas/os autoras/es, plantean el terreno de la economía social y solidaria como uno de mayor posibilidad de convergencia y de inclusión de abordajes feministas, en un sentido de potencialidad y no de realidad existente.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Este argumento es compartido también por Miriam Nobre como se verá más adelante.

<sup>6</sup> Santos planteará que la condición para hacer real esta potencialidad es que la economía solidaria acoja los planteamientos de la economía feminista, con lo cual comparte el punto de vista de las autoras feministas más críticas (Santos, s.f).

## Las visiones críticas

Otro grupo de autoras, además de mostrar algunas coincidencias de perspectivas analíticas de la economía solidaria y la economía feminista o, en general, del análisis de género de la economía, señalan también y no con menor énfasis, las discordancias, ausencias o debilidades de la economía solidaria para captar las condiciones de opresión de las mujeres. Algunas de ellas proponen además una agenda feminista para la economía solidaria, tanto en el campo de la discusión conceptual como en el de la práctica.

Cabrera y Escobar (2014) identifican elementos comunes entre la economía social y solidaria y la economía feminista y el eco feminismo como la propuesta de una “economía para la vida” que tiene en cuenta la redefinición colectiva de las necesidades humanas auténticas, el cuestionamiento al consumismo irracional y al crecimiento y acumulación sin límites, la necesidad de democratizar el conocimiento económico y sustraerlo del ámbito de un exclusivismo “experto”, la satisfacción equitativa de los intereses de las personas, reconociendo sus diferencias y diversidad y la asunción de la articulación intrínseca existente entre las dimensiones económica, política y cultural.

Sin embargo, las autoras reconocen también que en la literatura consagrada de la economía solidaria<sup>7</sup> y en las prácticas locales “no se manifiesta una intencionalidad de poner en evidencia, denunciar y deconstruir una visión patriarcal de la vida y la economía” (Cabrera y Escobar 2014, 209). No es, en absoluto, suficiente la participación de las mujeres en las iniciativas de economía solidaria que no cuestionen la reproducción del sistema patriarcal. Se preguntan:

¿Cuál es la respuesta de la economía social y solidaria ante la división sexual del trabajo, la triple carga de trabajo de las mujeres, la necesaria redistribución del recurso tiempo y el trabajo de cuidados como prioridad social? El marco teórico de la ESS todavía no plantea (o lo hace muy parcialmente) estas cuestiones, y sus experiencias actuales tampoco las resuelven de forma explícita. Asimismo, cuestionarse en qué medida las prácticas de ESS dan respuesta o no a problemáticas de las mujeres en el trabajo, como la segregación y las brechas de desigualdad” (Cabrera y Escobar 2014, 213).

---

<sup>7</sup> Se refieren principalmente a las tesis de Coraggio y de la REAS (Red de Economía Alternativa y Solidaria, de España).

También encuentran una falta de atención a la desigualdad entre hombres y mujeres en el acceso y control de los recursos productivos y a la calidad de la participación de las mujeres en la toma de decisiones dentro de las organizaciones, concluyendo que no existe en la economía solidaria –en sus principios y en sus prácticas- planteamientos específicos de equidad entre los géneros (Cabrera y Escobar 2014).

El enfoque de Miriam Nobre (2004) distingue los/as actores/as de la economía solidaria, que con sus diversidades de raza, clase o género, marcan distintas formas de hacer economía solidaria. Señala que hay distintas aristas desde las que puede analizarse el tema de mujeres y economía solidaria: desde el análisis de género en experiencias mixtas o mayoritariamente masculinas, las representaciones de género en la economía solidaria, hasta la reconceptualización de la economía solidaria a partir de la teoría feminista (Nobre, 2004). En esta última dirección, Nobre propone tres temas para una agenda de debates entre la economía feminista y la economía solidaria.

La “división sexual y la ampliación de la noción de trabajo” es uno de ellos, que supone extender la propuesta de la economía solidaria de cambiar la división *social* del trabajo a la esfera de la división *sexual* del trabajo entre mundo público y privado y dentro del ámbito productivo (Nobre 2004).

La “producción y la reproducción” es otro tema, asumiendo que existen ambigüedades en la interpretación de la flexibilidad de tiempos y espacios que posibilita la economía solidaria para combinar actividades productivas y de reproducción (cuidados y trabajo doméstico). La ambigüedad radica en que, por un lado permite relaciones más empáticas entre familia y trabajo, lo cual puede valorarse positivamente, pero, por otra parte, se contribuye a una naturalización de la división sexual del trabajo porque son las mujeres las que asumen el trabajo reproductivo. La autora se inclina por la socialización de las actividades de reproducción mediante iniciativas de economía solidaria, en vez de que estas tareas se realicen al interior de las familias, aun reconociendo que en esa socialización no se supera tampoco la división sexual del trabajo (Nobre 2004).

El tercer tema propuesto es la desnaturalización de la economía capitalista y patriarcal; lo primero ya lo hace la economía solidaria al cuestionar la supuesta eficiencia de la



organización y la técnica de la economía capitalista. Lo segundo falta por hacer, pero se facilita en el terreno económico planteado por la economía solidaria (Nobre 2004).

Las autoras que desarrollan una visión crítica de los límites de la economía solidaria para comprender y transformar la desigualdad de las mujeres, colocan la superación de la división sexual del trabajo como central a su planteamiento; es el caso de Cabrera y Escobar, Nobre y también Santos. Para esta última, este elemento es tan decisivo que pasa a ser una condición de que la economía solidaria sea válida para las mujeres. Señala:

La economía solidaria podrá contribuir a la lucha feminista en la medida que rompa con la naturalización de la división sexual del trabajo y valore el trabajo reproductivo. Para eso es preciso garantizar la distribución igualitaria de los trabajos en la familia, visibilizando el trabajo reproductivo en la sociedad como parte integrante y necesaria de la cadena productiva” (Santos s.f, 13).<sup>8</sup>

En términos idénticos se expresa Dantas (Dantas 2008).

Mientras las autoras del primer grupo resaltan las convergencias entre economía solidaria y economía feminista, las últimamente reseñadas enfatizan más bien las discrepancias, vacíos y contradicciones que pueden encontrarse entre principios y prácticas de economía solidaria y el feminismo. Esta segunda postura propone interpelar la economía solidaria desde el feminismo, porque hoy por hoy, ésta no cuestiona las raíces de la opresión de género en la sociedad. De allí el imperativo que propone Santos de que “la economía solidaria debe asumir la agenda feminista” (Santos s.f, 10) o el llamado de Muñoz a construir modelos de “economía solidaria feminista” que deconstruyan los presupuestos fundamentales del modelo capitalista: las múltiples jerarquías sociales, la división sexual del trabajo, la acumulación privada de capital y el mito cultural de la familia nuclear heterosexual (Muñoz 2011, 13).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Traducción libre de la autora.

<sup>9</sup> Muñoz reconoce que las intervenciones de mujeres en iniciativas de economía solidaria con un consciente enfoque de género apuntalan esa posibilidad.

## **2. El género implícito en la literatura sobre economía solidaria**

La literatura especializada sobre economía solidaria no le ha prestado atención explícita a la dimensión de género en las relaciones sociales de esta economía, pero sus formulaciones tienen sin duda implicaciones de género. En lo que sigue, analizo los planteamientos de dos autores centrales: Razeto y Coraggio, desde la óptica principal del ámbito de la reproducción que es relevante para los feminismos, pero también porque las categorías usadas por ellos relievan este ámbito, aunque desde otras perspectivas.

### **2.1. Relaciones de comensalidad y economía doméstica: Razeto**

Entre las relaciones de la economía de solidaridad identificadas por Razeto, se encuentran las que él denomina “relaciones de comensalidad”, que las define como aquellas donde

los bienes fluyen en su interior en términos de compartir, distribuir, utilizar o consumir en función de necesidades comunes o individuales, implicando un grado de integración entre sus miembros tal que la constitución del grupo como sujeto económico colectivo diluye los intereses económicos individuales, respetándose las diferencias personales que implican roles y necesidades particulares (Razeto 1984, 29).

Relaciones de comensalidad existen, según el autor, al interior de las familias o en la “economía doméstica”, en las comunidades (religiosas, políticas, laborales, territoriales), en la “economía campesina” y en la “economía popular de subsistencia”. Las relaciones de comensalidad existen en grupos humanos constituidos en base a vínculos fundamentalmente extraeconómicos, y pueden ser de carácter permanente o transitorio (Razeto 1984,).

En la economía doméstica las relaciones de comensalidad adquieren “el más alto grado de integración” (Razeto 1984, 120)<sup>10</sup> expresada en el hecho de la constitución de un patrimonio familiar indivisible que se conforma por la disolución de la propiedad individual sobre los bienes que pasan a ser comunes de la familia. También se expresa en la integración subjetiva de sus miembros. No obstante estos dos distintivos, Razeto reconoce

---

<sup>10</sup> Para Razeto, todas las modalidades de economía de la solidaridad se basan en relaciones de integración de diferente profundidad.

la existencia de “una cierta división del trabajo, en conformidad con una distinción de roles entre hombres y mujeres y entre padres e hijos, que responde a pautas culturales diferentes según la sociedad y el nivel socio-económico de que se trate” (Razeto 1984, 121).

Tres aspectos pueden destacarse en la definición de Razeto de la economía doméstica: el asignarle la característica de máxima integración, fundamentada en la afinidad subjetiva de la unión libremente consentida de dos individuos autónomos que inician una familia; su conceptualización como realidad económica, a partir de la racionalidad fundada en la propiedad colectiva sobre los bienes comunes que constituye un patrimonio familiar; y el reconocimiento de una división del trabajo a su interior, culturalmente determinada.

Estos tres aspectos pueden ser problematizados desde una dimensión de género en el sentido de que no todas las familias ni todas las relaciones familiares responden a ese ideal de integración y afinidad subjetiva y pueden albergar relaciones de maltrato, dominio y discriminación de distinto tipo, incluido el económico. Conceptualizarla exclusivamente desde su realidad económica deja fuera el hecho de que no todas las relaciones en las familias pueden definirse como relaciones económicas, ni todas las necesidades humanas que se satisfacen en el seno familiar son de carácter económico. Fundar la racionalidad de la economía doméstica en la indivisibilidad del patrimonio familiar no necesariamente permite desprender de aquello, ni la integración subjetiva ni el tipo de flujos no mercantilizados al interior de la familia, puesto que dependiendo del estrato socioeconómico, el patrimonio familiar puede servir más a razones de transmisión intergeneracional de los bienes materiales (herencia) que a dinámicas cotidianas de “comensalidad” o de flujos interpersonales por fuera del mercado.

El reconocimiento de la división del trabajo (por género y edad) dentro de la economía doméstica, es un señalamiento importante de Razeto, que él mismo se encarga de problematizar en una perspectiva que abre varias discusiones. Cuestiona el que se pretenda cuantificar el trabajo doméstico y la economía doméstica equiparándolos con trabajo ofrecido en el mercado o con el valor de bienes ofertados en el mercado. Aunque reconoce que el propósito de estas comparaciones es reivindicarlos como “verdadero trabajo y verdadera economía” las cuestiona porque

estas formas de identificar y cuantificar el trabajo hogareño ponen de manifiesto la ausencia de adecuados instrumentos conceptuales para reconocer y comprender la economía doméstica, y también una subordinación teórica y práctica a la economía de intercambios (Razeto 1984, 118).

Razeto insinúa que hay elementos propios de la economía doméstica pero no los define. Reitera que no se puede comparar (con la racionalidad del mercado) la calidad y tipo de bienes y servicios que se dan en esta economía, ni los criterios de productividad, porque hay que comprenderlos en el marco de las relaciones de comensalidad altamente integradas. La discusión que abre es un cuestionamiento a las propuestas hechas desde algunos feminismos –aunque sin mencionarlos- para valorar el trabajo doméstico en las cuentas nacionales, buscando visibilizarlo en el PIB de los países, lo que efectivamente puede significar un reforzamiento de los parámetros de la economía de mercado en detrimento de otras formas económicas que no necesariamente se visibilizan en ese tipo de indicadores porque no obedecen a relaciones de mercado. Pero por otro lado, al no proponer explícitamente formas alternativas de valoración de los distintos tipos de trabajo en la economía doméstica, que no sea la apelación al marco de la “integración”, tampoco posibilita una visibilización, reconocimiento y redistribución de ese trabajo entre los miembros de la familia partícipes de la economía doméstica.

## **2.2. Unidad doméstica y reproducción de la vida: Coraggio**

Coraggio, por su parte, opone a la reproducción ampliada del capital, la reproducción ampliada de la vida humana, haciendo una propuesta de lo que sería una “economía del trabajo” en vez de la economía del capital. Para esa otra economía del trabajo, la categoría central en el nivel micro socio económico es la *unidad doméstica* (UD)-y sus derivaciones- por oposición a *la empresa* que lo es en la economía privada. La UD es también, actualmente, la célula básica de la economía popular realmente existente, señala Coraggio (2007 b).

Define a la unidad doméstica como

Un grupo de individuos, vinculados de manera sostenida, que son –de hecho o de derecho- solidaria y cotidianamente responsables de la obtención (mediante su trabajo presente o mediante transferencias o donaciones de bienes, servicios o dinero) y distribución de las

condiciones materiales necesarias para la reproducción inmediata de todos sus miembros. Una UD puede abarcar o articular uno o más hogares (entendiendo por “hogar” el grupo que comparte y utiliza en común un presupuesto para la alimentación, la vivienda y otros gastos básicos), co-residentes o no, basados en la familia o no, y participar en una o más redes contingentes comunitarias (de reciprocidad) o públicas (de redistribución social) presentes en la sociedad local (Coraggio 2007 a, 172).

La segunda parte de esta definición amplía la UD más allá de las relaciones familiares o de parentesco. En otro texto la define como “una o más personas o grupos, ligados por relaciones de parentesco o diversos tipos de afinidad (étnica, de vecindad, ideológica, etc.) que tiene como objetivo la reproducción ampliada de la vida de sus miembros” (Coraggio 1994 y 1998, citado en Coraggio 2004, 154), casos que no especifica, pero podría deducirse que abarcarían, eventualmente, comunidades indígenas o comunidades religiosas, por ejemplo.<sup>11</sup>

En esta definición, la unidad doméstica aparece como un grupo social, donde no se distinguen las características ni los aportes singulares de sus miembros. Señala que “no existe un tipo-ideal de UD...admitiéndose una amplia variación junto con la idiosincrasia de las personas o grupos de personas y con las culturas y coyunturas económicas” (Coraggio 2004, 156-157).

Un concepto central unido al de unidad doméstica en Coraggio, es lo que él denomina el *fondo de trabajo* de la UD que es “el conjunto de capacidades de trabajo que pueden ejercer en condiciones normales los miembros hábiles de la misma para resolver solidariamente su reproducción” (Coraggio 2007 b, 172). En las especificaciones que hace el autor en dos de sus textos, se encuentran diferencias que es interesante resaltar desde una perspectiva de género. En uno de ellos (2007 b) este fondo de trabajo adopta las formas de trabajo mercantil (por cuenta propia o asalariado), de trabajo de reproducción propiamente dicho, dentro del cual se nombra la producción de bienes y servicios para el autoconsumo de la propia UD o de una comunidad y el trabajo de formación y capacitación. En otro texto anterior (2004), las especificaciones del *fondo de trabajo* son más completas y se distingue

---

<sup>11</sup> En otra parte se lee, sin embargo, que el centro de la UD urbana elemental es el hogar “usualmente asociado a grupos de parentesco” (Coraggio 2007 a, 181), con lo cual no queda muy claro el alcance de la definición.

como trabajo de reproducción propiamente dicho, tanto la reproducción material como la simbólica y se hacen visibles los servicios de cuidados personales; el trabajo mercantil en sus mismas dos variantes, el trabajo de formación, y se añade el trabajo comunitario. La primera y última manifestación del fondo de trabajo, permitiría visibilizar en esta definición—aunque sin decirlo- el tipo de trabajo que, por lo general, lo realizan mayoritariamente las mujeres y es explícito en señalar que “la reproducción no se reduce al consumo de bienes y servicios materiales, pues incluye afectos, identidades y otras relaciones interpersonales” (Coraggio 2004, 157). En el texto de 2007, las dimensiones aludidas son la producción y reproducción exclusivamente material, económica.

El texto de 2004 plantea dos hipótesis que complementan esta comprensión más amplia de la “reproducción de la vida”:

La economía del trabajo no se refiere exclusivamente a las formas de producción autónoma de los trabajadores, sean individuales o agrupados –emprendimientos familiares, cooperativas-, sino que abarca toda forma de realización de sus capacidades dirigida al objetivo de lograr la reproducción ampliada de la vida de sus miembros: el trabajo “doméstico”, el trabajo comunitario, diversas formas de asociación para mejorar los términos del intercambio y, por supuesto, el trabajo asalariado (Coraggio 2004, 158).

Las relaciones de producción, de trabajo y distribución, no están objetivadas y están sujetas a relaciones interpersonales de parentesco o afinidad que las codeterminan (Coraggio 2004, 159).

La primera hipótesis incluye expresamente el trabajo doméstico y el comunitario como constituyentes de la “economía del trabajo” que es la propuesta alternativa al capitalismo que plantea Coraggio y, en la segunda, reconoce que las relaciones económicas no son “externas” o suspendidas en un ámbito carente de la dimensión interpersonal.

Los señalamientos de Coraggio en el texto de 2004 (no así en el 2007 b) dan cabida para lecturas de género, que él no las hace directamente, pero al menos amplía su comprensión de los alcances de la “reproducción de la vida”. Podría entenderse que ese *fondo de trabajo* que es constitutivo de las UD, debe potenciarse de manera equitativa en todas sus dimensiones, entendida esa equidad en términos de distribución de carga de trabajo entre los miembros de las UD y también, que la transformación de las relaciones de producción,

trabajo y distribución que no son objetivadas, debe abarcar el mejoramiento de la calidad de relaciones interpersonales que las envuelven, dentro y fuera de las unidades domésticas, para poder considerarse como componentes de una propuesta alternativa.

Coraggio señala que al interior de las UD se producen relaciones y también entre unidades domésticas, bajo la forma de asociaciones voluntarias. Estas conformarían según él un “sistema doméstico (no estatal, no mercantilizado) de reproducción de la vida humana en la ciudad” (Coraggio 2007 b, 182). Esa denominación como sistema *doméstico* parece un tanto forzada, porque no por no ser estatal o mercantilizado es necesariamente doméstico. Hay una franja “social” o “popular” como él mismo la reconoce, que no es necesariamente doméstica, ni puede entenderse como “extensiones” de la UD. No se ve la utilidad de llamarlo de ese modo.

Desde una perspectiva de género suele cuestionarse el uso de categorías descriptivas como “hogar”, “unidad doméstica”, “familia” porque transmiten la idea de un grupo homogéneo y socialmente integrado, dificultando visualizar las diferencias entre sus miembros, en términos de roles, carga de trabajo, poder. Proponer que esta UD se extiende o ramifica hacia iniciativas sociales es desconocer que son miembros individuales de ellas los que generalmente impulsan estas dinámicas, allí donde existen, y concederle una proyección un tanto idealizada de su capacidad generadora de procesos de transformación colectiva.

Coraggio sostiene que:

El hogar deja de ser el lugar en que se registran –individualmente o por agregación estadística- los efectos directos e indirectos de la reestructuración del capital, y pasa a ser una unidad de sentido, de análisis y de agregación económica y sociopolítica en la construcción de alternativas colectivas (Coraggio 2007 b, 184).

El hogar aparece aquí como una unidad independientemente de los miembros que lo constituyen y con una significación intrínseca (unidad de sentido) con proyección económica y política. No obstante, hay miembros que por su género son más “externos” que otros a las dinámicas de los hogares debido a la división sexual del trabajo, que se mantiene relativamente invariable tanto en contextos capitalistas como de economía popular, economía solidaria o economía comunitaria. Las encuestas de uso del tiempo han

mostrado una marcada diferencia en la dedicación de hombres y mujeres a las tareas reproductivas dentro de los hogares;<sup>12</sup> la diferencia que puede encontrarse en contextos capitalistas y en los de economía popular, economía solidaria o economía comunitaria radica en que en los primeros hay una separación tajante entre los espacios y tiempos productivos y reproductivos, mientras en los segundos no la hay, sino que se da una intercambiabilidad de las personas –de las mujeres especialmente- en ambos espacios, alternando tiempos en uno y otro, lo que en cierto modo refuerza la adscripción de las mujeres al rol cultural-material de la reproducción doméstica.

Hablar del “hogar”, de la “unidad doméstica” sin reparar en lo que ocurre en su interior y proyectarlo en tanto “unidad de sentido” deja intocada tanto la división sexual del trabajo como el análisis y cuestionamiento a las relaciones de poder en su interior.

### **3. Economía feminista “de la ruptura” y economía solidaria**

Amaia Perez distingue diversos enfoques en los planteamientos feministas relacionados con la economía y denomina “economía del género” y “economía feminista” a las dos grandes corrientes. Dentro de esta última encuentra a su vez posiciones de “conciliación” y de “ruptura” (Perez 2005). En una apretada síntesis que la propia autora hace de su clasificación,

la economía del género se caracteriza por buscar la inclusión de las mujeres como sujeto y objeto de estudio de los discursos androcéntricos preexistentes sin cuestionarlos... Aquí se diferencia claramente de la economía feminista, cuyo cuestionamiento del discurso neoclásico es profundo... Dentro de ésta, pueden diferenciarse dos corrientes, la economía feminista de la conciliación, que considera factible conjugar los paradigmas androcéntricos preexistentes con las modificaciones que requiere la adopción de una perspectiva feminista; y la economía feminista de la ruptura, que propugna cambios mucho más profundos, un cuestionamiento de las bases mismas de los discursos androcéntricos, tanto en lo relativo a la epistemología, como a los conceptos y los métodos” (Perez 2005, 45).

---

<sup>12</sup> En Ecuador, por ejemplo, “las mujeres reflejan una mayor carga en el trabajo no remunerado con una diferencia de 22.40 horas frente a los hombres” semanalmente (INEC, CT 2012, 17). En Bolivia, “las mujeres dedican cada día dos horas y cuarto más que los hombres a las tareas del hogar” (INE 2011, 1).



Los planteamientos de autoras que han reflexionado sobre género y economía solidaria podrían ser clasificados en los diferentes términos propuestos por Perez, pero lo que me interesa aquí es más bien discutir desde las realidades de la economía solidaria y la economía comunitaria, con la “economía feminista de la ruptura”, entendida como aquella que enfatiza de manera más radical la reorganización de la vida y la sociedad en función del ámbito de la reproducción. Su propuesta es superar la lógica binaria del análisis, en la que, aun visibilizando la esfera reproductiva, ésta sigue considerándose secundaria, subordinada a la esfera mercantil. Esta forma de pensar expresa la visión patriarcal y no permite valorar la diversidad de actividades realizadas especialmente por las mujeres bajo el ropaje homogenizador del trabajo doméstico (Perez, 2005).

Como conjunto dual propio del orden simbólico patriarcal, sólo se define y valora el término considerado central y de referencia –en este caso, la producción- y el otro –la reproducción- no tiene definición propia, sólo existe en la medida que se refleja en el primero. La producción asume un papel central en el universo patriarcal en cuanto que es la actividad pensada y asumida por los hombres. Por su parte, la re-producción, al reflejarse en la producción para dotarse de valor, pierde los aspectos subjetivos que la identifican y que son absolutamente necesarios para crear vida. En consecuencia, la dicotomía producción-reproducción solo transmite los valores propios del orden simbólico patriarcal. Por esta razón –porque lo vacía de contenido- hemos desechado estas categorías analíticas para designar el trabajo de las mujeres” (Bosch, Carrasco y Grau 2004, 8-9).

Las políticas llamadas “de conciliación” de la vida familiar y laboral son criticadas por esta corriente, porque plantean mínimos ajustes en función de la producción capitalista y son principalmente dirigidas a las mujeres que, sin necesidad de políticas particulares, ya se han ingeniado para esa conciliación, no así los varones (Carrasco, 2001). Hirata y Kergoot (2007) también critican las políticas de conciliación, no sólo porque al dirigirse principalmente a las mujeres, excluyen a los hombres de su responsabilidad reproductiva, sino por sus efectos diferenciadores (discriminatorios) también en el mundo del trabajo, entre aquellos que posibilitan o no tal *conciliación*, facilitando la permanencia de los papeles sexuados en la producción y propiciando la “delegación” de los servicios del ámbito doméstico a otras mujeres –generalmente pobres o migrantes, en el contexto

europeo-, con lo cual el trabajo reproductivo continúa siendo tarea de las mujeres, sea que lo hagan directamente o que se encarguen de delegarlo a otras mujeres.<sup>13</sup>

La categoría central de la economía feminista de la ruptura es la *sostenibilidad de la vida* que consiste en la satisfacción de las necesidades básicas, entendidas a la manera de Max-Neef que identifica como necesidades humanas universales la “subsistencia, protección, afectividad, comprensión y conocimiento, ocio, creatividad, identidad, participación y libertad, que operarían en las cuatro categorías existenciales del ser, tener, hacer e interactuar” (Bosch, Carrasco y Grau 2004, 3). El trabajo de reproducción, que generalmente lo hacen las mujeres, contribuye a la generación de satisfactores para estas necesidades, que como se ve, no tienen sólo una dimensión material sino también afectiva. Por ello, “producción y reproducción no tienen el mismo valor analítico, es más, la producción, los mercados, no tienen valor en sí mismos, sino en la medida en que colaboran o impiden el mantenimiento de la vida, que es la categoría central de análisis” (Perez 2005, 54).

Resulta sorprendente (y elocuente) que la ciencia económica no se ocupe de este aspecto que es el esencial y que más bien lo tome como una “externalidad” del sistema económico centrado en los mercados. Esto se explica por el sesgo patriarcal de la ciencia económica que pone su atención en el ámbito donde hay predominio de los hombres y por el sesgo capitalista que otorga importancia al entorno donde se generan beneficios económicos, ocultando la relación de dependencia que tiene respecto del espacio donde se gesta y reproduce la vida de los trabajadores/as que el sistema recluta. El ámbito de los mercados se presenta como autónomo respecto de los hogares y al capitalismo le conviene que así sea “porque facilita el desplazamiento de costes desde la producción capitalista hacia la esfera doméstica” (Carrasco 2001, 7).

Existe un conflicto permanente entre el interés de maximizar el beneficio que tiene el capitalismo en los mercados y el interés de cuidar la vida humana, porque los tiempos dedicados a ella deben subordinarse, en la actual organización de la sociedad capitalista, a los tiempos mercantilizados del “trabajo productivo”. Dado el menor tiempo que los

---

<sup>13</sup> Hirata y Kergoat no se inscriben en la corriente de economistas feministas de la ruptura, pero resalto la coincidencia de sus posiciones. Agradezco a Isabelle Hilenkamp la sugerencia de este texto.

hombres dedican a las tareas de cuidado, de reproducción, esta contradicción la viven especialmente las mujeres, en sus propios cuerpos, en sus vidas, y ello se nota en los distintos patrones de inserción laboral de hombres y mujeres y de involucramiento de ambos en los trabajos domésticos (Carrasco 2001).

La propuesta de esta economía feminista de la ruptura es pues radical:

Si optamos por la vida humana ... entonces habría que organizar la sociedad siguiendo el modelo femenino de trabajo de cuidados: una forma discontinua de participar en el trabajo familiar que dependerá del ciclo vital de cada persona, mujer u hombre. Los horarios y jornadas laborales tendrían que irse adaptando a las jornadas domésticas necesarias y no al revés como se hace actualmente. Los tiempos mercantiles tendrían que flexibilizarse pero para adaptarse a las necesidades humanas. El resultado sería una creciente valoración del tiempo no mercantilizado, lo cual colaboraría a que el sector masculino de la población disminuyera sus horas dedicadas al mercado y fuera asumiendo su parte de responsabilidad en las tareas de cuidados directos. De esta manera se podría lograr la "igualdad" entre mujeres y hombres porque éstos últimos estarían imitando a las primeras participando de forma similar en lo que son las actividades básicas de la vida. Paralelamente, la participación laboral de unos y otras se iría homogeneizando. Finalmente, el papel de las políticas públicas sería crear las condiciones para que todo este proceso pudiese efectivamente desarrollarse (Carrasco 2001, 24).

El párrafo mencionado está claramente pensado por Carrasco en el contexto de la economía capitalista, con amplio predominio de relaciones asalariadas. ¿Cómo se expresaría esta propuesta de la economía feminista de la ruptura en los contextos de la economía solidaria y la economía comunitaria? Pensando desde éstos, la primera parte de la propuesta del párrafo precedente, parecería que ya ocurre, es decir se despliegan jornadas de trabajo discontinuas y combinadas en el ámbito reproductivo y productivo, con una notable movilidad e intercambiabilidad entre unos y otros, especialmente cuando las actividades productivas se realizan en la propia vivienda, en el barrio, en la parcela familiar.

¿Cómo entender el “tiempo no mercantilizado” del que se habla en la segunda parte del párrafo? La noción de mercado introduce aquí una cierta confusión, al pensarla desde contextos de “otras economías” distintas a la capitalista, porque lo que habría que distinguir

es entre tiempo productivo (mercantilizado o no) y reproductivo. Hablar de “valoración del tiempo no mercantilizado”, como imagina Carrasco, podría tomar la forma de un incremento de actividades productivas en otros circuitos que pueden o no insertarse en el mercado, o sea, un crecimiento de la inserción de las personas en actividades de economía solidaria y economía comunitaria que pueden producir bienes y servicios para el autoconsumo pero también para la venta en mercados concretos; pero esto no resuelve el tema de la “valoración” de los cuidados (bienes y servicios que se dan en el ámbito reproductivo) de las unidades domésticas o economía doméstica, para usar los términos de Coraggio o Razeto.<sup>14</sup>

En contextos de economía solidaria o comunitaria, por más que las labores productivas no estén separadas –la mayoría de veces– física ni temporalmente de las actividades reproductivas y las primeras pudieran no estar cruzadas por relaciones mercantiles, no se podría afirmar categóricamente, como lo hace Carrasco, que el resultado sería que “el sector masculino de la población disminuyera sus horas dedicadas al mercado y fuera asumiendo su parte de responsabilidad en las tareas de cuidados directos”. No ocurre así en la práctica.<sup>15</sup>

La propuesta de las economistas feministas de la ruptura es invertir la prioridad económica, poniendo en el centro de la organización social la sostenibilidad de la vida, es decir pensar primero cómo atender y resolver las necesidades humanas y derivar de ello el uso del tiempo de trabajo productivo.

Este planteamiento –pensado para contextos capitalistas desarrollados por las autoras de la economía feminista de la ruptura– resulta menos prometedor de cara a la economía solidaria, pues una parte de este trabajo reproductivo o doméstico, suele ser socializado a través de iniciativas colectivas como ollas comunales, cuidado de niños/as, servicios de apoyo escolar, confección y arreglo de ropa, pero continúa invariablemente feminizado; en otros casos, las iniciativas de economía solidaria por su característica flexibilidad, permiten

---

<sup>14</sup> Razeto distingue tres tipos de actividades domésticas: “Las que cada individuo realiza para sí mismo, las que efectúa para otros miembros y las que hace en función del grupo familiar, y en las tres categorías pueden individuarse actividades económicas y laborales” (Razeto 1984, 119).

<sup>15</sup> En contextos de economía comunitaria en el mundo andino, algunas autoras sostienen que sí existe una flexibilización de la dedicación al trabajo productivo y reproductivo entre hombres y mujeres. Analizaré estos debates en el capítulo cuarto.

que se realicen en casa o que las trabajadoras tengan movilidad entre las tareas domésticas familiares y las tareas productivas sociales solidarias, sin que se altere la división sexual del trabajo y la idea de que las responsables del trabajo doméstico son y deben seguir siendo las mujeres, independientemente de que realicen otras actividades económicas.

En el privilegio de la producción de valores de uso que se da en la economía solidaria, hay unos que se producen asociativamente y pueden ser intercambiados e incluso vendidos en circuitos de distribución asociativa y otros que siguen siendo invariablemente domésticos, cuyo consumo se hace en el seno de las familias particulares y que, cuando eventualmente se trasladan al espacio asociativo, siguen siendo producidos por mujeres. Estos valores de uso, en los circuitos mercantiles, acusan una desvalorización económica y cuando se mantienen en el circuito familiar, adolecen de una desvalorización cultural.

En contextos de economía solidaria entonces, se da aquella compatibilización entre actividades reproductivas y productivas, dada la flexibilidad característica de las actividades de esta economía, que permite un ir y venir fluido o la concurrencia de las actividades reproductivas y productivas.<sup>16</sup> El problema radica en que esto ocurre para las mujeres, porque la esfera familiar doméstica de reproducción cotidiana continúa feminizada y los hombres autoexcluidos de ella, de forma similar a como lo están los obreros capitalistas y demás trabajadores respecto a sus unidades domésticas. También existen costos para las mujeres respecto al tipo de trabajos a los que pueden ellas acceder en la economía solidaria, que son por lo general, menos remunerados, por ser de menos tiempo, menos agregación tecnológica y menor movilidad hacia proveedores y consumidores.

El resultado entonces de aplicar a la economía solidaria y a la economía comunitaria la propuesta de la economía feminista de la ruptura es que a la vez que puede valorarse positivamente la flexibilidad del trabajo en función de las necesidades del cuidado y la reproducción, ésta refuerza la división sexual del trabajo. Esta ambigüedad es la que problematiza Nobre -como señalé antes- quien sostiene la conveniencia de que se socialicen

---

<sup>16</sup> Esta realidad bastante extendida en los países del sur es la que seguramente sustenta uno de los enfoques de las corrientes MED (Mujeres en el Desarrollo), el llamado “enfoque de eficiencia” (Moser 1995) en el cual se parte de una concepción del tiempo de las mujeres como elástico y se promueve la multiplicación de actividades de las mujeres en los ámbitos productivo, reproductivo y comunitario para potenciar la solución de las necesidades de los hogares de bajos ingresos, en contextos de reducción de los servicios públicos.

las tareas doméstico-reproductivas y de cuidado mediante iniciativas de economía solidaria, como algo más progresivo a que estas actividades se resuelvan dentro de las familias particulares, a diferencia de Guérin que plantea que, aunque se socialice una buena parte de estas tareas, sea por la vía de servicios estatales o de la economía social, siempre será deseable que algunas tareas de cuidado se sigan cumpliendo al interior de las familias, por lo que es indispensable promover la participación de los hombres, hoy poco involucrados en ellas.

El dilema o ambigüedad que se manifiesta al pensar la propuesta de *sostenibilidad de la vida* desde la economía solidaria o comunitaria deviene de que, aunque estas otras economías se sustraen de algunos de los principios de funcionamiento capitalista, el carácter dominante de la economía capitalista, entretrejida con el orden androcéntrico, imprime su sello patriarcal en el ámbito de lo reproductivo, naturalizando los roles de género vigentes y proyectando la invisibilidad y desvalorización de los trabajos de sostenibilidad de la vida, de los trabajos de cuidado y reproducción, que se suponen “externos” y no sustanciales para el funcionamiento de la producción capitalista.

Hay otro tema que resulta problemático en la conceptualización de la economía feminista de la ruptura sobre la sostenibilidad de la vida y es que ésta se la piensa principalmente en relación con la atención a las necesidades humanas, pero no se hace igual énfasis en la sostenibilidad de la vida natural, que está amenazada tanto por los patrones de producción como de reproducción vigentes. La economía feminista de la ruptura, al cuestionar la visión binaria de producción-reproducción por subordinar la segunda a la primera, propone en cierto modo una inversión de prioridades, dando mayor énfasis a la reproducción para satisfacer las necesidades humanas en vez de la acumulación para el lucro particular. La economía solidaria y la economía comunitaria, en cambio, que también reivindican la reproducción de la vida como opuesta a la reproducción del capital, se centran en promover (y practicar) otras formas de producción, otras formas de economía, pero descuidan el ámbito de la transformación en la esfera de la reproducción. Lo que habría que plantear, si se hace de la sostenibilidad de la vida la categoría central, es cambiar tanto los patrones de producción como los de reproducción y no sólo su relación, lo que supondría no tanto invertir los polos de prioridad productivo-reproductivo, sino en cierto modo abolir

analíticamente esa forma binaria de concebirlos. Es lo que Hillenkamp, Guérin y Verschuur de alguna forma sugieren cuando hablan de “abandonar las categorías de producción-reproducción” (2014, 29).<sup>17</sup>

#### **4. A manera de conclusión**

Del recorrido realizado por las distintas posiciones, desde una mirada de género, se ha visto en este capítulo que, del lado de los teóricos de la economía solidaria hay un énfasis por la visibilización y cambio de las relaciones en la esfera de la producción y casi ninguna atención, por lo menos no explícita, a los que serían necesarios en la esfera de la reproducción, que se la reconoce como una esfera económica (la unidad doméstica o la economía doméstica) o sea como parte del ámbito productivo general de la economía, pero no como un mundo de relaciones sociales que debe ser críticamente mirado en sí mismo para ser transformado desde su interior.

Del lado de las feministas críticas articuladas a la economía solidaria, que enfatizan la atención en la esfera de la reproducción, se plantea llevar la agenda de transformación de esa esfera (la agenda feminista) a la economía solidaria o hacer una economía solidaria feminista. Hillenkamp, Guérin y Verschuur señalan la potencialidad de considerar la economía de la solidaridad también desde la perspectiva de la reproducción, porque ello abre nuevas preguntas y diversifica los “caminos de la emancipación”.

La cuestión no es sólo la viabilidad y el potencial emancipador de las formas de organización de la producción, financiación, comercio y consumo basados en la igualdad, la solidaridad y el medio ambiente .... Más ampliamente se trata de los caminos de emancipación múltiple y correlacionada que pueden utilizar métodos “clásicos”, asociados a la reorganización de la esfera de la producción y sus procesos de institucionalización y otros, más innovadores, derivados de la reorganización de la esfera de la reproducción (Hillenkamp, Guérin y Verschuur 2014, 31).

Las autoras que se definen como economistas feministas de la ruptura colocan como eje de su propuesta de cambio la organización de la economía y de la vida misma en torno a las necesidades de la reproducción, apostando a que esa traslación modificaría la valoración del mundo doméstico e induciría a una transformación de la división sexual del trabajo. No

---

<sup>17</sup>El texto de las tres autoras es traducido de manera libre por la autora.

obstante, esta apuesta muestra sus debilidades en los contextos de la economía solidaria o la economía comunitaria, puesto que en ellas ya se produce la flexibilización de trabajos en los espacios reproductivos y productivos, sin que se llegue a cuestionar la división sexual del trabajo, basada en la naturalización de los roles de cuidado como adscritos a la feminidad. Por otra parte, su énfasis en el ámbito reproductivo, no les permite confrontar con la misma fuerza los patrones de la producción capitalista que son cuestionados por los/as actores/as de la economía solidaria y la economía comunitaria, pues atentan en sí mismos a la sostenibilidad de la vida en el planeta, y no sólo por su relación con el ámbito reproductivo.

Así pues, las distintas corrientes de pensamiento analizadas aquí, muestran puntos fuertes y débiles como perspectivas teóricas y políticas para plantearse visiones transformadoras de la economía y la sociedad. Sostengo, con las economistas feministas de la ruptura, que el objetivo de lograr la *sostenibilidad de la vida* es válido como núcleo articulador de una propuesta transformativa, pero a condición de superar la oposición producción-reproducción que termina enfatizando uno u otro polo de la diada. Lo apropiado es, como lo sugieren Hillenkamp, Guérin y Verschuur abolir tal dicotomía y pensar la realidad (y su transformación) no sólo desde la economía, o desde la producción o, por otro lado, desde las relaciones sociales de género, sino desde la integralidad de ámbitos que supone la dominación múltiple, económica, política, social, cultural, personal y colectiva del orden vigente. Las categorías (y las prácticas) de la economía solidaria y la economía comunitaria, tanto como las de la economía feminista son un terreno mejor abonado para plantearse estos desafíos, en tanto que todas ellas reivindican la incrustación de la economía en un conjunto de relaciones sociales que no son “externas” al funcionamiento de los mercados donde *homo economicus* actúan racionalmente, como pretende la economía clásica.

Los posibles puntos de convergencia teórica y práctica no están dados de antemano entre las distintas corrientes de la “otra economía”, que tienen cada una su sello de origen; de allí la necesidad de explicitar los debates entre ellas como un desafío para enriquecer la comprensión de la realidad y más aún para transformarla.



## Capítulo 4

### La reconducción comunitaria de la reforma agraria y la titulación de tierras para las mujeres en Bolivia

#### 1. La reconducción comunitaria de la reforma agraria

La “reconducción de la reforma agraria” es la denominación dada por el gobierno del presidente Morales a la reforma de la ley 1715 -conocida como Ley INRA- aprobada en 1996, que inició el llamado proceso de saneamiento de la propiedad rural en Bolivia. Esta reforma se la hizo mediante la Ley 3545, aprobada el 28 de noviembre de 2006, a poco de iniciado el gobierno del presidente Morales.<sup>1</sup> Poco tiempo después, en febrero de 2007, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y el Viceministerio de Tierras, que conformaban el llamado Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente aprobaron el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007-2013 (PENSATT) (MDRAMA, 2007). Ambos instrumentos fueron precedidos de la declaración de emergencia nacional para la conclusión del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, decretada por el presidente Morales en junio de 2006.<sup>2</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo aprobado en septiembre del 2007, estos antecedentes se englobaron bajo la denominación de “revolución rural, agraria y forestal” para alcanzar los objetivos de “avanzar hacia la seguridad alimentaria del país”, “ampliar la contribución de la producción agropecuaria y forestal a los medios de vida de la población y al desarrollo del país” e “impulsar la gestión sustentable de los recursos naturales”, siendo la política de transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques una de las centrales de esta revolución (PND 2007,137-138).

Escogí la política de la “reconducción de la reforma agraria” como ícono de política sectorial para fortalecer la economía comunitaria, en tanto uno de sus principales logros ha sido la dotación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO)<sup>3</sup> y porque se trata de una política

---

<sup>1</sup> El Reglamento de la Ley 3545 se expidió en agosto 2007.

<sup>2</sup>Decreto Supremo N° 28736, 2 de junio de 2006.

<sup>3</sup>Las tierras comunitarias de origen (TCO)“son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo” (Ley INRA 1996, Art. 41.5). Existen legalmente desde 1996. A partir de la

tempranamente promulgada por el gobierno del presidente Morales que se ha mantenido a lo largo de su periodo gubernamental.<sup>4</sup>

El gobierno exhibe esta política como muy exitosa por la importante superficie de tierras saneadas y distribuidas, especialmente a los TIOC y a las organizaciones indígenas originarias campesinas, comparativamente con periodos anteriores.<sup>5</sup> Aquí la analizo a partir de las representaciones que la sustentan, usando el enfoque sugerido por Carol Bacchi (2009) explicado en la Introducción.

### **1.1. ¿Cuál es el problema que está siendo representado en esta política? \***

El Decreto Supremo que declaró la emergencia del saneamiento de la propiedad agraria y constituyó la primera medida adoptada, se basó en algunos considerandos que enfatizaban la falta de resultados de la ley INRA luego de diez años de su vigencia, la necesidad de ampliar la participación y control social de las organizaciones indígenas a todas las modalidades de saneamiento y la ausencia de mecanismos para ejecutar medidas precautorias (con especial énfasis en el desalojo) con apoyo de la fuerza pública.<sup>6</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo, planteaba la transformación de la estructura de la tenencia y acceso a la tierra y bosques, en el marco de la reconducción comunitaria de la reforma agraria, como la principal política para impulsar la transformación estructural agraria, necesaria para superar la extrema desigualdad e irracionalidad en la distribución de la tierra, que era catalogada no sólo como injusta contra los pueblos originarios, sino como desestabilizadora en el ámbito económico y político. La orientación se posicionaba como claramente favorable a los pueblos indígenas y comunidades campesinas (PND 2007).

---

aprobación de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia en 2009, las TCO se convirtieron en Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) (Constitución de Bolivia 2009, Disposición transitoria séptima).

<sup>4</sup> La ley 3501, del 19 de octubre del 2006 amplió el plazo hasta el 2013 para cumplir con el saneamiento de la propiedad agraria. Llegado ese plazo, una segunda ley, la 429, del 31 de octubre del 2013, volvió a extenderlo por cuatro años más.

<sup>5</sup> Ver Tabla N. 1, pg. 101.

\*Primera pregunta sugerida por Bacchi 2009.

<sup>6</sup> El decreto supremo se refería también a la necesidad de aplicar la equidad de género. Retomaré este aspecto en la segunda parte del capítulo.

En el primer plan sectorial de desarrollo rural, agropecuario y de medio ambiente aprobado en diciembre del 2006 y en los subsiguientes, se incluyó la política de Tierras con medidas específicas como la “reconducción comunitaria de la reforma agraria para culminar los procesos de saneamiento”, junto con la “priorización del acceso a la tierra por parte de los pueblos originarios y comunidades campesinas”, el “desarrollo integral de los pueblos originarios y comunidades campesinas en sus territorios” y el “desarrollo de capacidades institucionales” para el impulso de la reconducción comunitaria de la reforma agraria (MDRAMA 2006, 64-69). En ese primer plan sectorial se resaltaba tanto el carácter “comunitario” de la reconducción de la reforma agraria como la conjunción con otras políticas tendientes a fortalecer el acceso a la tierra y el desarrollo integral de los pueblos indígenas en sus territorios.

El plan hablaba de una frustración nacional por los magros resultados del proceso de saneamiento de los últimos diez años e identificaba como problema que sustentaba la política el hecho de que

El latifundio improductivo extendido a vastas y ricas tierras del territorio nacional, hasta el momento no le ha permitido al país alcanzar un desarrollo sostenido y armónico, ni construir una auténtica democracia (MDRAMA 2006, 64).

En palabras del Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras (PENSATT), el problema central del saneamiento impulsado desde la aprobación de la ley INRA de 1996 fue que “este proceso ha sido lento, engorroso, poco transparente y costoso” (MDRAMA 2007, 83), lo cual sería atribuible a

a) los procedimientos con demasiados e innecesarios pasos establecidos en la norma, b) la débil institucionalidad y excesiva centralización de decisiones administrativas y operativas, c) la ausencia de un enfoque catastral del saneamiento, d) la excesiva dependencia de la cooperación internacional y el poco control en los procesos terciarizados, e) los conflictos del saneamiento, f) la poca voluntad política de las instituciones públicas involucradas en el proceso de saneamiento, y g) la difusión poco adecuada de la ley y su reglamento (MDRAMA 2007, 83-84).

Estas causas, como se ve, aludían a razones técnico administrativas y a una escasa voluntad política de las instituciones involucradas.

En síntesis, según diversos instrumentos de política, el problema que estaría representado en la necesidad de la reconducción comunitaria de la reforma agraria era la falta de resultados de la ley INRA para dar continuidad a un proceso inconcluso de reforma agraria, que provocaba la mantención de latifundios improductivos, que aparte de injustos frente a la realidad de los pueblos indígenas originarios, resultaban perjudiciales para el desarrollo económico y la democracia en el país. Esa falta de resultados obedecía principalmente a razones técnico administrativas que habían vuelto lento, engorroso, poco transparente y costoso el proceso de saneamiento establecido en la ley INRA, lo que había mantenido prácticamente invariable una estructura agraria desigual, injusta y desestabilizadora. La reconducción comunitaria implicaba “construir un nuevo escenario en el proceso agrario” (MDRAMA 2006, 64) incorporando una amplia participación y control social de las organizaciones campesino indígenas originarias, como protagonistas y principales beneficiarias de esta política.

Así, la reconducción comunitaria de la reforma agraria, se anclaba en el proceso de saneamiento de la propiedad establecido en 1996 con la ley INRA, durante el gobierno neoliberal de Sanchez de Lozada, pero se postulaba con el objetivo de transformar la estructura de la tenencia y acceso a la tierra y bosques, para superar las extremas desigualdades y hacer justicia a los pueblos campesinos indígenas originarios.

## **1.2. ¿Qué supuestos subyacen a esta representación del problema? \***

Para poder responder esta pregunta me he fijado en los aspectos claves de la ley 3545 que reforma la ley INRA en el año 2006, porque éstos mostrarían los puntos nodales que se suponía iban a permitir reconducir la reforma agraria, a juicio de sus impulsores.

Un primer supuesto parece ser la distinción entre tipos de latifundios que estarían signados por su carácter positivo o negativo, según cumplan o no la denominada Función Económica Social (FES).<sup>7</sup> Una de las principales reformas de la ley 3545 (y su reglamento) es

---

\*Segunda pregunta sugerida por Bacchi 2009.

<sup>7</sup>Según el PENSATT, el énfasis en la Función Económico Social (FES) venía desde el año 2000 cuando se expidió un segundo reglamento de la Ley INRA (Decreto Supremo 25763, de 5 de mayo de 2000) que modificó

precisamente la inclusión de varias precisiones de lo que se entenderá por Función Económica Social de la propiedad mediana y grande, y la inclusión del incumplimiento de la FES como causal de reversión de las tierras, lo que constituía la gran novedad de la reforma, ya que hasta ese momento el incumplimiento de la FES sólo se consideraba causal de expropiación –con indemnización–.

La Función Económico Social comprende, de manera integral, áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, servidumbres ecológicas legales y de proyección de crecimiento; en saneamiento no excederá la superficie consignada en el Título Ejecutorial o en el trámite agrario, salvo la existencia de posesión legal (Ley 3545 2006, Art.2.III).

Los siguientes numerales de ese artículo de la reforma especifican lo que ha de entenderse por cada uno de estos componentes de la tierra “productiva” y el reglamento se explyaya en otras características de la FES, como el uso sostenible de la tierra de acuerdo a las aptitudes ecológicas del suelo, la no existencia de actividades delictivas en los terrenos, el no haber incurrido en fraude en la determinación de cumplimiento de la FES y el no mantener relaciones serviles de trabajo (Reglamento Ley INRA 2007, Arts. 156-160). Sobre esto último señala:

Donde exista un sistema servidumbral, trabajo forzoso, peonazgo por deudas y/o esclavitud de familias o personas cautivas en el área rural...son contrarias al beneficio de la sociedad y el interés colectivo, en consecuencia implica el incumplimiento de la función económico - social, aunque en el predio existieren áreas efectivamente aprovechadas (Reglamento Ley INRA 2007, Art. 157).

De forma aún más categórica se remarca:

No se admite ninguna prestación de servicios personales, gratuitos o compensatorios en propiedades agrarias y se establece el sistema de salario, en todos los contratos individuales o colectivos, como norma de remuneración irrenunciable. El Estado tutelaré las condiciones

---

el concepto de uso mayor de la tierra, sustituyéndolo por la FES (MDRAMA, 2007). En realidad el concepto existía desde la ley de reforma agraria de 1953.

contractuales de las relaciones laborales en el ámbito agrario, forestal y ganadero (Reglamento Ley INRA 2007, Disposición final 16).

El cumplimiento o incumplimiento de la FES se convierte pues en la llave de la “reconducción de la reforma agraria”, depositando un fuerte peso en el control social e institucional permanente como mecanismo para impedir el acaparamiento indebido de la tierra para fines distintos a los pautados como FES. Fue en torno a su vigilancia y a la denuncia de su incumplimiento que se articuló la presencia de las organizaciones campesinas, indígenas y originarias, en organismos como Comisiones Agrarias (Nacional y Departamentales), añadiéndose entre sus funciones:

Ejercer control social institucionalizado sobre el cumplimiento de la función económico-social en fundos agrarios, solicitando a las instancias competentes la reversión de tierras en caso de incumplimiento de la función económico social de acuerdo a las causales previstas en esta Ley (Ley 3545, 2006, Art. 9, 8).

Impulsar y presentar planes o políticas de expropiación de tierras por causa de utilidad pública establecida en la presente Ley (Ley 3545, 2006, Art. 9,13).

Se especificaba además que en cualquiera de las modalidades del saneamiento, los representantes de las organizaciones sociales y de productores

Están facultados para firmar formularios, hacer sentar las observaciones que consideren necesarias en cualquier fase de su sustanciación y obtener copia de los mismos (Ley 3545, 2006, Disposición final séptima).

La reforma establecía que el incumplimiento de la FES será causal de reversión de tierras, a diferencia de la ley INRA que sólo establecía como causal el abandono de la tierra y el incumplimiento de obligaciones tributarias. La reversión se aplicaba sin indemnización alguna a las medianas y grandes propiedades. Si antes, en la ley INRA, este mecanismo se lo normaba a través del reglamento, en la reforma se lo introdujo en la propia ley, planteando el procedimiento “de oficio” por denuncia de las entidades estatales o las comisiones agrarias, estableciendo además un control permanente y sostenido de la FES:

El presente procedimiento (la reversión) podrá aplicarse en cualquier momento a partir de los dos (2) años inmediatamente después a la emisión del Título Ejecutorial o Certificado de

Saneamiento del predio, independientemente de posibles mutaciones del derecho. Para aplicar un nuevo procedimiento de reversión deberán transcurrir por lo menos dos (2) años desde la última verificación de la función económico – social (Reglamento de la Ley INRA 2007, Art. 182).

En síntesis, un primer supuesto de la representación del latifundio como problema, era que éste sea improductivo y tenga en su seno relaciones de trabajo servil. El tamaño de la propiedad no se veía como problema. Cabía perfectamente en ese esquema un latifundio productivo y moderno, basado en relaciones salariales capitalistas. Así lo consagró finalmente pocos años después la propia Constitución del estado:

Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la FES; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semi esclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. En ningún caso la superficie podrá exceder las cinco mil hectáreas (Constitución Política de Bolivia 2009, Art. 398).<sup>8</sup>

La reversión se convertía en el mecanismo de afectación por excelencia para devolver “al dominio originario de la nación” aquellas tierras que de forma parcial o total incumplieran la FES, lo que significaba aumentar las superficies de tierra fiscal,<sup>9</sup> como paso previo para repartirlas a los pueblos indígenas originarios campesinos y superar con ella la situación de injusticia estructural reconocida como problema.

El Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras (PENSATT) señalaba como clave de la redistribución de tierras la existencia de tierras fiscales:

El gobierno nacional, a través del Plan Nacional Desarrollo 2006-2010 pretende implementar una estrategia de transformación de las estructuras de tenencia de tierras que permita asegurar un reparto de tierras, dotando a las comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios, de tierras colectivas para su uso y aprovechamiento en concordancia con la capacidad de uso

---

<sup>8</sup> Según la misma Constitución, estos límites de la propiedad agraria serán aplicables a predios adquiridos después de la entrada en vigencia de ésta (Constitución Política de Bolivia 2009, Art. 399), por lo que se entiende que propiedades preexistentes de más de 5000 ha. no serían afectadas.

<sup>9</sup>En 2006, se afirmaba que como fruto del proceso de saneamiento impulsado desde 1996 se contaba con 2'589.819,1735 de ha. de tierras fiscales susceptibles de reparto (MDRAMA 2007, 23). En 2014, existían tierras fiscales por repartir que ascendían a 24'525.830 ha. (MDRyT 2014 b,15).

*mayor del suelo; pero la implementación de esta estrategia requiere la disponibilidad de suficientes tierras fiscales para responder a las crecientes demandas, que pueden ser recuperadas producto del proceso de saneamiento y titulación de tierras (Énfasis añadido) (MDRAMA 2007, 8).*

La ley INRA establecía dos modalidades de distribución de las tierras fiscales: la dotación y la adjudicación, con prioridad de la primera, que se hacía a título gratuito, exclusivamente “en favor de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias” o para asentamientos humanos de esas mismas organizaciones (Ley INRA 1996, Art. 42.II). La adjudicación en cambio, se hacía a título oneroso “a valor de mercado y en concurso público calificado” (Ley INRA 1996, Art. 42.III). Estas disposiciones no variaron con la reforma de la ley, por lo que la reconducción de la reforma agraria en este punto pasaba por ampliar la superficie de tierras fiscales para ampliar las dotaciones previstas en la ley.

Un aspecto que la reforma añadió fue que también las expropiaciones de tierras por utilidad pública referida a “reagrupamiento y redistribución de la tierra” que antes debían adjudicarse por concurso público calificado, ahora solamente podrían ser dotadas gratuitamente

a favor de pueblos indígenas y/o originarios que como resultado del proceso de saneamiento de la propiedad agraria ni con la distribución de tierras fiscales hayan sido dotados con tierra suficiente en cantidad, calidad y ubicación geográfica para asegurar su subsistencia física y reproducción étnica... (Ley 3545, 2006, Art. 34.II).<sup>10</sup>

El segundo supuesto del problema de la injusta y desigual estructura agraria era que ésta se resolvería con la entrega de tierras a los pueblos indígenas originarios campesinos. Esto ya constaba en la Ley INRA y de hecho, de la proporción de tierra saneada en el periodo 1996-2006, la mayor parte fue para TCO, aunque su peso absoluto era muy pequeño. Se trataba pues de acelerar y ampliar la entrega de tierras a las comunidades indígenas, fortaleciendo además su protagonismo en el proceso. Además de su participación en las Comisiones Agrarias (Nacional y Departamentales) se crearon las Comisiones Interinstitucionales de Tierras Comunitarias de Origen, como instancia consultiva para monitorear y evaluar el proceso en relación con las TCO (Ley 3545, Disposición Transitoria cuarta) y se incluyó una reforma para

---

<sup>10</sup> Las expropiaciones causaban indemnización por parte del estado.



facilitar el otorgamiento de la personería jurídica de las comunidades por el propio Presidente de la República, en caso de que este requisito, necesario para solicitar TCO, se hubiere demorado en otras instancias estatales (Ley 3545, 2006, Art 5) o sea, se buscaba subsanar las dificultades del proceso de solicitud y concesión de TCO con la mismísima intervención presidencial.

Es importante relieves que en el énfasis por ampliar y fortalecer las TCO que se observa en la ley INRA y en la ley 3545, subyace la idea de que tierra y territorio están ligados, como base para consolidar la existencia de los pueblos indígenas originarios y restablecer sus formas de producción y vida. En esa diada se resuelve la oposición entre lo individual y lo comunitario:

Los titulares de Tierras Comunitarias de Origen y Propiedades Comunitarias podrán realizar asignaciones familiares confiriendo su uso y goce a favor de sus miembros, mujeres y hombres, sin afectar el derecho de propiedad colectivo (Reglamento Ley INRA 2007, Art. 99, II).

Se garantiza que los pueblos indígenas u originarios planifiquen el ordenamiento territorial de sus TCO y planifiquen el uso de los recursos naturales. Una de las pocas diferencias que se encuentran en la reforma del 2006 en este aspecto, es una expresa referencia a que la delimitación de TCO no se ajusta necesariamente a las divisiones político administrativas del estado boliviano, lo que supone una aproximación al carácter plurinacional de éste, pues se reconoce que los límites de los territorios indígenas pueden sobreponerse a las demarcaciones del estado nación (Reglamento Ley INRA 2007, Art. 354). En todo lo demás, la reforma de la ley 3545 no cambia sino reafirma las disposiciones relativas a las TCO.

La posibilidad de dar continuidad y en cierto sentido irreversibilidad al saneamiento de la propiedad agraria, pasaba por una medida técnica: la construcción del catastro. Esto se incluyó en el reglamento de la Ley INRA aprobado en el año 2000, pero no se había avanzado hasta el 2006; de allí que el Plan Estratégico de Saneamiento y Titulación de Tierras (PENSATT) lo incluyó como su segundo objetivo estratégico, proponiéndose la meta de que al menos 50 municipios se encuentren administrando el catastro en el 2013 (MDRAMA 2007, 90). A criterio del INRA, el estado no tendría otra oportunidad de recorrer todo el territorio como lo estaba haciendo en el proceso de saneamiento, por lo que esta circunstancia única no podía ser desaprovechada para consolidar el catastro.

En síntesis, frente al problema de la injusta distribución de la tierra, subyacía la idea de que la causa era la existencia de latifundios improductivos y con relaciones de producción pre-capitalistas. Las reformas del 2006 (ley 3545) apuntaban a resolver esta situación via aplicación estricta de la FES, con mayor intervención de las organizaciones indígenas originarias campesinas, para contar con mayor superficie de tierras fiscales a ser repartidas en TIOC. En el fondo, estos supuestos expresaban la necesidad de consolidar la modernización capitalista del agro, lo que debía ser empujado por un mayor protagonismo indígena campesino, dando por sentado que tal modernización (via latifundios productivos) era compatible con el acceso a la tierra/territorio por parte de los desposeídos indígenas originarios campesinos.

### **1.3. ¿Cómo ha surgido esta representación del problema? \***

Las representaciones de los problemas que dan lugar a la política de reconducción comunitaria de la reforma agraria son de dos tipos y obedecen a dos temporalidades. Por un lado los problemas de larga duración identificados: la pervivencia del latifundio improductivo y la extrema desigualdad en la distribución de la tierra y, por otro, el problema más reciente de la ineficacia de la aplicación de la Ley INRA o el saneamiento de la propiedad agraria que se diseñó para solucionar los problemas de larga data.

La representación como “indeseable” del latifundio *improductivo* cobra vida en la coyuntura de la revolución de 1952 y, particularmente, en las definiciones del Decreto Ley de reforma agraria de agosto de 1953 que precisaba lo que ha de entenderse por latifundio enajenable en el proceso de distribución de tierra.

El Estado no reconoce el latifundio que es la propiedad rural de gran extensión, variable según su situación geográfica, que permanece inexplorada o es explotada deficientemente, por el sistema extensivo, con instrumentos y métodos anticuados que dan lugar al desperdicio de la fuerza humana o por la percepción de renta fundiaria mediante el arrendamiento, caracterizado, además, en cuanto al uso de la tierra en la zona interandina, por la concesión de parcelas, pegujables, sayañas, aparcerías, u otras modalidades equivalentes de tal manera que su rentabilidad a causa del desequilibrio entre los factores

\*Tercera pregunta sugerida por Bacchi (2009)

de la producción, depende fundamentalmente de la plusvalía que rinden los campesinos en su condición de siervos o colonos y de la cual se apropia el terrateniente en forma de renta - trabajo, determinando un régimen feudal, que se traduce en atraso agrícola y en bajo nivel de vida y de cultura de la población campesina (Decreto Ley 3464, 1953, Art. 12).

El Decreto Ley de reforma agraria de 1953 distinguía aquel latifundio no enajenable, por tanto deseable de mantener, señalando que

No se considera latifundio... la propiedad en la que el propietario hubiera invertido capital en maquinarias y métodos modernos de cultivo y que se encuentra trabajada personalmente por él o por sus familiares inmediatos.

En aquellas regiones en que la topografía de la tierra cultivable, impida el empleo de maquinarias se exigirá sólo el trabajo personal del propietario o de sus familiares inmediatos. Este tipo de propiedad... quedan reducidas a las dimensiones de la mediana propiedad, con todos los derechos y deberes inherentes al propietario mediano (Decreto Ley 3464, 1953, Art. 35).

Así pues, se consagraba la idea de que un latifundio trabajado, que haya recibido inversión y se haya modernizado tecnológicamente era adecuado, pero en el 53, las dimensiones de la propiedad eran también importantes, por lo que, por más trabajado y productivo que fuere un latifundio, debía limitarse su extensión.<sup>11</sup> La reforma agraria del 53 apuntaba sobre todo a erradicar el régimen de servidumbre y por eso se incluía como enajenable aquel latifundio que tuviera algún tipo de relaciones de trabajo de tipo “feudal”, pero también apuntaba al logro de la productividad y modernización agraria, como se desprende del texto citado.

Al definir la gran propiedad, se distinguía las empresas agrícolas y las propiedades progresistas, según predominaran las relaciones salariales de trabajo, en las primeras, sobre el colonato, en las segunda (Hernáiz y Pacheco, 2000). Se garantizaba, no obstante, su inafectabilidad en tanto demostraran la inversión de capital suplementario en una proporción superior al capital fundiario.

---

<sup>11</sup>Los límites establecidos fueron: para la propiedad agrícola: pequeña propiedad: 35 ha. en el Altiplano y 80 ha. en el Chaco; mediana propiedad: 350 ha. en el Altiplano y 500-600 en el Oriente y el Chaco; empresa agrícola: entre 400 y 2000 ha. Para la propiedad ganadera, en tanto se justifique la existencia de una cabeza de ganado mayor por cada 5 ha. se estableció que la pequeña propiedad podía llegar a 500 ha., la mediana a 2500 ha. y a 50000 ha. la gran empresa ganadera (INRA 2010, 30).

La empresa agrícola que, al promulgarse el presente Decreto Ley, conservara el régimen mixto de colonato y asalariado, será inafectable, previa comprobación de la inversión de una parte de capital suplementario, por lo menos del doble del capital fundiario y el empleo de técnicas modernas en su explotación (Decreto Ley 3464, 1953, Art. 36).

Según lo anterior, la modernización fruto de la inversión de capital, terminaba subordinando incluso al objetivo de superar las relaciones de trabajo del colonato.

Si bien la idea de la productividad como criterio básico de la mantención de la gran propiedad agraria era similar al que seguiría esgrimiéndose en las décadas siguientes, hay dos diferencias sustanciales que pueden apreciarse con los conceptos de distribución de tierras que se plasmaron en la ley INRA (1996) y en la reciente reconducción de la reforma agraria o ley 3545 (2006). En 1953, la adjudicación de tierras a los campesinos colonos no fue gratuita, sino que éstos tuvieron que pagar a los propietarios el valor catastral proporcional a su dotación, adquiriendo una deuda para 25 años bajo hipoteca al Banco Agrícola de Bolivia.<sup>12</sup> La Ley INRA, en tanto estableció para reparto la disponibilidad solamente de tierras fiscales y no de particulares, estableció como modalidades de distribución la dotación y la adjudicación. La primera era gratuita exclusivamente en favor de comunidades y pueblos indígenas originarios y la segunda se hacía en favor de personas naturales o jurídicas, a título oneroso y mediante concurso público.

La otra diferencia notable era que el Decreto Ley de 1953 estableció superficies máximas para cada tipo de propiedad, mientras que la Ley INRA y la reciente Ley 3545 dejó este tema sin precisar.

Las características y, si fuere el caso, las extensiones de la propiedad agraria, sin afectar el derecho propietario de sus titulares, serán objeto de reglamentación especial considerando las zonas agroecológicas, la capacidad de uso mayor de la tierra y su productividad, en armonía con los planes y estrategias de conservación y protección de la biodiversidad, manejo de cuencas, ordenamiento territorial y desarrollo económico (Ley INRA 1996, Art. 41, II).

---

<sup>12</sup> Cuando faltaban seis años para el cumplimiento de este plazo (1972) el estado asumió la deuda y se cancelaron las hipotecas que pesaban sobre las tierras dotadas en 1953, por lo que recién entonces se consolidó la propiedad de los campesinos otorgada por la reforma agraria (Hernáiz y Pacheco, 2000).

La reglamentación fue parcial y tardía. En el primer reglamento de la Ley INRA de 1997 y en el segundo del 2000, se reglamentó las superficies máximas de adjudicación por parte del estado (en 2500has.) pero no las superficies de latifundios “productivos” de particulares. En el último reglamento del 2007, se introdujo la disposición transitoria quinta que establecía los límites de superficie de propiedades agrícolas solamente de la zona sub tropical y tropical de los departamentos de Beni, Cochabamba y La Paz y no del conjunto del territorio boliviano.<sup>13</sup> En cambio,

en la concepción de la producción empresarial del periodo de la Reforma Agraria de 1953 se consideró que el capital industrial aplicado en el área rural y otras formas de producción elaborada, era beneficioso siempre y cuando no se presentara asociado a grandes extensiones de tierra. Por el contrario, el gran capital que se adjudicaba considerables extensiones de tierra era perjudicial porque, además de retener la fuente de riqueza, monopolizaba el mercado y anulaba al agricultor independiente por medio de una competencia desigual (Hernáiz y Pacheco 2000, 80).

Hernáiz y Pacheco hablan de dos momentos en la reforma agraria de 1953. Un primero, centrado en el reparto de tierras de particulares hasta 1966 y un segundo, a partir de entonces, donde se habría dado un proceso desordenado de reparto de tierras fiscales, vinculado en gran medida al pago de favores políticos que, a la larga, restableció el latifundio, por la vía de dobles dotaciones (Hernáiz y Pacheco, 2001).<sup>14</sup>

Uno de los objetivos centrales de la ley de reforma agraria de 1953 fue dotar de tierras a los campesinos expropiando a los latifundistas que la poseían en exceso o que no la trabajaban (Hernáiz y Pacheco 2001), espíritu que no se retomó en la ley INRA.

---

<sup>13</sup>Hasta 50 has. para la pequeña propiedad; hasta 500 has. para la mediana y hasta 2000 has. para la empresa agrícola (Reglamento de Ley INRA 2007, Disp. Transitoria Quinta). Posteriormente, la Constitución de 2009 estableció como superficie máxima de la propiedad agraria las 5000 ha para predios que se adquieran con posterioridad a esa fecha (Constitución de Bolivia 2009, Art. 398 y 399).

<sup>14</sup>Según estos autores, entre 1953 y 1970 se había afectado un 10.98% de la superficie territorial boliviana, que equivalía a 12 millones de has. aproximadamente. Hasta 1993, se había alcanzado a distribuir alrededor de 43.5 millones de has. y se habían revertido al estado algo más de un millón de has. (Hernáiz y Pacheco 2001, 125-126). Estos datos mostrarían que el reparto de tierras en el periodo 1970-1993, fue tres veces superior en volumen al realizado inmediatamente después de la reforma agraria de 1953. Por otra parte indican que, hasta 1993 habían 831.291 títulos y 626.998 beneficiarios (Hernáiz y Pacheco 2001, 126), lo que supone una diferencia de más de 200.000 títulos con respecto a los beneficiarios, confirmando la doble (o triple) dotación. Otros datos difieren un tanto en los números y porcentajes pero confirman las tendencias. Según el INRA, entre 1953 y 1993 se repartieron algo más de 57 millones de has. de las que sólo un 15% se repartió entre 1953-1968 (INRA 2010, 31).

Lo característico del reparto de tierras del segundo momento fue que la mayor cantidad se repartió en el oriente del país, como parte de “la marcha hacia el oriente” que impulsaron especialmente los gobiernos militares de la época. Los departamentos de Pando, Beni y Santa Cruz concentraban en 1993, el 59.87% de la superficie de propiedades tituladas (INRA 2010, 32). Por otra parte, quedó consolidada la inequitativa distribución de la tierra puesto que “la Empresa Agropecuaria es la que consigue el 40% de la tierra distribuida, a favor del 2% de los beneficiarios. La Mediana Propiedad se favorece con el 28% de la tierra distribuida, a favor del 16% de los beneficiarios” (INRA 2010, 34) mientras un 79.87% de propiedades comunarias, pequeña propiedad y solares campesinos, apenas recibieron un 29.95% de la superficie (INRA 2010).<sup>15</sup>

Así pues,

la Reforma Agraria de 1953, de ser un proceso libertario del «pongueaje» orientado a la «integración del indio a la nación», se transformó en un proceso de concentración de grandes superficies en pocas familias, con la implementación de políticas estatales para el desarrollo agroindustrial en ciertos polos privilegiados en las tierras bajas y, por otro lado, descuidó la implementación de estrategias de desarrollo agrario de base cultural para el minifundio de las tierras altas” (MDRAMA 2007, 21).

La persistencia de la extrema desigualdad en la distribución de la tierra tenía como supuesto implícito la desarticulación (usurpación) que habían sufrido los territorios de los indígenas campesinos originarios, de allí que el supuesto que se proponía para la solución de este problema, desde 1996, era la consolidación de las tierras comunitarias de origen (TCO). Este problema se remontaba a la época de la colonización del siglo XV y subsiguientes periodos y, en el horizonte más próximo, hundía sus raíces en la reforma agraria de 1953.

El Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953 hablaba de la reconstitución de las tierras comunitarias, pero en la práctica este objetivo quedó en un segundo plano, puesto que el espíritu de esa ley fue afectar el latifundio hacendario bajo el principio de que “la tierra es

---

<sup>15</sup>Hernández y Pacheco señalan que el decreto ley de 1953 no precisó ni cómo realizar el reparto de tierras fiscales ni normó adecuadamente la venta de tierras, vacíos que fueron aprovechados para el apuntalamiento del latifundio, especialmente en el oriente del país (Hernández y Pacheco, 2001).

para quien la trabaja”, privilegiando el reparto de la tierra a los colonos de las haciendas, - especialmente de las ubicadas en las tierras altas occidentales-.<sup>16</sup>

Los indígenas, convertidos en colonos, serían transformados en “campesinos”, a pesar de que seguían produciendo sobre sus mismas tierras de comunidad. Estos campesinos para acceder nuevamente a su derecho propietario fueron priorizados en la afectación como pequeños productores, y no se dispuso ni siquiera la posibilidad de que aquellos reconstituyan sus anteriores formas organizativas y de producción, como comunidades indígenas (Hernáiz y Pacheco 2000, 5).<sup>17</sup>

Si la reforma agraria de 1953 no prestó atención prioritaria a las comunidades indígenas, la ley INRA de 1996 en cambio recuperó esta demanda como principal, por la acción desarrollada desde los pueblos indígenas originarios de las tierras bajas orientales en la década del noventa. Durante los años de la “marcha hacia el oriente”, perduró en la sociedad el desconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas originarios orientales asentados ancestralmente en esas tierras y a los cuales se les denominaba hasta 1990 como “pueblos selvícolas” con una gran ignorancia de sus realidades y de su ubicación espacial concreta (Hernáiz y Pacheco, 2000). La “marcha hacia el oriente” había significado en varios lugares el cercamiento y ocupación de sus territorios. A raíz de su emblemática Marcha Indígena por el Territorio, la Vida y la Dignidad de 1990, se los empezó a conocer y, desde entonces, vía decretos y luego vía la Ley INRA, se empezó a atender lenta y dificultosamente sus demandas de reconocimiento territorial y cultural.<sup>18</sup>

Esa impronta de reconocimiento plasmada en la Ley INRA evocaba, al menos para estos pueblos indígenas, su visibilización. No obstante, significaba también el intento de regularización del conjunto de la propiedad agraria, incluyendo la gran propiedad capitalista

---

<sup>16</sup>“De las 11.000 comunidades, en 1953, implantada la reforma agraria, sólo existían 3.783” (INRA 2010, 25).

<sup>17</sup>Este proceso de reparto de tierras en 1953 se articuló organizativamente a través del sindicato como “la principal forma organizativa visible del área rural, la misma que directa o indirectamente subsumió hasta casi finales de este siglo (siglo XX) a los ayllus (con su compleja estructura segmentaria), aún a pesar de que esta unidad organizativa no haya desaparecido y continúe vigente en algunas áreas geográficas del país” (Hernáiz y Pacheco 2000, 5).

<sup>18</sup>A los seis días de esta marcha, el gobierno de Paz Zamora emitió decretos reconociendo los territorios de los pueblos Sirionó, Moxeños, Chimanés, Yaracarés y Movimas (Coca Suárez citado por F. Tierra, 2011). “Estos pueblos indígenas serían los primeros afectados por las políticas de la Reforma Agraria de 1953 y los primeros beneficiados por la Ley 1715, a quienes el proceso de reconstitución llegaría también medio siglo más tarde (fines siglo XX)” (Hernáiz y Pacheco 2000, 6).

latifundaria que se había consolidado tras cuarenta años de una reforma agraria suspendida antes de que diera sus frutos.

Según Hernáiz y Pacheco, el estado venía discutiendo sobre el agotamiento de la ley de reforma agraria de 1953 y había planteado en 1994 una política de tierras rurales que, entre varios objetivos proponía garantizar la seguridad jurídica de la tierra para facilitar la inversión agraria y el funcionamiento de un mercado legal de tierras. Proponía también promover la equidad en la tenencia de la tierra, favoreciendo el acceso a la tierra por parte de los campesinos e indígenas desposeídos de ella (Hernáiz y Pacheco, 2000).<sup>19</sup> La visión estatal apuntaba a la profundización de la modernización capitalista del agro, donde los indígenas y campesinos se transformaran en pequeños propietarios independientes; no se avizoraba la posibilidad de reconstitución de tierras y territorios indígenas. Pero, desde 1990, a partir de las marchas indígenas organizadas por la CIDOB (Central Indígena del Oriente de Bolivia), se empezó a plantear la reivindicación del territorio/tierra para los pueblos originarios. En la zona occidental de las tierras altas, el CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyu) se movilizó también con el mismo propósito (F. Tierra, 2011).

La ley INRA es conocida por abrir una “segunda reforma agraria” y a juzgar por sus orientaciones, se encaminaba por un lado a regularizar y garantizar el derecho propietario y, por otro, a fortalecer la distribución de tierras comunitarias de origen, bajo la figura del “saneamiento de la propiedad agraria”, es decir, juntaba los propósitos discutidos por el estado años atrás y las demandas indígenas surgidas a inicios de los noventa. La figura de las tierras comunitarias de origen (TCO) se creó con esta Ley, con expresa alusión a la observancia del Convenio 169 de la OIT que identifica tierra y territorio, lo que en el fondo significaba propender a la recuperación de las formas propias, ancestrales de vida (y producción) de los pueblos originarios (Ley INRA 1996, Art.3, III).

La denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la

---

<sup>19</sup> A raíz de que se suspendieron los organismos encargados de la reforma agraria entre 1992-1996 por denuncias de corrupción e ineficacia técnica, se pactó, en 1993, un acuerdo con el Banco Mundial (BM) para un proyecto nacional de administración de tierras, que incluía entre otras medidas, la preparación de una nueva propuesta legal. Fue el BM el que otorgó el financiamiento para la puesta en marcha de este proyecto (Hernáiz y Pacheco, 2000).



Organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 del 11 de julio de 1991 (Ley INRA 1996, Art. 3, III).

Este Convenio insta a los gobiernos a “respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos” (Convenio 169, 2007, Art. 13).

A juzgar por los resultados de la Ley INRA, el objetivo de regularizar el derecho propietario no progresó, porque los porcentajes de tierra titularizada en el saneamiento desde 1996 a 2006 no llegaron sino al 8.73%, alcanzando hasta un 43.24% el porcentaje de superficie *en proceso* de saneamiento (INRA 2010, 52). Seguramente convenía a los grandes y medianos propietarios, mantener la situación tal como se encontraba en 1996 en vez de someterse a una verificación estatal y a un posible “saneamiento”. El segundo propósito de reconocimiento de las TCO fue, en cambio, relativamente más dinámico, pues el 78% de la superficie repartida hasta el 2006 había beneficiado a colectividades indígenas y campesinas bajo títulos de propiedad comunaria y TCO; no obstante, la escasa superficie absoluta titulada mostraba la poca voluntad política para consolidar este proceso.

La lentitud y pocos resultados, mostrados como evidencia de la escasa voluntad política de los gobiernos que se sucedieron entre 1996 y 2006, actuaron como acicate para que los sectores indígenas originarios campesinos y el gobierno de Evo Morales, auto definido como su genuino representante, consideraran necesario y apropiado relanzar la misma ley con algunas reformas.

En síntesis, la idea de la necesidad de afectar latifundios improductivos arrancó con la reforma agraria de 1953, aunque en ese entonces se hablaba también de limitar la superficie de la propiedad. Este hecho se desvaneció en la ley INRA (1996) y no se lo retomó en la reforma del 2006 (Ley 3545). El camino recorrido en el periodo previo a la ley INRA había consolidado grandes propiedades agrarias y pecuarias, especialmente en el oriente del país, que era el nuevo escenario que quedó intocado en la segunda reforma agraria (1996) y en la “reconducción comunitaria” (2006), sin embargo de lo cual, la idea de afectar latifundios “improductivos” se mantuvo invariable. Un tema que no estuvo presente en la reforma agraria de 1953 fue el de la restitución de tierras comunitarias, pues este proceso se impulsó sobre

todo en función de repartir tierras de particulares a sus colonos, a título individual. La reivindicación de reparto de TCO que se plasmó en la ley INRA, derivó de la movilización de los indígenas de tierras bajas a raíz de sus marchas de los años noventa y fue asumida también como reivindicación de pueblos indígenas originarios del altiplano. Este hecho torció la intención estatal que se tenía a inicios de los noventa para promover una reforma a la ley de 1953 en la línea de profundizar meramente la modernización del agro, por lo cual el texto de la ley INRA en lo relativo a las TCO quedó en la memoria indígena originaria como una conquista, pues en realidad lo fue. Esa parte de la ley INRA es la que se buscó agilizar con la reforma de la llamada “reconducción comunitaria de la reforma agraria”.

**1.4. ¿Qué se ha dejado sin problematizar en esta representación del problema? ¿Dónde están los silencios? ¿Puede el problema ser pensado de forma diferente? \***

La propuesta de reconducción comunitaria de la reforma agraria en 2006, se proponía revertir ese lento y dificultoso proceso de reconocimiento y reconstitución de los territorios indígenas que había estado prácticamente ausente en 1953 y que no avanzó, sino muy escasamente desde 1996, pero se lo hizo usando el mismo instrumento de entonces, con algunas reformas, que como he descrito antes, dejaron intocado el tema de la concentración y el tamaño de la tierra privada, y pusieron énfasis en conseguir más tierras fiscales para la distribución a las TCO y otros sectores campesinos, mediante un ajuste de procedimientos de control de la función económico social (FES) de las medianas propiedades y empresas agrícolas. No se cuestionó los rasgos generales de la “solución” de 1996, sino se planteó medidas para relanzar su impulso.

Las reacciones de los dueños de las grandes empresas agrarias del oriente a la expedición de la ley 3545 de 2006 fueron beligerantes. En el contexto de la lucha “autonómica” que emprendieron los departamentos orientales como punta de lanza de su oposición inicial al gobierno de Evo Morales, intentaron limitar o impedir la aplicación de la ley en sus territorios.

\*Cuarta pregunta sugerida por Bacchi (2009)

Los estatutos autonómicos de Beni, Pando y Tarija buscaban una administración compartida entre gobiernos departamentales y nacional en el tema de tierra y territorio y el estatuto de Santa Cruz planteaba una ley departamental que reemplazase a la ley INRA, encargando al gobierno departamental los procesos de regularización de las tierras sin ninguna intervención del gobierno central (INRA, 2010).<sup>20</sup>

En ese contexto político de oposición y resistencia de los grandes propietarios, el relanzamiento de la ley INRA con las reformas de la Ley 3545, fue visto como un acto progresivo y hasta revolucionario en las representaciones de los sectores indígenas y campesinos y del gobierno.<sup>21</sup> Lo clave sería lograr un reparto adecuado de tierras fiscales a los pueblos indígenas (TCO) y a sectores campesinos que accederían o consolidarían sus (pequeñas) propiedades, pues esto coadyuvaría a la superación de la injusta distribución de la tierra. Lo que dejó de problematizarse fue la concentración privada de la tierra que se había producido antes de 1996 y que quedó sancionada con la Ley INRA. Se rodeó de silencio a esa realidad, que salió a la superficie sólo bajo la connotación de rechazo al latifundio *improductivo* que no cumpliera la función económica social. Para los sectores indígena originario campesino lo prioritario era conseguir el reconocimiento de sus territorios y el reparto de tierras y para los funcionarios estatales tal propósito se viabilizaría con la implementación de medidas técnicas y administrativas en la nueva etapa de vigencia de la ley 3545. La consolidación de una estructura agraria latifundaria capitalista en pleno funcionamiento, podría coexistir sin problema con los TIOC y con las pequeñas propiedades campesinas, como si cada una de estas realidades pudieran concebirse de manera aislada, centradas en sí mismas, sin influirse mutuamente.

Los grandes productores sí percibieron la reforma legal del 2006 como un peligro a su consolidación latifundaria, pero el gobierno y los indígenas originarios campesinos restaron importancia a la estructura latifundaria existente o no consideraron llegado el momento de

---

<sup>20</sup>“El concepto de saneamiento como una acción de transparentación de la tenencia legal de la tierra, sin duda afectaba intereses de sectores que en las pasadas gestiones, particularmente en los gobiernos militares, accedieron a dotaciones de tierras fiscales de forma fraudulenta. Este hecho obviamente generaba acciones de resistencia al saneamiento, con el propósito de detener estos procesos, obstruirlos o finalmente de torcerlos en favor de sus intereses” (MDRAMA 2007, 77).

<sup>21</sup> Súmese a esto la escasa información sobre la real situación agraria que era accesible para los tomadores de decisiones en el temprano inicio del gobierno de Morales, cuando se adoptó la decisión de impulsar la ley 3545 en continuidad con la ley INRA.

confrontarla. La reforma agraria en la etapa de la llamada “reconducción comunitaria” ya no tenía al frente a latifundistas basados en relaciones serviles pre capitalistas sino a empresarios agrarios con propiedades capitalistas consolidadas con una producción moderna orientada al mercado nacional y principalmente internacional, a quienes la ley 3545 garantizaba su derecho propietario -en determinadas condiciones- a la par que se buscaba la consolidación de la propiedad indígena originaria y campesina.

Con el paso de los años y el avance del proceso de saneamiento de la propiedad agrícola, han aparecido otras formas de pensar el problema, que dan cuenta de los temas dejados de lado por los indígenas originarios campesinos y el gobierno al momento de la expedición de la ley 3545 y la política de reconducción comunitaria de la reforma agraria. Una muestra de ello son los análisis y propuestas realizadas por la Cumbre Nacional de Tierra y Territorio de la CSUTCB y la CNMCIQB-BS en 2014.

La mantención del modelo agroindustrial capitalista que actualmente está vigente en el país supone la negación del derecho de propiedad sobre la tierra de campesinos, indígenas y originarios pues anula su base productiva y los expone a su eliminación poniendo en peligro la soberanía alimentaria del país.... El latifundio tiene un nuevo rostro configurado por el agro capital transnacional que está asfixiando la agricultura familiar campesina (CSUTCB, CNMCIQB-BS 2014, 7).

Identifican entonces al nuevo tipo de latifundio agroindustrial al que lo definen como un peligro para la soberanía alimentaria y por cuya existencia estarían en riesgo de eliminación los indígenas originarios campesinos que sienten amenazada su base productiva. Precisan también las falencias de la ley INRA y la posterior ley 3545 del 2006, por sus indefiniciones respecto del latifundio y extraen una conclusión fuerte respecto del proceso vivido hasta la fecha:

La aprobación de la Ley N° 1715, fue bajo un modelo económico neoliberal, capitalista que se entrelazó con una posición caritativa con pueblos indígenas. De esa forma los resultados del Saneamiento de Tierras ejecutado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, demuestran que el trabajo ha beneficiado a las grandes propiedades y latifundios. El saneamiento ha legalizado la tenencia de extensas propiedades, muchas de ellas obtenidas con acciones fraudulentas y sólo a manera de contraposición se ha titulado Tierras Comunitarias de Origen

TCO (ahora denominada Territorio Indígena Originario Campesino TIOC), que en algunos casos también suponen extensas superficies para un reducido número de personas. Las comunidades campesinas fueron las menos beneficiadas y únicamente lograron la titulación de sus pequeñas parcelas, legalizando de esa forma el minifundio (CSUTCB, CNMCIQB-BS 2014, 34).<sup>22</sup>

En consecuencia con estas nuevas representaciones del problema, la Cumbre Nacional de Tierra y Territorio, Ley Agraria Fundamental y Soberanía Alimentaria resolvió proponer la abrogación de ambas leyes, la ley INRA y la ley 3545 y su sustitución por otra que, en sus propias palabras, debería contener lo siguiente:

limitación al acceso y uso de tierras y recursos naturales a extranjeros; supresión de privilegios para las migraciones extranjeras; reversión de latifundios; reclasificación de tierras; resolución del problema del minifundio; tenencia de tierras vinculada con un nuevo régimen de aguas; promoción de un desarrollo productivo que garantice la soberanía alimentaria; generación de mercados para la comercialización de nuestros productos; incentivos, crédito y tecnología con apoyo estatal; regulación sobre el uso y manejo adecuado de los suelos; y diseño de Gestión Territorial de base comunal que respete los usos y costumbres, según la cosmovisión de las comunidades y de acuerdo a las características de cada región (CSUTCB, CNMCIQB-BS 2014, 37).

De las conclusiones de esta Cumbre se desprende que los nuevos núcleos problematizados que aparecen en las representaciones de la CSUTCB y la CNMCIQB-BS giran en torno a la *limitación del latifundio*, por la vía de regular el mercado de tierras, especificar las superficies máximas de acuerdo a regiones y actividades y limitar drásticamente el acaparamiento de tierras de extranjeros. Otro aspecto central es la vinculación del acceso a la tierra con un conjunto de políticas –de recursos naturales, crédito, acceso a mercados, tecnología, incentivos, coordinadas además en los distintos espacios sub nacionales- que posibiliten un *real despegue productivo de los indígenas campesinos originarios*, en el marco de la soberanía alimentaria. *La atención prioritaria a los campesinos minifundistas* es otro de los temas señalados, especialmente en referencia a los valles y el altiplano, lo que puede tener

---

<sup>22</sup> Nótese en las últimas líneas la crítica a la consolidación de TIOCs extensos. En el oriente se habla de TIOC asignados sobre el cálculo de 500 has. por familia. Para campesinos del altiplano y los valles que constituyen las bases principales de la CSUTCB y la CNMCIQB-BS, estos territorios son excesivos comparados con la estructura minifundiaria de sus regiones.

viabilidad a través de la priorización en la dotación de tierras fiscales y la promoción de asentamientos humanos en otras regiones. *La pérdida de confianza en el andamiaje institucional* que ha estado al frente del proceso de implementación de las leyes INRA y 3545 lleva a formular tanto su reemplazo por un Ministerio de Tierras, como la demanda de una significativa incorporación del control social, la coordinación del estado con las organizaciones matrices y en territorio y la concepción del proceso con un carácter social y no sólo técnico. Y finalmente, la *gestión territorial de base comunal* según usos y costumbres diversas, supone tanto la protección de los TIOC como el respeto a los derechos colectivos en complementariedad con los individuales, el acceso y uso de los recursos naturales renovables y la consulta previa e informada sobre el aprovechamiento de recursos no renovables. El nuevo marco en el que se piensan estos temas es el de la Constitución aprobada en 2009 que respaldó los derechos colectivos pero también estableció unos parámetros generosos para el latifundio, lo que restringe notablemente el margen de propuesta de su limitación o regulación.<sup>23</sup>

### **1.5. ¿Qué efectos se producen por esta representación del problema? (discursivos, de subjetivación y en la vida práctica de los sujetos) \***

Acorde con las dos representaciones principales que sustentan la reconducción comunitaria de la reforma agraria se producen efectos discursivos, de subjetivación y prácticos ambivalentes, que dan cuenta de la índole distinta y, a la larga opuesta, de estas representaciones, pero que no fueron concebidas ni visibilizadas de esa manera en el momento inicial de lanzamiento de la política (2006) y sólo han ido emergiendo en sus contradicciones al pasar los años de implementación del saneamiento de tierras.

Una de estas representaciones es el cuestionamiento del latifundio *improductivo*, que ha tenido como efecto discursivo la valoración de la *productividad* como condición fundamental para precautelar la propiedad de la tierra; como efecto de subjetivación, el empoderamiento simbólico de los empresarios agrarios como prototipo de productores modernos, eficientes y

---

\*Quinta pregunta sugerida por Bacchi (2009).

<sup>23</sup> Esta restricción se percibe cuando las principales críticas de la Cumbre se enfilan a los latifundios de extranjeros y se ven obligados a remarcar que la nueva ley propuesta deberá inscribirse en la Constitución vigente.

productivos; y como efecto en la vida práctica, la legitimación creciente de su quehacer económico y del modelo de desarrollo agrario que promueven, al punto de haber ganado terreno en las propias esferas gubernamentales.

La Cumbre “Sembrando Bolivia” convocada por el gobierno y realizada en Santa Cruz en abril 2015 tuvo el propósito de consensuar medidas y estrategias para fortalecer la productividad y aumentar el aporte de la producción agropecuaria en el PIB boliviano.<sup>24</sup> Asistieron como invitados, de un lado todos los empresarios agrarios, especialmente afincados en el Oriente del país, algunas de las organizaciones indígenas y campesinas del Pacto de Unidad, organizaciones económicas de pequeños productores campesinos y autoridades y funcionarios gubernamentales.

Un primer gran logro empresarial fue la ampliación de plazo para verificación de la FES de dos a cinco años.<sup>25</sup> Mientras Rodolfo Machaca, representante del Pacto de Unidad y de la CSUTCB planteaba al gobierno en su discurso inaugural “hacer cumplir con rigor la FES y no permitir la ampliación de ésta”,<sup>26</sup> primó el criterio de los empresarios. En el tema de las exportaciones, consiguieron el compromiso gubernamental para simplificar los mecanismos para la exportación de los excedentes de los productos agrícolas y, en el caso de las exportaciones de origen pecuario, la autorización para comercializar en el exterior diez veces más del volumen de toneladas que se estaban vendiendo a la fecha. Un tema que quedó pendiente fue el de las semillas transgénicas sobre lo cual se acordó continuar discutiendo entre dos opciones: permitir su uso por cinco años (en el caso del maíz, algodón y otras semillas en la soya) o convocar una consulta popular para resolverlo, posición esta última levantada por los sectores campesinos, fuertemente opuestos al uso de semillas transgénicas.

---

<sup>24</sup>El presidente Morales planteó la meta de triplicar el PIB agropecuario de \$3035 millones de dólares en 2013 a \$10.000 en 2020 (“El gobierno plantea triplicar en cinco años el PIB agropecuario”. *Notibolivia rural*, 22 abril 2015, <http://tinyurl.com/ihvqn7x> (Consulta en octubre 2015).

<sup>25</sup> La Cámara Agropecuaria de Oriente (CAO) planteaba una ampliación del examen de la FES cada diez años. “Nosotros propusimos que la FES sea ampliada a 10 años, pero ante la oposición de los sectores sociales decidimos acordar que esta llegue a 5 años, tiempo que de todas maneras nos complace porque el ciclo productivo ganadero es a largo plazo (5 años) y el estar rindiendo exámenes cada dos años ante el Gobierno no permite conseguir créditos bancarios para realizar grandes inversiones”, explicaba Julio Roda, presidente de la CAO (“Análisis de la Cumbre ‘Sembrando Bolivia’”. *Red por una América Latina Libre de Transgénicos (RALLT)*, Boletín 607. <http://tinyurl.com/hby6x4k> (Consulta en agosto 2015).

<sup>26</sup> “Gobierno y bases del MAS niegan pedidos claves del agro”, *Notibolivia rural*, 22 de abril 2015. <http://tinyurl.com/hppq83k> (Consulta en octubre 2015).

El triunfo empresarial fue doble, porque significó el ablandamiento de posiciones gubernamentales respecto de la equidad distributiva expresada en el control de cumplimiento de la FES frente al objetivo de mayor productividad, y porque fue logrado como fruto de un “consenso” con las organizaciones indígenas y campesinas. Supuso colocar a los unos y los otros –gobierno y organizaciones del Pacto de Unidad y otras organizaciones de productores/as- en el terreno de discusión de los empresarios, en su visión de productividad. El debate en torno a la introducción de semillas transgénicas propuesto por los empresarios, fue planteado por ellos como una oposición entre planteamientos ideológicos –de los indígenas campesinos- y técnicos –de ellos-, con lo cual ganó mayor terreno el cuestionamiento al marco conceptual del vivir bien y a todo el andamiaje legal y discursivo de defensa de la madre tierra, construido en los primeros tiempos del gobierno del presidente Morales y fuertemente respaldado por los pueblos indígenas. Aquí, discursivamente “lo técnico” sustentaba la visión empresarial de “productividad”.<sup>27</sup>

La representación de “productividad” subyacente a la política de reconducción comunitaria de la reforma agraria, empieza a producir efectos de constreñimiento discursivo de quienes propugnen una visión distinta al modelo productivista capitalista, una visión de “productividad” distinta a la expresada por los empresarios. Otro efecto discursivo es la condena del minifundio como expresión de improductividad e inviabilidad económica. Este efecto se expresa de dos maneras: por una parte, implícita o explícitamente la existencia del minifundio se asocia con las políticas de distribución de tierras, por lo que, al deslegitimar como negativo el minifundio se deslegitiman, por extensión, los procesos redistributivos. Por otra parte, la representación del minifundio como prototipo de improductividad, desplaza el énfasis de la política agraria hacia su eliminación, opacando la atención hacia el control de los latifundios. El plan sectorial del MDRyT 2014-2018 reitera como líneas de acción de todos los objetivos de la política de tierras la “reconversión de propiedades pequeñas en medianas, de forma individual o asociativa” como requisito para que puedan acceder a crédito. Uno de los objetivos estratégicos que expresamente se refiere a “regular el mercado de tierras evitando el latifundio” en realidad no contiene ninguna línea de acción efectivamente

---

<sup>27</sup>Es interesante tener en cuenta que mientras se legitima la “productividad” bajo la conceptualización de los agro empresarios, se enfatiza en la necesidad del “trabajo” para las/os pequeños productores/as, como condición de acceso a la tierra, como se verá en la segunda parte de este capítulo.



orientada a esa regulación, sino que todas se dirigen en beneficio de las pequeñas propiedades o de campesinos “afectados por el minifundio” (MDRyT 2014 a, 6-8).

Los campesinos, por su parte, reivindican una redistribución que al entregar “extensiones económicamente viables” combata el minifundio y rechazan su subjetivización como minifundistas planteando la superación de la idea de que los campesinos sólo pueden acceder a terrenos de supervivencia (CSUTCB-CNMCIQB-BS 2014).

En cuanto a la otra representación que sostiene la reconducción comunitaria de la reforma agraria, referida a la necesidad de superar la inequitativa distribución de la tierra, ésta ha posicionado discursiva, subjetiva y prácticamente a los indígenas originarios campesinos como actores políticos y económicos. La afirmación de la necesidad de restituir y asegurar las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), primero y luego los Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC) como una vía privilegiada para mejorar la equidad en la distribución de la tierra, posiciona en el imaginario social la existencia de inequidad en la propiedad de la tierra e identifica a los actores que han experimentado las consecuencias de tal inequidad y que por tanto deben ser restituidos en sus derechos. El definir a las TCO “como espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo” (Ley INRA 1996, Art. 41,5), supone reconocer el derecho y la conveniencia social de que estos pueblos y comunidades continúen existiendo en Bolivia con las formas de convivencia que éstos determinen, a partir de estos “espacios geográficos”. El plantear la transformación de las TCO en TIOC da un paso más, al ligar tierra y territorio y establecer el derecho de los pueblos indígenas a su autogobierno, transitando hacia la conformación de las autonomías indígenas.<sup>28</sup>

Sumado a lo anterior, un efecto tanto discursivo como de subjetivación es el empoderamiento de los pueblos indígenas originarios campesinos que aparecen como los actores protagónicos del proceso de reconducción comunitaria de la reforma agraria, reconociéndoles iniciativa en denuncias, control social y participación directa en órganos institucionales, a través de sus

---

<sup>28</sup> Tránsito que exige el cumplimiento de algunos requisitos que están normados en la ley 031 de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, aprobada en julio de 2010.

representantes. Obviamente, este efecto no deriva solamente de la política agraria en sí, sino expresa el nuevo escenario político que se constituyó tras la asunción del poder del primer presidente indígena de Bolivia.

La valoración y fomento del protagonismo social indígena y el reconocimiento de los pueblos indígenas originarios campesinos como entidades con historia, cultura y tradición propia y por ende con derecho a contar con tierra y territorio son dos grandes ganancias de la política de reconducción comunitaria de la reforma agraria. La primera parece ser más una ganancia simbólica que práctica pues los representantes indígenas continuaban demandando que se tome en cuenta a sus organizaciones y se les conceda un rol activo en el proceso, en fecha tan tardía como la de la realización de la Cumbre de la CSUTCB-CNMCIQB-BS (2014).<sup>29</sup>

Ya en el terreno de los efectos de la reconducción comunitaria de la reforma agraria en la vida práctica de las personas, desde la perspectiva de la segunda representación que sostiene esta política, hay varios problemas derivados de la complejidad de la situación creada y también de las debilidades en la aplicación concreta de la política y la insuficiente coordinación y articulación con otras necesarias. El avance en el autogobierno de los TIOC, vía declaración de autonomías, ha sido muy lento y con pocos resultados. Al parecer, la superposición de límites territoriales de los TIOC y los municipios y departamentos es uno de los problemas que afectaría esas posibilidades,<sup>30</sup> así como la discontinuidad territorial que afecta a varios TIOC, especialmente los ubicados en las tierras bajas.<sup>31</sup> Ya en el ámbito más relacionado con la economía, las decisiones sobre los recursos renovables y no renovables existentes en los TIOC están sujetas a normativas a veces contradictorias o poco claras; son en unos casos sobrepuestas o compartidas con el estado central, que finalmente tiene la última palabra, como pudo constatarse en el caso del territorio del TIPNIS.

---

<sup>29</sup> Los espacios institucionales que se crearon, al parecer no habían funcionado como se esperaba. Una de las “acciones emergentes” que resolvió la Cumbre de la CSUTCB-CNMCIQB-BS fue que se reunieran las comisiones agrarias a nivel nacional y departamental en las que debían participar representantes de las organizaciones sociales campesinas junto con funcionarios estatales.

<sup>30</sup> En el 74% de los TIOC titulados hasta 2010, sus límites se solapaban con los de alrededor de 130 municipios (el 38% del total); y en el 19% de casos, ocurría lo mismo en relación a los límites departamentales (F. Tierra, 2011).

<sup>31</sup> El 30% de los TIOC titulados hasta 2010 mostraban discontinuidad territorial y el 58% de los TIOC en tierras bajas tenían esa situación (F. Tierra, 2011). Según esta fuente, “la demarcación original de los TIOC no se realizó con una visión estratégica de viabilidad territorial o jurisdiccional para la conquista del autogobierno indígena” (F. Tierra 2011, 324).

La titulación de los TIOC deja en manos de los pueblos indígenas originarios campesinos titulares del territorio su gestión económica y social, que los enfrenta a un sinnúmero de desafíos en torno al acceso y uso de las familias a la tierra y otros recursos de un territorio titulado colectivamente, donde en algunos casos coexisten diversas comunidades. Estos desafíos suponen la construcción y desarrollo de propuestas que viabilicen y potencien la economía de las comunidades y pueblos indígenas, resuelvan los conflictos existentes, definan la forma de aprovechamiento de la tierra y recursos por parte de distintos miembros de las familias y comunidades, defiendan el patrimonio territorial asignado frente a la presión de distintos actores ajenos así como de comunidades campesinas migrantes, especialmente en las tierras bajas. Todo ello supone desarrollar un gran fortalecimiento organizativo que viabilice la sostenibilidad de estos territorios y su potenciación económico productiva, socio cultural y política, para garantizar una sustancial mejora de las condiciones de vida de los pueblos indígenas actualmente existentes y sus futuras generaciones (F. Tierra, 2011).

Todos los planes sectoriales del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras han incluido políticas y programas para fortalecer la gestión territorial indígena en los TIOC, orientados a dinamizar el desarrollo económico integral de estos espacios, pero al parecer ha sido la dimensión menos exitosa de la política propuesta, a juzgar por el balance realizado en 2014.<sup>32</sup> La clave parecería estar en la necesidad de articular integralmente varios tipos de políticas que coadyuven y potencien esa gestión territorial indígena; así lo reclaman los representantes de las organizaciones de los indígenas originarios campesinos y de pequeños productores.

Podría decirse que el efecto -discursivo y de subjetivación- de empoderamiento y protagonismo de los pueblos y organizaciones indígena originario campesinas y el efecto práctico de reconocimiento y titulación de TIOC y de pequeñas propiedades campesinas ha ido empujando a los pueblos indígenas a delinear de manera más precisa sus propuestas de carácter económico y productivo, en el nuevo contexto político boliviano de los últimos años. Esta necesidad surge no sólo como un desafío de traducir sus principios y cosmovisiones

---

<sup>32</sup> Según el balance incluido en el Plan 2014-2018, los objetivos referidos a la política de gestión territorial productiva y social no se han cumplido, en un caso porque “ninguna instancia asumió este objetivo” y en otro porque no se han cristalizado proyectos productivos demostrativos en 23 TCO como estuvo previsto (MDRyT 2014 a, 12-13).

ancestrales y de raigambre histórica a los nuevos contextos en que les toca desenvolverse, sino también por la urgencia de articular una respuesta consensuada a las propuestas de los empresarios agrarios que han ido ganando terreno –discursivo y práctico- y que se expresaron con gran consistencia en la Cumbre de abril 2015.

**1.6. ¿Cómo y dónde se produce, disemina y defiende una determinada representación del problema? ¿Cómo puede ser ésta cuestionada, trastornada y cambiada? \***

Si en los primeros tiempos de implementación de la reconducción comunitaria de la reforma agraria el énfasis fue la equidad redistributiva –sin desconocer la garantía de la propiedad enmarcada en la FES-, con el pasar de los años ha ido cobrando relevancia y prioridad en las representaciones y en la práctica, la noción de productividad como objetivo central de la política agraria. Este énfasis recupera la noción de la productividad que subyacía a la crítica del latifundio improductivo que estuvo presente en la ley de reforma agraria de 1953, en la ley INRA y en la reforma 3545 del 2006. No se trata de un nuevo énfasis sino de una reubicación en primer plano de algo que estuvo latente, menos audible, cuando se priorizaron las representaciones de la equidad y los derechos a la tierra y territorio de los pueblos indígenas.

¿Cómo y dónde se produce, disemina y defiende esta -invariable pero también remozada- representación del problema?

Quizás el lugar, espacio, escenario más significativo de este relanzamiento fue la Cumbre “Sembrando Bolivia” que referí antes. Aquí se apreció claramente el contraste de los énfasis discursivos de unos y otros invitados. Mientras los grandes empresarios entusiastamente respondían al llamado gubernamental de aumentar la productividad y para ello enfatizaban en la defensa del derecho de propiedad, la liberalización de las exportaciones, la introducción de semillas transgénicas en la producción de maíz, algodón y soya, los campesinos pequeños productores y representantes indígenas, sin dejar de abrazar el desafío del aumento de la productividad, enfatizaron en la continuación de la entrega de tierras y el freno a su mercantilización, especialmente por parte de extranjeros, el apoyo integral a la producción

\*Sexta pregunta sugerida por Bacchi (2009)

alimentaria, en particular a la producción agroecológica y el fomento y protección de la agricultura familiar y la soberanía alimentaria. El gobierno actuó en esta Cumbre como “mediador” para los consensos, sin ocultar sus preferencias por los planteamientos empresariales con los que exhibe cada vez mayor afinidad, especialmente en lo relativo a la productividad agrícola.

Es claro que los empresarios agrarios engarzan en torno a la “productividad” todo su modelo, que supone tanto el debilitamiento de los mecanismos que han posibilitado la distribución de tierras -porque amenazan su gran propiedad-, como el uso intensivo de los paquetes tecnológicos que incluyen desde insumos químicos hasta semillas transgénicas.

En cuanto a lo primero, el punto central ha sido reducir los controles estatales y sociales en el monitoreo de cumplimiento de la FES, logro que consiguieron en la Cumbre de abril 2015.

...Damos examen cada dos años y para ello tenemos una cantidad enorme de causales de reversión, esto es discriminatorio. En ninguna otra actividad existe la sanción de reversión y eso es lo ideal para dar estabilidad...

...La seguridad jurídica implica una serie de temas que complican al productor y tiene que dedicar gran parte de su tiempo y recursos a defender su derecho propietario, cuando tendría que dedicarse por tiempo completo a ser cada vez más eficiente (Julio Roda, presidente de la CAO).<sup>33</sup>

La flexibilización en un tema que fue tan central en la reforma de la ley INRA (ley 3545) fue justificado por el Vicepresidente en aras del aumento de la productividad, objetivo que sería la base para seguir ampliando el plazo de verificación de la FES en el futuro:

Son cinco años de prueba, que las cifras justifiquen que valió la pena los cinco años. De aquí a cinco años nos vamos a volver a ver y si no hubo aumento en la producción tengan la

---

<sup>33</sup> “CAO: Desde hace décadas venimos construyendo un modelo de producción y desarrollo para mejorar el nivel de vida a los que habitamos en Bolivia”, Notibolivia rural, 21 de abril 2015. <http://tinyurl.com/h7k58me>(Consulta en octubre 2015).

seguridad de que el Pacto de Unidad no va a aceptar que se vuelva a ampliar (García Linera).<sup>34</sup>

En cuanto a la propuesta tecnológico-productivista –incluidas las semillas transgénicas–, el vice presidente razonaba:

La forma moderna de aumentar la producción es con productividad, es mejorando semillas, es mejorando riego, es introduciendo biotecnología (transgénicos). Ésa es la forma moderna de mejorar la producción y aumentar los rendimientos a cuatro y en cinco toneladas por hectárea los distintos productos... (García Linera).<sup>35</sup>

El presidente Morales, por su parte, clarificaba sus prioridades, indicando que, al transitar por el Canal de Panamá, no le interesó preguntar si la soya boliviana que allí se comerciaba era o no transgénica, pues lo importante era que esa producción nacional estuviera en los mercados del mundo. A la vez emplazaba a los campesinos a cuadruplicar la producción agroecológica de alimentos, expresando sus dudas de que esa meta pudiera lograrse en el corto plazo.<sup>36</sup>

Los empresarios bolivianos, por su parte, le garantizaron cifras atractivas de crecimiento en caso de aceptar el uso de semillas transgénicas, tanto en superficie cultivada como en volumen de producción.<sup>37</sup>

La superficie agropecuaria cultivada se crecería de 3,7 millones de hectáreas cultivadas en 2015 a 8,6 millones de hectáreas cultivadas en 2025, esto significa un crecimiento de 132%. La producción agropecuaria se incrementará de 16,08 millones de toneladas en 2015 a 38,79 millones de toneladas en 2025, con un aumento de 141% (Roda 2015).<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup>“La cumbre del agro deja abierto debate sobre transgénicos”. Página siete, 23 de abril 2015. <http://tinyurl.com/zj3hvdm>(Consulta en octubre de 2015).

<sup>35</sup>“La cumbre del agro deja abierto debate sobre transgénicos”. Página siete, 23 de abril 2015. <http://tinyurl.com/zj3hvdm>(Consulta en octubre de 2015).

<sup>36</sup>“Morales abre posibilidad del uso de semillas transgénicas”, Notiboliviarural, 22 de abril 2015. <http://tinyurl.com/zbuwulf>(Consulta, 13 octubre 2015).

<sup>37</sup>Las propias estadísticas de la CAO indican que la experiencia de uso de una semilla de soya transgénica en cultivos del departamento de Santa Cruz desde 2005, no ha significado un aumento significativo del rendimiento, pero sí ha reducido los costos de producción, por lo que, para Fundación Tierra, la verdadera razón de la insistencia de los empresarios agrarios en la introducción de otras semillas transgénicas es el aumento de sus ganancias (Fundación Tierra 2015).

<sup>38</sup> Fundación Tierra, 2015.

Poco antes de la realización de la Cumbre “Sembrando Bolivia”, dieciséis confederaciones, federaciones, coordinadoras y asociaciones de organizaciones de pequeños productores<sup>39</sup> se reunieron para consensuar sus propuestas y acordaron un conjunto de planteamientos que configuran un programa para “devolver el poder al campo y al campesinado” sobre la base de cinco pilares:

revitalización de la madre tierra fortaleciendo la base productiva desde la implementación del modelo agroecológico; producción para la soberanía alimentaria; acopio y mercados para la agricultura familiar comunitaria ecológica vinculados al saber alimentarse; fortalecimiento orgánico político y técnico de nuestras organizaciones territoriales; y financiamiento para la agricultura familiar comunitaria y ecológica (Propuesta del Pacto de Unidad 2015).

Cada uno de estos pilares engloba un conjunto de aspectos a ser considerados y un punteo detallado de medidas que las organizaciones consideran necesario implementar.<sup>40</sup>

Las organizaciones campesinas indígenas originarias, se auto asumieron como productores de una “agricultura familiar comunitaria y ecológica”, donde su reconocimiento como “pequeños” no les impidió proponer un conjunto de medidas de potenciamiento productivo en un conjunto de ámbitos. Plantearon el aumento de su producción y productividad proponiendo medidas como la promoción del consumo de productos nacionales, la ampliación de circuitos cortos de comercialización (de los productores a los consumidores), el impulso de ferias de precio y peso justo, la reglamentación de leyes como la 338 (de Organizaciones económicas campesinas y comunitarias) para operativizar iniciativas económicas de los pequeños productores, el desarrollo de compras públicas a nivel sub nacional, entre otras medidas (Propuesta del Pacto de Unidad 2015).

Cuando se planteó la reconducción comunitaria de la reforma agraria con la ley 3545 aprobada en 2006, las representaciones de los problemas y soluciones que inspiraban la política gubernamental coincidían con las de los indígenas originarios campesinos/as y generaban aprensión y resquemores en los empresarios agrarios que se opusieron frontalmente

---

<sup>39</sup>El Pacto de Unidad, la CIOEC (Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas Indígenas y Originarias), la AOPEB (Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia), Confederación Indígena del Oriente Boliviano, entre otras.

<sup>40</sup> Ver Anexo N. 4

a esta reforma. En 2015 el campo de coincidencias y divergencias ha variado, encontrándose más cercanías entre el gobierno y los empresarios agrarios y énfasis bastante distintos planteados por las organizaciones indígenas originarias campesinas y de pequeños productores. La representación de la productividad –en versión empresarial- ha ido ganando terreno a la representación de la equidad distributiva y la conciliación de las dos luce cada vez más difícil porque sustentan dos modelos de desarrollo agrario: el de la modernización agropecuaria vinculada a la transnacionalización capitalista o el de la soberanía alimentaria de base campesina.

## **2. La titulación de tierras en copropiedad de hombres y mujeres: ¿se alteran los cánones de desigualdad de género?**

Una de las innovaciones más publicitadas de la política agraria boliviana en el último periodo ha sido la titulación conjunta y la inclusión del nombre de la mujer en primer lugar del título de propiedad de tierras, en caso de parejas de cónyuges o convivientes u otros copropietarios y la promoción de la titularidad de mujeres independientemente de su estado civil.

Ya en la Ley INRA (1996) se estableció que

Aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra en favor de la mujer, independientemente de su estado civil (Ley INRA 1996, Art. 3, V).

La “reconducción comunitaria de la reforma agraria” en 2006, precisó las implicaciones de esos criterios de equidad, señalando que

Se garantiza y prioriza la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y distribución de tierras. En caso de matrimonios y uniones conyugales libres o de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentren trabajando la tierra, consignando el nombre de la mujer en primer lugar. Igual tratamiento se otorgará en los demás casos de copropietarios mujeres y hombres que se encuentren trabajando la tierra, independientemente de su estado civil (Ley 3545, 2006, Disposición final octava).



La Ley 3545 incluyó a la Secretaria Ejecutiva de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa como miembro de la Comisión Agraria Nacional, junto con representantes de otras organizaciones, cuyos miembros fueron también incluidos en esta instancia (Ley 3545, 2006, Art. 8) y a sus representantes regionales en las Comisiones Agrarias Departamentales (Ley 3545, 2006, Art. 11).

La Constitución ratificada en referéndum (2009) formalizó estas disposiciones estableciendo que

La dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal (Constitución de Bolivia 2009, Art. 395).

y que

El Estado tiene la obligación de promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra (Constitución de Bolivia 2009, Art. 402, 2).

Algunas investigaciones han analizado los reales efectos de esta política (Ramírez 2010; Uriona 2010; Colque y Soria 2014).<sup>41</sup> En lo que sigue y usando la misma aproximación propuesta por Bacchi (2009), ensayo mi propia lectura.

### **2.1. ¿Cuál es el problema que está siendo representado en esta política? \***

Desmenuzando el contenido de estas normas legales, se podría decir que en 1996 se priorizaba el criterio de “equidad” en torno al acceso (distribución, tenencia), gestión (administración) y uso (aprovechamiento) de la tierra. Ninguno de estos términos aludían explícitamente a la propiedad y a la toma de decisiones sobre la tierra.<sup>42</sup> Se colige pues que el

---

<sup>41</sup> En el marco de balances regionales para América Latina otras autoras han reflexionado también el caso boliviano en el libro de ILC y Fundación Tierra (2011) y en el de Sánchez 2012. Documentos oficiales han abordado también el tema (MDRAMA 2007; INRA 2010).

\*Primera pregunta sugerida por Bacchi 2009.

<sup>42</sup>La literatura especializada llama la atención sobre los distintos grados en que el derecho de propiedad puede significar o no un real “control efectivo” de la tierra, que se refiere a la “capacidad de decidir cómo debe utilizarse la tierra y cómo manejar los beneficios derivados de ella” (Deere 2011, 95). Tal control supone no solamente derechos legales sino también legitimidad y reconocimiento social de esos derechos (Deere 2011).

problema que estaría representado en la política era la “inequidad” hacia las mujeres, en relación con las cuatro dimensiones especificadas, pero que la “solución” del mismo tenía poca consistencia, tanto porque no se establecía ningún mecanismo concreto, porque quedaba ambigua la referencia a la necesidad de garantizar la toma de decisiones sobre la tierra y por otras razones que analizaré a continuación.

La alusión remarcada al final de la norma: “independientemente de su estado civil” muestra que se identificaba la inequidad en un ámbito específico de la vida de las mujeres en su relación con los hombres, sea porque se casen, divorcien o enviuden de un hombre o porque no tengan ninguna relación que los vincule legalmente con un hombre (soltería). Es decir, la inequidad hacia las mujeres en el acceso, uso y administración de la tierra se produciría en el ámbito de los bienes de la sociedad conyugal (de hecho o de derecho) y en el del régimen de herencia.

En el 2006, cobró relevancia en la norma “la participación” de las mujeres; se estableció la titulación conjunta y se afirmó la necesidad de “visibilidad” de las mujeres como copropietarias (nombre del título en primer lugar). Aparte de la conyugalidad aparecen de manera expresa otros “casos de copropietarios mujeres y hombres que se encuentren trabajando la tierra”, que podría referirse por ejemplo al de hermanos/as. La Constitución reiteró los conceptos de la ley y añadió la obligación del estado de promover políticas para eliminar la discriminación contra las mujeres en asuntos de tierras.

## **2.2. ¿Qué supuestos subyacen a esta representación del problema? \***

El Plan Estratégico de Saneamiento y Titulación de Tierras (PENSATT), así como los análisis del INRA ubicaban el carácter histórico de la inequidad hacia las mujeres, identificando el sistema de herencia vigente en las familias campesinas como el punto neurálgico de esa inequidad.

---

\*Segunda pregunta sugerida por Bacchi 2009.

Históricamente, las mujeres no fueron consideradas sujetos de derecho para el acceso a la tierra ni por el Estado ni por la sociedad. La línea de sucesión hereditaria siempre fue a través del varón. Este hecho no siempre fue aprovechado para beneficiar a ambos sino al contrario, permitió un mayor manejo de poder por parte del varón en detrimento de las mujeres, lo que ha permitido una sistemática y continua subordinación y pérdida de otros derechos (MDRAMA 2007, 13).

En Bolivia, la tenencia y acceso a la tierra se caracteriza por una fuerte tradición ‘machista’, que se expresaba principalmente en el sistema de herencia aplicado por las familias campesinas en que el orden de preferencia favorece al varón, sea el hijo mayor o no, relegando así a las hijas mujeres a un segundo plano (INRA 2010, 56).

Al nombrar la tradición machista y el manejo del poder de los hombres en detrimento de las mujeres, parecería ponerse sobre el tapete la crítica a un orden androcéntrico subyacente, que se decodifica a partir de un lenguaje (liberal) de derechos. Las mujeres no han sido consideradas sujetos de derechos y la negación de una herencia equitativa con los varones les habría provocado la pérdida de otros derechos. De allí que el estado se asuma a sí mismo como el llamado a restituir esos derechos conculcados, como ya lo habría estado haciendo desde disposiciones y planes ejecutados entre 1996 y 2006.<sup>43</sup>

Según el INRA, el antecedente inmediato de las reformas (de género) incluidas en la “reconducción comunitaria de la reforma agraria” habría sido el “Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres 2004 – 2005” impulsado por las instancias estatales de género existentes a la fecha en el estado boliviano, cuyo objetivo específico era “promover la incorporación de equidad de género en la distribución de tierras fiscales, sistema de herencia y el mercado de tierras a través del ajuste y difusión del marco jurídico y técnico con criterios de género con recursos humanos calificados y capacitados” (INRA 2010, 56). Uno de estos “ajustes” habría sido justamente la inclusión de la disposición

---

<sup>43</sup> Según el PENSATT, en ese periodo el INRA había emitido disposiciones y medios de verificación tendientes a garantizar la no consideración del estado civil como un requisito para acceder a la titulación, el registro obligatorio del nombre de la mujer en primer lugar en certificados de saneamiento y títulos a nombre de una pareja o más de dos beneficiarios, la inclusión del femenino a/as en los formularios de pericias de campo, entre otras medidas (MDRAMA, 2007).

final octava en la ley 3545, al menos para uno de los aspectos: la dotación de tierras fiscales, sobre la que esta ley tiene directa incidencia.<sup>44</sup>

El supuesto clave que se desprende de este objetivo es que el estado contribuirá a la superación de la inequidad de género a través de reformar, difundir y aplicar normas legales y dispositivos técnicos en el saneamiento de tierras, contando con recursos humanos capacitados “en género”. El parámetro de cumplimiento del objetivo debía medirse en un par de indicadores referidos a más mujeres propietarias y a mujeres presentes en la toma de decisiones sobre “tierras colectivas” (INRA 2010). Este segundo indicador apuntaba a las TCO y tierras comunitarias, en cuyo interior rigen diversas normas consuetudinarias de los pueblos y comunidades indígenas originarias campesinas en torno al uso de la tierra, en el marco de la propiedad colectiva. El supuesto del indicador era que la “participación de las mujeres” en esos contextos provocaría la equidad de género.

El señalamiento de que los títulos se entregarán a aquellos cónyuges u otros copropietarios “que se encuentren trabajando la tierra”, lleva a pensar que la norma se dirigía sobre todo a los casos de la pequeña propiedad y la propiedad comunitaria, donde es común que hombres y mujeres de las unidades familiares trabajen en labores agrícolas y pecuarias, no así en los casos de medianas y grandes propiedades. Así pues, habría una representación subyacente de que la equidad de género era necesaria para los pueblos indígenas originarios campesinos, vinculados a la pequeña propiedad o propiedad comunitaria y no tanto para el resto de la población (mestiza y más rica) que ya habría conseguido tal equidad con otras disposiciones legales.<sup>45</sup> Asimismo, el “trabajo” –como condición para las/os pequeñas/os propietarias/os para acceder y conservar la tierra- contrastaría con la “productividad” exigida a los medianos y grandes propietarios.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> La herencia y el mercado de tierras no quedaban normados globalmente a través de este instrumento legal.

<sup>45</sup> La llamada “función social” de los solares campesinos, pequeñas propiedades, propiedades comunarias y TCO no incluye formalmente “el trabajo” de todos sus miembros (Ley INRA 1996, Art.2, I) pero la reforma “de género” del 2006 en la ley 3545 sí lo incluye, lo que abonaría a la interpretación de que se la hizo teniendo como horizonte primordial las poblaciones indígenas originarias campesinas para quienes trabajar y hacer producir la tierra es una condición social y culturalmente requerida no sólo para el acceso sino para la conservación de la tierra. Cabe preguntarse qué implicaciones tiene la inclusión del requisito de “trabajar la tierra” para la copropiedad de las mujeres en los contextos de mediana y gran propiedad, donde generalmente las mujeres no están involucradas en el trabajo directo.

### 2.3. ¿Cómo ha surgido esta representación del problema? \*

Según documenta Deere y León (2000), la inclusión de la referencia de género en la ley INRA fue de última hora,<sup>47</sup> y el modo de hacerla da cuenta de las representaciones que sirvieron de base para su fundamentación y que se encuentran mencionadas en la propia ley: “En cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ley 1100 del 15 de septiembre de 1989” (Ley INRA 1996, Art. 3, V).

Dicha Convención (conocida como CEDAW por sus siglas en inglés) fue aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas en 1979, como un instrumento que expresaba la preocupación de los organismos de desarrollo internacional sobre las condiciones de discriminación que afectaban a las mujeres en los diversos países y que dificultaba su “integración al desarrollo”. Los dos conceptos nucleares de dicha Convención son la no discriminación a las mujeres y la igualdad entre hombres y mujeres.<sup>48</sup>

El par de conceptos opuestos “discriminación e igualdad” provienen de la declaración de derechos humanos (1948)<sup>49</sup> que se retoman en la década del setenta como marco de exigibilidad de la igualdad de las mujeres desde la “Década de la Mujer” (1975-85) declarada por Naciones Unidas. Inicialmente, igualdad y equidad fueron tratadas como sinónimos, y se reconoce que el “enfoque de equidad” fue el primero en aplicarse en los programas de

---

<sup>46</sup> Como se recordará, en la ley de reforma agraria de 1953, se exigía a todos los propietarios, incluidos los terratenientes, trabajar directamente la tierra, para garantizar su posesión (Decreto Ley 3464, 1953, Art. 35). No así en las reformas posteriores.

\*Tercera pregunta sugerida por Bacchi (2009)

<sup>47</sup> Se trató de una sugerencia de un directivo de la Fundación Tierra a la Subsecretaría de Asuntos de Género para que propusieran la inclusión de un enfoque de género en la ley que ya se discutía en el Congreso. La Subsecretaría encargó a una consultora la elaboración de una propuesta, que se puso a consideración de los congresistas (Deere y León 2000).

<sup>48</sup> El Art. 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, -independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer-, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (CEDAW 1979, Art. 1).

<sup>49</sup> El Art. 7 de esta Declaración señala: “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación” (Declaración universal de DDHH).

desarrollo, aunque con pocos resultados prácticos, por la imposibilidad de volver operativos estos principios en la planificación concreta (Moser1995).<sup>50</sup>

En Bolivia, la CEDAW había sido ratificada diez años después de su promulgación por la Asamblea de NNUU, pero fue en la década del noventa que empezaría a ser reivindicada como un instrumento de exigibilidad. Esto se liga, como en la mayoría de países de América Latina, a la activación y movilización de las organizaciones de mujeres, tanto por un influjo mayor del pensamiento feminista, especialmente en grupos de mujeres vinculados a ONGs, como por la convocatoria internacional a participar en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer que se realizó en Beijing en 1995<sup>51</sup> que se caracterizó por una amplia participación de sectores no gubernamentales de mujeres en un Foro paralelo que contó con alrededor de 25000 participantes de todo el mundo, incluyendo una amplia delegación de latinoamericanas. Los organismos de NNUU y de cooperación internacional promovieron la movilización de las organizaciones de mujeres para discutir diagnósticos y propuestas elaborados por los sectores no gubernamentales de mujeres, en diálogo -y controversia en algunos casos- con los documentos oficiales de los gobiernos, para nutrir la Plataforma de Acción Mundial que se aprobó en la Cumbre oficial.<sup>52</sup>

Unos pocos años antes de esta Conferencia se había constituido en Bolivia la primera instancia estatal responsable de políticas para las mujeres, la Subsecretaría de Asuntos de Género, dentro de la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales del Ministerio de Desarrollo Humano.<sup>53</sup> Este tipo de instancias tenían el mandato de “transversalizar” consideraciones de género en las políticas públicas y leyes de los distintos sectores de acción gubernamental<sup>54</sup> y por eso se habría sugerido su intervención en torno a la

---

<sup>50</sup> Con la evolución de la reflexión y práctica del desarrollo, la equidad fue entendida posteriormente como la necesidad de un trato diferenciado hacia los grupos históricamente discriminados, para superar tal situación, usando mecanismos como la acción afirmativa o discriminación positiva, que aunque ya estaba sugerida en la propia CEDAW (Art. 4) no se había aplicado de manera generalizada y legitimada.

<sup>51</sup> Desde la primera Conferencia internacional en 1975, realizada en México, se habían dado la de Copenhague y Nairobi, en 1980 y 1985, respectivamente.

<sup>52</sup> Información basada en la experiencia práctica de participación de la autora.

<sup>53</sup> Antes de esa fecha, las políticas para las mujeres se inscribían dentro del enfoque de protección a la familia. En 1992, la Unidad de Políticas Sociales (UDAPSO) solicitó un estudio orientado a definir políticas para las mujeres, elaborado por un equipo consultor liderado por Sonia Montaña, feminista boliviana que posteriormente dirigió por varios años la División de Género de la CEPAL. El estudio se denominó “Invertir en la Equidad. Propuestas de políticas sociales para la mujer” (Ybarnegaray et al 2009).

<sup>54</sup> Ver síntesis de la evolución de enfoques de las políticas de género en la Introducción.

discusión de la Ley INRA en 1996. Para el año 2006, el INRA reconocía también como antecedente, un Plan de la entidad estatal de género de ese entonces, al que me referí antes.<sup>55</sup>

Una primera constatación es pues que el origen de la mención de equidad de género en la ley INRA, retomada en la Ley 3545, obedece a un proceso externo al sector agrario, y es parte del mandato de “transversalización” de género en la gestión estatal. Esta referencia se inscribía en el marco discursivo de los derechos de las mujeres a la igualdad y no discriminación surgida con mayor fuerza en los años 90, a raíz de la movilización del emergente movimiento de mujeres.<sup>56</sup> Sin embargo, como bien lo destacan Nostas y Sanabria, el contexto neoliberal de los años noventa en que esto se producía, mostraba la paradoja de que “mientras se reconocían derechos a las mujeres, el estado era "privatizado" perdiendo capacidad de regulación económica y tendiendo a minimizar sus funciones sociales” (Nostas y Sanabria 2010, 19).<sup>57</sup>

Eveline y Bacchi llaman la atención sobre la necesidad de comprender cuál es la conceptualización que se maneja sobre la transversalización de género, que tiene diferentes enfoques. Analizando modelos de “gender mainstreaming” en distintos países, ellas encuentran que, en unos se ve el género como un atributo de las personas, mientras en otros, se visualizan las relaciones de poder de género, entendiendo a las políticas como un campo de lucha en el que se produce y reproduce género (Eveline y Bacchi 2010).

En el primer tipo de enfoque se acentúan las diferencias entre hombres y mujeres, mostrando las carencias o necesidades de las mujeres respecto del modelo masculino. En el segundo, se trata de localizar las relaciones de poder estructurales entre hombres y mujeres, relieves los procesos o mecanismos que producen o reproducen esas relaciones de poder desiguales, y proveer criterios para plantear la inclusión en términos de igualdad (igual trato en iguales

---

<sup>55</sup>El Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres, mencionado por el INRA, fue expedido por el Viceministerio de la Mujer, del Ministerio de Desarrollo Sostenible, en el periodo 2003-2006 (Ybarnegaray et al 2009).

<sup>56</sup>Movimiento de mujeres que en ese entonces tenía una composición mayoritaria de mujeres profesionales, urbanas y de clase media, algunas de las cuales pasaron a formar parte de las instancias estatales de género.

<sup>57</sup>Las autoras señalan además que los énfasis predominantes de las políticas de género en los noventa fueron la violencia y las cuotas de participación política, más orientadas al reconocimiento, y en el ámbito de redistribución, buscaron atender algunos aspectos sociales (Nostas y Sanabria 2010). Temas económicos como el de la ley INRA no habrían estado dentro de la “corriente principal” de las políticas de género, por lo que es de suponer que su seguimiento no habría tenido mayor prioridad para la institucionalidad de género.

circunstancias), autonomía (capacidad de decidir sobre la propia vida) y diversidad/pluriformidad (aceptación de diferencias no jerárquicas) (Eveline y Bacchi 2010).

Las propuestas de políticas en el primer caso, apuntan a lograr iguales oportunidades para las mujeres en el marco del orden existente y se sustentan en combatir la discriminación; es el enfoque predominante de los organismos de desarrollo y de la mayoría de países occidentales industrializados. En el segundo enfoque, se apunta a una agenda más amplia que redibuje las relaciones de género en un sentido más igualitario, provocando cambios en el statu quo, especialmente en torno a tres estructuras básicas que marcan las relaciones de poder entre hombres y mujeres: la división sexual del trabajo, la organización de la intimidad y la organización de la ciudadanía, donde el cambio interpela también a los hombres. Las autoras coinciden con otras en el señalamiento de que, lo que distingue los marcos de análisis de género es si ellos son aplicables a programas y proyectos específicos o si son capaces de cambiar contextos sociales organizacionales (Bacchi y Eveline 2010).

En el caso de la Ley INRA, al identificar como problema la inequidad en el acceso a la tierra por parte de las mujeres, es claro que se lo conceptualizó como una carencia de las mujeres que les generaba desiguales oportunidades, por lo que el estado, o mejor dicho, la parte de la institucionalidad estatal a cargo del tema de género, debía intervenir para cambiar esa inequidad “desde arriba”, desde la norma.<sup>58</sup> La “transversalización” aquí aplicada se inscribiría en el primero de los modelos analizados por Bacchi y Eveline.

En la reforma del 2006, se insiste en la misma perspectiva, dando un paso adicional hacia la titulación conjunta e introduciendo la disposición de colocar el nombre de la mujer en primer lugar en todo título que involucre a co-propietarios hombres, sean cónyuges, convivientes u otros casos, con lo cual se propende a visibilizar el “derecho de las mujeres”, aunque el efecto jurídico en sí mismo no cambie.<sup>59</sup> Ya antes del 2006, el INRA había establecido disposiciones

---

<sup>58</sup>No hubo demandas de género desde las organizaciones campesinas e indígenas, pese a la gran visibilidad de las mujeres, especialmente en las marchas nacionales desde las tierras bajas y en particular en la Marcha por Tierras y Territorio que se hizo justo con ocasión de la discusión de la ley INRA en 1996. Temas como la salud y educación fueron predominantes para las mujeres participantes en estas movilizaciones (Deere y León 2000).

<sup>59</sup>No porque el nombre de la mujer se ubique primero cambia el carácter de la titulación conjunta ni el derecho de las dos personas a la titularidad, pero sí genera un efecto simbólico y social diferente. Otros cuerpos legales como el Código de la Familia vigente a la fecha, establecía igualdad de los cónyuges y convivientes en la adquisición y administración de bienes (Arts. 68, 96, 101, 103, 113, 114, 116, 124, 142, 162 y 164) así como la igualdad de todos los hijos en relación con la herencia (Art. 173) (Código de la Familia 1988).



en este mismo sentido, por lo que, el cambio producido en la reconducción comunitaria de la reforma agraria radicaba en incluir este señalamiento de forma expresa en la ley.<sup>60</sup>

¿Cómo ha surgido (la otra parte de) la representación del problema de la falta de participación de las mujeres en el proceso de saneamiento, que aparece en la reforma del 2006?

Hay varias connotaciones de la representación de la “participación” como un mecanismo para garantizar a las mujeres la equidad en el acceso a la tierra.<sup>61</sup> Toda la política de la reconducción comunitaria de la reforma agraria estaba impregnada de la idea de la necesidad de un mayor protagonismo de los pueblos indígenas originarios campesinos, valorando como positiva la participación de éstos que se había dado en el periodo 1996-2006. Ese protagonismo debía consignarse en la inclusión de sus representantes en los organismos ejecutores de las políticas (las comisiones agrarias, entre otros espacios) y se incluía como parte de ese protagonismo la presencia de representantes de la organización de mujeres Bartolina Sisa en los órganos principales del saneamiento. El contexto general de la reforma del 2006 expresaba ese nuevo escenario marcado por la participación protagónica de los actores/as indígenas en el ámbito nacional, pero me atrevería a decir que las mujeres de muy diversas organizaciones de base, venían tejiendo desde años atrás una estrategia de búsqueda de espacios de participación desde abajo, desde los niveles comunitarios y locales, que les había permitido ir ganando terreno en las organizaciones mixtas y legitimidad en sus esfuerzos de construcción de sus propios espacios de expresión.<sup>62</sup>

Es conocido el debate en Bolivia (y en otros países andinos) entre las mujeres (y hombres) indígenas con el movimiento feminista de base mestiza y urbana principalmente, en torno de las nociones de opresión de género en las culturas andino amazónicas, así como el debate en círculos intelectuales respecto de la complementariedad de género versus la discriminación y

---

<sup>60</sup> En el Cuestionario de evaluación de cumplimiento del estado boliviano de la Declaración y Plataforma de Beijing se afirma que el INRA emitió disposiciones internas en 2001 y 2003 para asegurar que se inscriba el nombre de las mujeres en primer lugar en los títulos de propiedad de las tierras de dotación (Cuestionario 2014).

<sup>61</sup> En la Ley 3545 se habla de la participación de las mujeres en general, pero, como se recordará, uno de los indicadores del Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres que antecede a la ley, especificaba esa participación de las mujeres en la toma de decisiones *sobre tierras colectivas*.

<sup>62</sup> Esta es una dinámica observable en distintas realidades latinoamericanas a partir de la década de 1990 en que se desarrollan numerosas organizaciones de mujeres y adquieren visibilidad pública a distintos niveles.

opresión de las mujeres. El chacha warmi<sup>63</sup> es reivindicado por unos/as como una realidad existente (en los remotos tiempos pre coloniales o en la actualidad) que debe mantenerse y potenciarse como expresión de la descolonización que se pretendería en Bolivia, y por otros/as, como un ideal movilizador a ser conseguido.<sup>64</sup> Pero más allá de este debate, ni unos/as ni otros/as han cuestionado la *participación* de las mujeres, por lo que la inclusión de este término en la ley 3545, podría interpretarse como la manera de afirmar una presencia, unos “derechos” de las mujeres, sin entrar a antagonizar posiciones de aquellas discusiones aún no saldadas. Pero también, desde otra perspectiva, plantear que el estado “garantiza y prioriza la participación” de las mujeres, coloca en ellas, en su agencia, en su *participación*, la responsabilidad primordial del cambio, lo cual puede ser visto desde una óptica positiva o negativa.<sup>65</sup>

En cualquier caso, la vinculación de la participación y el acceso a la tierra parece ser esencial en el mundo indígena originario campesino. Uriona señala que contar con una parcela, sea reconocida por las normas comunales o formalizada por un título, “es el elemento que autoriza a las mujeres a estar presentes en las asambleas, cabildos, ampliados sindicales donde se deciden cuestiones cotidianas en las comunidades y pueblos” (Uriona 2010, 98). Según esta autora, la tierra sería un requisito de la participación para la toma de decisiones; según la reconducción comunitaria de la reforma agraria, la participación sería la condición para el acceso a la tierra. En todo caso, la imbricación sería absoluta.

---

<sup>63</sup>Chacha warmi alude entre los/as aymaras a la pareja de hombre y mujer casados, que cumplen roles complementarios y son núcleo central de la sociedad, expresando también la dualidad femenina y masculina del cosmos.

<sup>64</sup>El Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades (PIO) *Mujeres construyendo la nueva Bolivia para Vivir Bien* (2008) propone “recuperar el concepto de par complementario, superando su mitificación” lo que implicaría recuperar la idea de la complementariedad y reciprocidad en las relaciones hombres-mujeres, no como una realidad existente en estas culturas o que habría existido en la etapa pre colonial, sino como un objetivo o valor a construir (PIO citado por Vega 2014 a, 78). Por su parte, mujeres de las tierras bajas señalan que “No es nuestra cultura la del chacha warmi, nosotras las mujeres de las tierras bajas siempre somos más propositivas, somos más autónomas” (Entrevista a Judyth Rivero, citada por Vega 2014 a, 77).

\*Cuarta pregunta sugerida por Bacchi (2009).

<sup>65</sup>La *participación* es uno de los conceptos más ambiguos y polisémicos de la sociología política, traídos a primer plano del debate político en los años noventa por conspicuos gobiernos neoliberales, con el propósito de descargar responsabilidades en otros actores sociales convocados a la autogestión de sus propias necesidades, y también por actores de la izquierda, para oponer las supuestas virtudes de la democracia participativa a los “límites” de la democracia representativa.

**2.4. ¿Qué se ha dejado sin problematizar en esta representación del problema?  
¿Dónde están los silencios? ¿Puede el problema ser pensado diferentemente?**

\*

Lo que se habría dejado de problematizar en las disposiciones de género incluidas en la ley INRA y en la ley 3545 atañe a tres aspectos: la prevalencia de visiones y prácticas consuetudinarias entre los pueblos indígenas originarios campesinos que chocan con la norma positiva de “equidad” de género; el enfoque adoptado en la medida, que al no visibilizar las relaciones de poder existentes entre hombres y mujeres, no posibilita atender a la superación de limitaciones de género realmente existentes; y, finalmente, los contextos de precarización rural en que la medida se aplicará, lo que también limita su alcance.

La norma jurídica que apuntala la copropiedad de la tierra –explícita en la ley 3545 de Bolivia- tiene dos limitaciones: favorece a mujeres que se hallan en relación conyugal o de unión de hecho, y se ejerce en condición de propiedad privada individual, aplicable en casos de compra, matrimonio/unión legal o dotación (Sánchez 2012). Quedan fuera mujeres solteras (y en algunos casos viudas) –pese al señalamiento de que no ha de considerarse el estado civil y que la ley se aplica a otros casos de copropietarios que no sean cónyuges- y mujeres que son parte de comunidades con propiedad colectiva de la tierra, cuyo reparto familiar depende de las normas consuetudinarias y/o de las decisiones colectivas o de las autoridades comunitarias.

Las normas consuetudinarias se aplican ampliamente para determinar la herencia o transferencia intergeneracional de la tierra, que es el principal mecanismo de acceso a ella, una vez que las posibilidades de reparto comunitario se han ido agotando, especialmente en el Altiplano y Valles (Colque y Soria 2014). Estos autores (y otros/as) señalan que, especialmente en el Altiplano, la herencia patrilineal es predominante; en los Valles, ese tipo de herencia existe también, aunque es menos marcada. En las Tierras Bajas, la herencia en sí misma no es el principal mecanismo de acceso a la tierra, puesto que la comunidad es la que otorga ese derecho -lo que ha dejado de ocurrir en la práctica en las otras regiones, sea por la carencia de tierras para las nuevas generaciones o por lo accidentado del territorio- (Colque y Soria 2014). En todo caso, lo relevante es la constatación de que las prácticas actuales de herencia son bastante flexibles y no pasan por la aplicación de normas positivas.

Por ejemplo en el Altiplano, se observan prácticas de herencia condicionadas, reversibles, paulatinas, debido al empobrecimiento de la vida rural, la alta migración a las urbes y la feminización del campo.<sup>66</sup> Entonces, en el contexto de la prevalencia de normas consuetudinarias entre la población indígena originaria campesina, es limitado el alcance de las disposiciones de “equidad” o de copropiedad de la ley 3545, sobre todo en el mediano plazo; además, la falta de consolidación del catastro rural es otra de las razones por las que la norma legal de la copropiedad no necesariamente revertirá la práctica consuetudinaria (Colque y Soria 2014).<sup>67</sup>

En segundo lugar, el enfoque de la norma, está anclado en la visión liberal de la igualdad de oportunidades, que apunta a dar a las mujeres algo que ya tienen los hombres y les habría sido negado por razones de discriminación. Este enfoque, no aborda las relaciones de poder de género presentes en el ámbito político (la estructura de organización de la ciudadanía, en palabras de Eveline y Bacchi), al cual alude la noción de “participación” incluida en la reforma del 2006; las lógicas de funcionamiento del sistema de género quedan veladas y, como resultado, no se apela a cambios que involucren y comprometan a los hombres y que abarquen un espectro más amplio de representaciones y prácticas del statu quo.

En relación con el ámbito político y la “participación” parecería que se están produciendo cambios que afectan las relaciones de género en diversos sentidos, algunos positivos para formas de participación más igualitaria en el poder “público”, pero también subsisten barreras y limitaciones para las mujeres que permanecen invisibilizadas.

---

<sup>66</sup>Las consideraciones que pueden hacer los padres para determinar a qué hijos o hijas otorgar las tierras pasan por quién o quiénes están dispuestos/as a trabajar la tierra y residir en el campo; quién o quienes cuidarán de los padres ancianos, por ejemplo.

<sup>67</sup> Distintos balances sobre la aplicación de la ley 3545 ponen de relieve las resistencias a su aplicación por las costumbres tradicionales de corte patriarcal presentes en las estructuras familiares y de linaje de las comunidades indígenas, así como en las de toma de decisiones (Coordinadora de la Mujer 2011; Uriona 2010; Conexión 2012). Las mismas fuentes identifican también otras limitaciones para la aplicación de la ley, derivadas de la subordinación de las mujeres, como la carencia de documentos personales, la falta de información sobre la ley, el temor hacia los procedimientos burocráticos, entre otras. También se habla de sesgos de género en los procedimientos institucionales, derivados de falta de sensibilidad al tema por parte de los funcionarios/as, escasos presupuestos, deficiente capacitación en género, aislamiento de instancias responsables. A estos factores se podría añadir el señalamiento de Nostas y Sanabria sobre el debilitamiento de la institucionalidad específica de género a partir de 2006 en que además de su degradación jerárquica, pasa a depender del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con una atención enfocada principalmente en la violencia a las mujeres (Nostas y Sanabria 2010).

En cuanto a las relaciones entre hombres y mujeres en la esfera política en Bolivia (en la Bolivia indígena), autoras como Silvia Rivera sostienen que “las mayores tensiones del equilibrio difícil y contencioso en la relación entre hombres y mujeres no se hallaban en el espacio de la división social del trabajo, sino más bien en el espacio de la distribución y ejercicio del poder en los distintos niveles de la estructura segmentaria de ayllus, federaciones étnicas y Estado” (Rivera, citada en FCC 2012, 23).

Es el propietario de tierras familiares, cabeza de familia (generalmente el hombre) el que es convocado a las asambleas comunitarias, el que aparece como afiliado y por lo tanto con derecho de voz y voto en el espacio comunitario y el que debe realizar sus turnos de servicio a la comunidad que implican también ejercer el mando. Entre los originarios de las tierras altas, este mando (ser mallku) se lo ejerce en pareja (con la mama t'alla), lo que no supone que las mujeres sean consideradas autoridades por sí mismas, sino en tanto esposas de los mallkus. Esta estructura de organización del poder es lo que se ha cuestionado como desfavorable para las mujeres.

Autoras como Rivera o Arnold han enfatizado formas alternativas de “participación” y ejercicio de poder de las mujeres, como el tejido de lazos sociales que alimentan las iniciativas económicas de la familia y conceden prestigio, además de ser un modo de resistencia cultural, lo que Rivera llama la “tercera jornada” que realizan las mujeres (Rivera citada en FCC, 2012). Arnold, por su parte, identifica espacios “marginales” donde las mujeres ejercen poder, como el tejido, el canto, el chisme (la “oratoria profana”), entre otros (Arnold, citada en FCC, 2012).

No obstante, el tipo de participación que se liga al derecho a la tierra sí se refiere (aunque probablemente no de manera exclusiva) a la presencia de las mujeres en los espacios tradicionales donde se toman las decisiones comunitarias, organizativas, respecto al uso de la tierra y otros recursos, y al conjunto de “obligaciones” comunitarias. En ese marco, Nostas y Sanabria resumen el tipo de limitaciones que las mujeres aún enfrentan para su participación:

- 1) La sobrecarga de trabajo y responsabilidades, debido a su desempeño en las tareas de reproducción social familiar y en las actividades económico-productivas;
- 2) la necesidad de acceder a ingresos para cubrir las necesidades familiares;
- 3) el control masculino en las relaciones familiares, regulando su accionar en la esfera pública, bajo el argumento, en

muchos casos, de la "falta de utilidad práctica o la pérdida de tiempo"; 4) la vigencia de mecanismos de control social informal, que suelen tomar la reputación de las mujeres para desvalorizarlas socialmente; 5) la inseguridad y limitaciones que experimentan las mujeres para actuar fuera del ámbito familiar; 6) la violencia de género; 7) la ausencia de alianzas entre mujeres, la debilidad de sus espacios organizativos y la falta de articulación de muchas líderes y dirigentes con sus organizaciones (Nostas y Sanabria 2010, 173).<sup>68</sup>

Como se desprende de este "inventario", la mayoría de razones derivan de un orden de género que se expresa tanto en el ámbito familiar como social; en los controles, violencia o "autorizaciones" de los esposos para participar, o en los impedimentos sociales derivados de la "reputación" de las mujeres o de los requerimientos exigidos por el mundo extra familiar que les resulta ajeno y en algunos casos amenazante. El último punto de las limitaciones señaladas, que alude a las dificultades entre mujeres, no deja de tener también raíces en el orden de género sistémico. Entonces, es claro que estos aspectos se pasan por alto cuando la ley 3545 apela a la "participación de las mujeres" justamente porque se coloca en ellas la necesidad de hacerlo, sin plantear incidir sobre las causas (de género) que dificultan tal participación.

Me detengo en el primer factor señalado por Nostas y Sanabria, porque existe controversia respecto a si puede considerarse la división sexual del trabajo una de las estructuras de dominación de género en el mundo andino. La publicación de la Fundación Colectivo Cabildeo, que he mencionado en este capítulo, sostiene que no es equiparable la realidad urbana con la rural en relación con la separación/autonomía de los espacios públicos y privados, ya que en el ámbito rural la unidad doméstica es a la vez espacio de residencia y de reproducción como espacio económico. Que por otro lado, familia y comunidad están estrechamente ligadas, siendo las estructuras de parentesco a la vez estructuras económicas y políticas, lo que abonaría también a la difuminación de la relación entre lo público y privado. Estas constataciones les lleva a sostener que

las unidades económicas campesinas andinas tienen otro patrón de división sexual del trabajo, que no necesariamente pasa por la división tradicionalmente considerada entre trabajo reproductivo asignado al trabajo femenino, y el trabajo productivo asignado a los hombres. En

---

<sup>68</sup> El análisis de Nostas y Sanabria es sobre las mujeres del pueblo guarayo en el Departamento de Santa Cruz, pero puede hacerse extensivo en general.

la realidad hombres como mujeres asumen tanto el trabajo productivo como reproductivo, con la especificidad de que en ambos casos no se considera trabajo visibilizado económicamente y contienen diferentes niveles de valoración-desvalorización (FCC 2011, 9).<sup>69</sup>

No comparto esta idea, a partir de las entrevistas realizadas en esta investigación, que me han mostrado que, si bien las mujeres campesinas, indígenas y originarias están plenamente insertas en el trabajo productivo agropecuario, es decir comparten con los hombres el espacio productivo, sin embargo resienten de la falta de involucramiento de sus esposos en el trabajo reproductivo. Un par de fragmentos de entrevistas a dos mujeres, son muy elocuentes en este sentido:

En el sector productor, la que trabaja más es la mujer; el varón trabaja, hace más esfuerzo pero salen a trabajar a las 8 de la mañana y descansa a las 5 de la tarde y ya está libre, mientras nosotras seguimos trabajando, seguimos lavando ropa, alistando para el día siguiente, en la mañana nos levantamos más temprano a cocinar, tenemos que mandar a la escuela a nuestros niños (Entrevista a actora social en Bolivia 2013 –código E-).

Siempre tenemos más las de perder las mujeres porque, si vamos al chaco y vamos con el esposo, el esposo llega, descansa en su hamaca pero la mujer sigue, tiene que lavar sus ollas, tiene que montar su juego, hacer la comidita, comer, mientras el hombre ha descansado, la mujer no descansó... El hombre amazónico, por ejemplo de allá, el hombre cambia como decimos nosotros, no hay esa costumbre de poder ayudar a la esposa en estos roles, que también sería de hombre y de mujer, no ve (Entrevista a actora social en Bolivia 2013 –código D-).

“Garantizar y priorizar la participación de la mujer” no alcanza pues para remover los obstáculos del orden de género, que se ubican en los ámbitos “privados” y “públicos” y se refieren –entre otros aspectos- a una división sexual del trabajo, que aunque se exprese de múltiples maneras y suponga en muchos casos una “igualación” de roles en el ámbito productivo, continúa mostrando rigideces patriarcales en el ámbito reproductivo.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> El tono general de esta publicación es apartarse tanto del pensamiento andinista clásico, que reivindica realidades particulares y diferentes de la organización (económica, social y cultural) andina, tendiendo a una idealización, como del feminismo clásico, que pretendería trasladar planteamientos occidentales al análisis del mundo andino, lo que tampoco resulta pertinente. Su posicionamiento es “profundizar el análisis, el debate y el enriquecimiento del conocimiento de la realidad andina desde una dimensión postcolonial” (FCC 2011, 9).

<sup>70</sup> Este es justamente un punto central de cuestionamiento de las feministas a la organización de la economía solidaria (y por extensión de la economía comunitaria), como se desarrolló en el cap. 3.

Un tercer aspecto es el contexto general de precarización de la producción agrícola campesina, contraparte del “éxito empresarial” de los agro-negocios (del *latifundio productivo* como analicé en la primera parte) que relativiza los “avances” de las mujeres campesinas, indígenas y originarias en el acceso a la propiedad de la tierra, pues esta significaría “inclusión en contextos de exclusión”, como señalan Colque y Soria (2014).

En la primera parte de este capítulo analicé que en la reconducción comunitaria de la reforma agraria se apuntaba a cambiar la injusta distribución de la tierra por la vía del reparto de tierras fiscales a los TIOC y la consolidación de las pequeñas propiedades y propiedades comunarias y que no se cuestionó la concentración privada de la tierra que se había producido en las décadas anteriores, porque se privilegiaba la noción de crítica al latifundio *improductivo*.<sup>71</sup> Se pensaba que el estado, mediante medidas técnico administrativas podía revertir la inequitativa estructura de tenencia de la tierra, pero años más tarde, las organizaciones indígenas originarias campesinas empezaron a evidenciar que haber mantenido aquella concentración de las mejores tierras por parte de los empresarios agrícolas les perjudicaba directamente. Así, las mujeres expresan también su inconformidad con varios aspectos que las constriñen en su realidad de productoras.

La pequeñez de sus parcelas:

El problema es que el terreno es muy pequeño, algunos ya se vive en surcos que decimos, digamos de cuarta hectárea, mitad de cuarta hectárea, ni siquiera tienen una hectárea algunos; en esas pequeñas parcelas no pueden tener pues una producción como para vivir bien, solamente su producción mayormente es para subsistencia, pero si hubiera posibilidad de tener más hectáreas y también las políticas que pueda apoyar del estado, pueda haber apoyos con tecnologías... (Entrevista a actora social en Bolivia 2013 –código B-).

El desaliento de la producción de alimentos por la masiva importación de éstos:

Cochabamba donde yo vivo que es valle, antes había abastecimiento de todas las verduras pero ahora ya en Cochabamba compramos locoto peruano, cebolla peruana, hasta tomate peruano, la papa peruana. Se supone que Cochabamba era tradicionalmente productora de papa. ¿Por qué pasa eso? Los costos son baratos aquí en Bolivia para nosotros pero para los

---

<sup>71</sup>La cruda realidad es que el 87% de pequeños productores ocupan el 14% de la superficie arable mientras el 13% de medianos y grandes productores ocupan el 86% de la tierra productiva (Urioste, citado por Liendo, 2011).



peruanos es alto; porque al bajar nuestra producción el precio sube, como no hemos sembrado hay otro que mete en mejor precio; no hay seguridad en la producción (Entrevista a actora social en Bolivia 2013 –código L-).<sup>72</sup>

La falta de atención a los problemas concretos de la gente del campo:

Hay mucha migración campo ciudad; los efectos del cambio climático no son manejados muy bien, los municipios no tienen programas de adaptación y lo que hace la gente es migrar a la ciudad porque hay escasez de agua, los bojedales se secan, los ojos de agua se están secando, las heladas ya no están en su tiempo y la gente está descontrolada y lo único que hace es migrar, porque piensan que en la ciudad van a sobrevivir pero al poco tiempo vuelven a retornar pero solamente a sembrar una cosa, a sembrar sólo para ellos (Entrevista a actora social en Bolivia 2013 –código L-).

Se invisibiliza los sectores agropecuarios del campo, no es visible, es como algo que no le importa al estado. Muchas veces ponemos el ejemplo de un animalito, del zorro, del camaq que decimos, ese por ejemplo no nos importa si comerá, dormirá, en qué situación, porque es un animal silvestre, a veces así parecemos para el estado, no les importa... Como es gobierno de los indígenas en este momento en un lugar bien deberían estar los indígenas pero no es así, no se ve todavía.... Agarrando el poder nacional muchas veces la gente se emborracha y se olvida de los sectores de su pueblo de donde ha salido (Entrevista a actora social en Bolivia 2013 –código B-).

Liendo sostiene que hay una estructura agraria dual, en la que los campesinos e indígenas ocupan tierras marginales y poco productivas, mientras “las mejores tierras de Bolivia se mantienen bajo el dominio de grandes propietarios” (Liendo 2011, 21). Colque y Soria sostienen que hay un declive permanente de la pequeña agricultura familiar, un deterioro sistemático de la producción campesina e indígena a pequeña escala, y que es en ese contexto

---

<sup>72</sup>Se ha impuesto el criterio macroeconómico del Ministerio de Economía y Finanzas de controlar la inflación, subsidiando el consumo mediante la importación de alimentos sobre una política de fomento de la producción (Liendo 2011). La tendencia neoliberal de apertura de fronteras para la importación de alimentos, no sólo que no ha desaparecido sino que se ha reforzado durante el gobierno de Morales, según una de mis entrevistadas (Entrevista a especialista en Bolivia 2013 –código F-). “En lugar de promover, de apoyar las iniciativas de soberanía alimentaria, han optado por la seguridad alimentaria, que no es lo mismo... La empresa estatal importa alimentos en detrimento de la comunidad, incluso antes era la gente la que importaba, contrabandeaba, pero ahora es el estado, el que está prácticamente desarticulando la red productiva comunitaria y campesina... Tiene más rédito bajar el precio de alimentos importados que apoyar al campesino con producto orgánico.... Pudo haber habido mucho apoyo a iniciativas comunitarias orientadas a alimentación orgánica, por ejemplo, que puede ser que tenga más costos y tenga unos nichos de mercados tanto internos como externos más restringidos, pero no haberlo hecho me parece increíble” (Entrevista a especialista en Bolivia 2013 –código F-).

que se ha dado un mayor acceso de las mujeres a la tierra, por lo que podría hablarse de una tendencia de “igualación hacia abajo”. “Una inclusión de las mujeres bajo estas circunstancias, no implica necesariamente empoderamiento, autonomía económica o mejores condiciones de vida” (Colque y Soria 2014, 160-161). Sanchez también llama la atención sobre el hecho de que el acceso de las mujeres a tierra de menor calidad y de pequeño tamaño, como parte de estructuras agrarias inequitativas del orden macroeconómico capitalista, “reproduce los mecanismos de desigualdad bajo nuevos términos” (Sánchez 2012, 139).

Así pues, el contexto desventajoso para la agricultura familiar y la pequeña propiedad en el que se inscriben la mayoría de mujeres beneficiarias de títulos de copropiedad o de propiedad personal, que se deriva de una política de reconducción comunitaria de la reforma agraria que dejó intocada la concentración latifundaria, es otro hecho silenciado en las representaciones de “equidad” para las mujeres, cuya “evidencia” en los informes oficiales se reduce principalmente al aumento de títulos para mujeres.

## **2.5. ¿Qué efectos se producen por esta representación del problema? (efectos discursivos, de subjetivación y en la vida práctica de los sujetos)? \***

La representación de la “inequidad” de las mujeres en el acceso a la tierra, que lleva a introducir medidas de equidad en la ley INRA, está asociada discursivamente al imperativo universal de superar esas barreras discriminatorias contra las mujeres (derivadas de la CEDAW). Por lo tanto aparece como un discurso de afuera y de carácter universal<sup>73</sup> que deja implícita la posibilidad de ser confrontado por otros discursos “de adentro”, que hasta podrían cuestionar la noción o señalar que la equidad de género se expresa de maneras culturalmente diversas en el contexto nacional.

La representación de la “participación”, introducida en 2006 en la ley 3545, ligada a la “inequidad”, supondría que la segunda resuelve la primera, o al menos abre el camino para enfrentarla, desde la propia actoría de las mujeres, cada vez más visible en la década

---

\*Quinta pregunta sugerida por Bacchi (2009).

<sup>73</sup>Tiene en este sentido, una connotación distinta a la inequidad de la estructura de tenencia de la tierra que era una de las representaciones que había inspirado la política general de reconducción de la reforma agraria, que sí obedecía a una referencia propia, interna de la realidad boliviana.

transcurrida entre 1996 y 2006. Por ende, son ellas, con su participación, las llamadas a revertir la inequidad contra sí mismas, representación que es ambivalente, pues puede interpretarse como el reconocimiento de una agencia protagónica de las mujeres para conquistar por sí mismas lo que les ha sido negado, reafirmando un paulatino empoderamiento que viene desde atrás, o también la elusión de responsabilidades de los otros (los hombres, el estado, el orden de género) frente a un problema que no les atañe directamente.

Muy poco hicieron (para sensibilizar a los hombres) (referencia al INRA) pero no en su totalidad, fue más tarea de las mujeres, más que todo las organizaciones, las que están organizadas (Entrevista a actora social en Bolivia 2013 –código E-).

Es decidir el hecho de que los sucesivos planes sectoriales del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras no contengan líneas de acción y metas específicas referidas a las disposiciones de género de la ley INRA y 3545. Ese silencio habla elocuentemente de que la acción del INRA comienza y termina en el hecho formal de la titulación a mujeres o en copropiedad y la colocación del nombre de ellas en primer lugar. La entidad estatal de género que promulgó el plan donde se consideró este tema, dejó de existir a partir del 2006. Los silencios y la falta de asignación de responsabilidades institucionales para la aplicación de la medida dejan ver la autolimitación –discursiva y práctica- del estado para contribuir a la “equidad” de género, que se reduce a medidas formales derivadas de una ley o a la apelación a la actoría propia de las mujeres.

Se entendería que el estado se auto impone un límite de acción relativo a la equidad de género, amparado en parte, en la disposición de la ley INRA que señala que “La distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente se regirá por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres” (Ley INRA 1996, Art. 3, III). No obstante, este “respeto” a los usos y costumbres indígenas originarias campesinas –que no parece manifestarse cuando se trata de otros asuntos económicos o políticos-<sup>74</sup> encierra también una contradicción discursiva. Por una parte, las medidas de equidad de género sólo

---

<sup>74</sup>Como el manejo de recursos naturales en los TIOC o el trámite procedimental para declarar las autonomías indígenas.

estarían pensadas para el mundo indígena (participación de las mujeres en las decisiones de tierras colectivas), cuando el estado debe velar por la equidad para toda la población, pero al mismo tiempo, el estado no puede intervenir dentro de los TIOC ni de las comunidades, por lo que cualquier acción en el terreno de la equidad de género –más allá de la titulación- queda a cargo de las propias mujeres de estos pueblos. Así se desprende de la experiencia transmitida por una de estas mujeres:

Los hombres ya están concientizados (sobre el tema de titulación), pero no ha sido un trabajo fácil, ha sido un trabajo bastante. Como organizaciones de mujeres hemos tenido que trabajar mucho en el tema de sensibilización a los hombres; ellos tienen que comprender que la mujer también tiene el derecho porque en el sector productor, la que trabaja más es la mujer (Entrevista a actora social en Bolivia 2013 –código E-).

¿Qué efectos de subjetivación provocaría en las mujeres indígenas originarias campesinas esta apelación a su participación? Es difícil saberlo. Colque y Soria muestran distintos escenarios de participación de las mujeres en las instancias de decisión comunitaria, mostrando en unos casos, que a pesar de una mayor visibilidad adquirida por las mujeres, ésta sigue vinculada a los roles reproductivos tradicionales; que esos mismos roles, junto con limitaciones idiomáticas y educativas, dificultan una mayor participación de las mujeres especialmente en espacios externos a las comunidades (Colque y Soria 2014). Uriona indica que la voz de las mujeres en los espacios comunitarios (asambleas, ampliados, cabildos) es validada si están acompañadas de sus maridos, por lo que las mujeres solas, solteras o viudas están en desventaja; también se les exige determinadas aptitudes y capacidades (como saber leer y escribir, por ejemplo). Aunque podría hablarse de un avance paulatino en la participación de las mujeres en las organizaciones comunales, ésta decrece en las organizaciones supra comunales (Uriona 2010).

No obstante, pareciera que esta situación ha experimentado variaciones en los diversos contextos de Bolivia, en unos casos, por la propia presión de las mujeres, por su protagonismo en las luchas generales de los pueblos indígenas originarios campesinos, o por una menor presencia física de los hombres en el ámbito rural. Respecto de esto último, Colque y Soria sostienen que “el rol reproductivo en manos de las mujeres, al mantenerlas vinculadas a su comunidad y hogar rural, viabilizó no solo un mayor grado de acceso y control de la tierra,

sino hizo más visible los roles productivos y comunitarios de las mujeres” (Colque y Soria 2014, 152). Estos autores relieván una nueva realidad de participación de las mujeres en el mundo rural, viabilizada por la “doble afiliación” a los sindicatos o a las comunidades que se estaría produciendo tanto en el Altiplano como en los Valles, lo que posibilita a las mujeres acceder a instancias de decisión y aún al ejercicio de cargos de autoridad por elección directa. Este fenómeno no se estaría produciendo, sin embargo, por cambios del modelo patriarcal de funcionamiento comunitario, sino por una creciente feminización del campo, ligada al empobrecimiento del ámbito rural y a la limitación de oportunidades de generación de ingresos suficientes para las familias, que empuja la emigración masculina (Colque y Soria 2014).<sup>75</sup> Se asistiría entonces a notables variaciones de situación respecto a la organización del poder y autoridad en los espacios comunitarios y supra comunitarios, que marcarían distintas posibilidades de participación de las mujeres y darían pie para que las relaciones de género experimenten mayor movilidad o permanencia, conforme a una serie de factores intervinientes.

Ahora bien, el hecho formal de la titulación, si bien no abarca todas las aristas de cambios requeridos para garantizar una real igualdad de hombres y mujeres en el derecho a la tierra, sí genera, indudablemente, efectos de satisfacción en algunos sectores de mujeres campesinas:

Ya tenemos títulos. Antes en los títulos también era un problema, en los divorcios. El título era a nombre del varón y cuando había divorcios no había ese beneficio para la mujer, siempre salían perdiendo las mujeres. Ahora, con esta titulación el título ya viene ambos, primero va el nombre de la mujer y después el varón... Se ha vuelto a hacer para todas (las tierras) en general y eso ha estado muy bien (Entrevista a actora social en Bolivia 2013-código E-).

Ligada a la titulación, también sienten que ha habido apoyo en canalización de recursos del Fondo Indígena o del Banco de Desarrollo Productivo. Aunque los formularios requeridos son complicados y las organizaciones locales tienen que contratar profesionales para que les

---

<sup>75</sup>Uno de mis entrevistados sostiene en cambio que existe una tendencia de campesinización o “vuelta al campo” por parte de personas (hombres y mujeres) que bordean los cuarenta años, que no encontraron las mejores oportunidades en las ciudades, y sea por la vía de compra de tierras o por la muerte del padre o diversas circunstancias, regresan al campo y forman comunidades (Entrevista I –especialista social- 2013). Silvia Rivera también sostiene que existe una “migración de retorno orientada a alivianar los costos de la canasta familiar urbana por un lado y a recuperar espacios que luego pueden ser utilizados para catapultarse políticamente” (Entrevista citada por Fundación Colectivo Cabildeo (FCC) 2012, 52).

ayuden, sin embargo hay una valoración positiva de mejoría económica de su situación como productoras.

Bastante ha mejorado el apoyo. Empezamos con apoyos productivos. Antes créditos para los sectores productivos no había, simplemente los préstamos se hacían a los empresarios... Ahora el BDP que es del estado, nos presta a menos costo, bajo interés piden y también no nos piden muchas garantías como las bancas privadas que piden muchos requisitos que el productor no puede cumplir... El Fondo Indígena también nos ayuda bastante más que todo para las mujeres tener un ingreso aparte, nos están dando las crianzas de aves, porcinos (Entrevista a actora social en Bolivia 2013 –código E-).<sup>76</sup>

Entre mujeres del Altiplano y de las Tierras Bajas, el tema de los “apoyos productivos” se pone en cambio en cuestión, porque sienten que son propuestas que no responden a sus realidades y expectativas:

Según el gobierno dice entonces ¿qué quieren? Les estoy dando veinte tractores a su municipio, diez tractores aquí, les damos semillas, van a vender a EMAPA, pero nosotros no queremos eso, no queremos tractores porque a nuestras comunidades no entran tractores; nuestras parcelas apenas son mantitas donde podemos sembrar y además una variedad de papa que sólo da en ese lugar porque esa otra papa que el gobierno fomenta no da y además esa semilla echa a perder la tierra, pero ellos no entienden. Dicen vayan entonces al oriente, vayan a sembrar quinua que ahora ya va a ser transgénica (Entrevista a actora social en Bolivia 2013 –código L-).

Para los pueblos indígenas no (hay apoyo), para el sector sindicalista sí... El tipo de proyectos son otros... La política de Evo es la producción, producción, producción, y la producción no está en nosotros, no podemos producir grandes hectáreas de arroz, de soya; a quien les beneficia más es a los interculturales, a los campesinos, al gremio de donde es el presidente, a ellos sí les beneficia. Para nosotros habrán habido pequeños módulos ganaderos, crianza de patos, pero en menor... No hay proyectos sociales que nosotros necesitaríamos (Entrevista a actora social en Bolivia 2013 –código D-).

---

<sup>76</sup>El sesgo político de este apoyo no pasa desapercibido a otras mujeres, con lo cual la subjetivación resultante es la de la manipulación/exclusión política. Una representante de los/as productores ecológicos manifestó: “El Fondo no es una solución, es bueno para apoyar a la gente, pero... al ser un Fondo administrado por gente del gobierno, para acceder a los beneficios que brinda, hay que ser político y masista... El Fondo no da presupuesto para proyectos de gente que no sea del partido MAS (Entrevista a actora social en Bolivia 2013 –código M).

Los efectos subjetivos de la medida de titulación en copropiedad y de las políticas de crédito y apoyo financiero parecerían entonces variar entre distintos sectores de mujeres indígenas originarias campesinas, que experimentan distintas realidades productivas y tienen también diferentes expectativas de lo que debería ser un desarrollo económico acorde a sus visiones.

Lo que se puede colegir en términos prácticos es que las mujeres, aún con las medidas de “equidad” continúan experimentando desventajas en relación con los hombres en términos de cantidad de tierra disponible y que el grueso de mujeres propietarias se encuentran en el grupo de las pequeñas propietarias y, como tales, experimentan las dificultades del empobrecimiento y falta de estímulo productivo y social del ámbito rural campesino, que diferentes estudios lo han documentado.<sup>77</sup> No obstante, ellas reciben el “encargo social” (Sanchez 2012) de mantenerse como productoras de alimentos, como preservadoras de semillas nativas, como defensoras de sus tierras y territorios frente a las amenazas de avasallamiento, despojo o contaminación, generando un desbalance claro entre lo que sus comunidades, la sociedad, el estado, el modelo agrario vigente les da y lo que les pide.

---

<sup>77</sup> Entre el 2006 y 2009 la titulación a mujeres solas se incrementó en 515%, y la titulación conjunta en 357% respecto de los diez años anteriores, pero la superficie titulada a mujeres en el periodo 2006-2009 creció en un 20% y la superficie en titulación conjunta ascendió en 6% (Conexión 2012, 60).

## Capítulo 5

### Política de registro, control y regulación de las actividades de economía solidaria en Ecuador y tratamiento de género en la política sectorial

#### 1. La gubernamentalidad de la política pública de EPS en Ecuador

“Es necesario reconocer que escoger políticas para examinarlas es, en sí mismo, un ejercicio interpretativo”, señala Bacchi (2009, 20), y por ello comienzo refiriéndome a las razones de escoger esta política para el caso ecuatoriano, que no es en sentido estricto formulada como tal<sup>1</sup> pero que es parte fundamental de la LOEPS (Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria) y comprende un conjunto de medidas y procedimientos, además de instituciones encargadas de impulsarla.<sup>2</sup>

La interpretación de que esta política ha sido central y merece ser analizada deviene de la importancia que le conceden la mayoría de actores de la EPS (Economía Popular y Solidaria) entrevistados y de la discrepancia y controversia suscitada con los actores estatales. El registro, control y regulación de las organizaciones de la economía popular y solidaria constituye para los primeros una camisa de fuerza que ha debilitado y perjudicado el normal desenvolvimiento de sus organizaciones y actividades, mientras para los segundos, ha permitido visibilizar y dimensionar la importancia del sector de la EPS, aunque no dejan de reconocer que ha provocado innumerables dificultades operativas.

#### 1.1. ¿Cuál es el problema que está siendo representado en esta política? \*

Se puede encontrar algunas pistas en las siguientes afirmaciones de algunas autoridades y funcionarios gubernamentales:

Estamos abocados a la complejidad de institucionalizar, transparentar, dar mayor credibilidad a un sector, y por supuesto ese proceso se puede hacer siempre y cuando tengamos información del sector.... cada vez más información de las características, de los segmentos donde se encuentran ubicados, del capital que tienen, del número de socios, de

---

<sup>1</sup> No hay una política que se denomine formalmente “registro, control y regulación de las organizaciones y actividades de la economía popular y solidaria” en Ecuador. La LOEPS en su título VI norma las funciones de las entidades estatales encargadas de estas funciones y en el título VII establece las obligaciones, infracciones y sanciones aplicables a las organizaciones de la economía popular y solidaria.

<sup>2</sup> Un exhaustivo análisis de la LOEPS y sus implicaciones se puede encontrar en Andino, 2013 a.

\*Primera pregunta propuesta por Bacchi (2009).



la actividad económica que desarrollan, de que se cumplan también los principios del sector de la EPS y ese ha sido uno de los trabajos que ha hecho SEPS (Jácome, Conferencia 2014).

El problema sería entonces *la falta de institucionalización, de transparencia y la poca credibilidad* de la economía popular y solidaria. Pero también, la dificultad del estado de *identificarlos y ordenarlos* a efectos de organizar su política pública.

El MCDS debe entregar los registros, pero hay un problema interno del país... No están identificados... la Superintendencia lo que ha registrado son las cooperativas del sector financiero y ciertos grupos de asociaciones, que no llega a toda la EPS que representan un número de personas que alcanzan al 64% de la PEA del país (Entrevista a funcionario técnico gubernamental en Ecuador 2014 –código 6-).

Hacia atrás existían millares de asociaciones articuladas a cada uno de los ministerios que generaban acuerdos para generar esas asociaciones, les daba vida legal. Muchas de ellas han empezado a migrar a la SEPS... si quieren ser receptoras de los beneficios que menciona la ley de EPS... La lógica era poner todo ese sector asociativo al sector de la economía popular y solidaria (Entrevista a funcionario político de gobierno en Ecuador 2014 –código 7-).

*La falta de formalización* de los actores de la EPS para que puedan trabajar con el estado y el sector privado, *conociéndose los servicios que pueden ofrecer*, es también parte del problema cuya solución se buscaría a través de la mencionada política.

Es necesario por lo menos tener un registro fidedigno de cuáles son las diferentes organizaciones de la EPS, qué servicios brindan, y esos servicios poderlos formalizar en un sentido no tan tradicional de la palabra, para que puedan proveer servicios no solamente al estado sino también a nivel privado. A nivel privado hay cuestiones super sencillas, en términos impositivos se tiene el RISE (Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano), para los artesanos ... eso ya es un proceso de formalización (Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador 2014 –código 8-).

Pero además, parecería ser un imperativo de reconocimiento e inclusión de un sector económico importante en términos de empleo y aporte económico, que no ha sido atendido antes por las políticas públicas:

Con esta Ley no estamos dando caridad, no estamos dando limosna, estamos dando el justo reconocimiento a lo que siempre existió y tanto ha hecho por el país; estamos dando oportunidades, estamos reconociendo: a esas amas de casa que trabajan en el hogar, a ese comerciante informal que se la juega día a día, pese a los ‘roba burros’ que le roban hasta la mercadería y le caen a palazos [por orden] de cierto municipio. Estamos reconociendo a esas cooperativas, estamos reconociendo a esas empresas solidarias, estamos reconociendo a la economía familiar, estamos reconociendo a nuestros migrantes... (Correa 2011 b, 10-11).

El problema –o problemas- que dan lugar a la política, desde la perspectiva de estos voceros gubernamentales, pareciera referirse a las dificultades del estado en la relación con la EPS, a la percepción de lo que han venido siendo las personas y organizaciones de la EPS en sí mismos y a la visión gubernamental de lo que necesitan para ser exitosos desde un punto de vista económico. Es un problema entonces que englobaría diferentes planos detrás de los cuales existen distintas representaciones sobre el quehacer del estado, su rol frente a los actores sociales y económicos, la ciudadanía y las condiciones para ser económicamente exitoso.

Al ser los actores económicos de la EPS un conjunto heterogéneo y numeroso de personas y colectivos y no estar identificados de manera unificada, se le dificultaba al estado dirigir (focalizar) y priorizar adecuadamente sus políticas y programas. En tanto muchos de estos actores ya estaban antes en relación con distintos espacios estatales bajo lógicas diferentes, no había claridad dentro del estado sobre cómo manejar esta diversidad bajo el imperativo de entenderla como “sector económico”, por lo que se requería clarificar los roles estatales, atar los cabos sueltos y darle “unidad” al sector. El diagnóstico que realizan sobre las características de la EPS perfila un sector disperso (no institucionalizado), poco transparente en su funcionamiento y que no goza de credibilidad (buena fama y valoración) en el concierto nacional; que ha permanecido invisibilizado, con lo cual no ha sido sujeto de políticas públicas. Un sector que adolece de debilidad económica y de “informalidad” que se expresa en la escasa relación con el sector privado y el estado que desconocen los bienes y servicios que puede ofrecer la EPS.

## 1.2. ¿Qué supuestos subyacen a esta representación del problema? \*

El supuesto principal parecería ser la *importancia central de la información ordenada y unificada por el estado* sobre los actores y actividades de la EPS, como punto de partida para cualquier relación del estado y la EPS: tanto para lograr organizar las políticas públicas hacia el sector, para tener eficaces mecanismos de supervisión y control, para potenciar su desempeño económico.

El sector económico popular y solidario se ha caracterizado por una marcada carencia de información de diversa índole, lo cual dificultó la cuantificación y caracterización de los actores que lo conforman, así como la consolidación de mecanismos de supervisión eficientes y oportunos (Jácome y Ruiz 2013, 106).

El registro de las organizaciones que a su vez permite el levantamiento de la información tiene un claro y prioritario objetivo de supervisión y control:

Ese es el trabajo de la SEPS, lograr y apoyar que estas organizaciones tengan la posibilidad de brindarnos la información que nos permite fundamentalmente evitar que se den malos manejos en estas organizaciones y que cumplan con lo que deben cumplir que es justamente con su rol social, con el balance social y que se cumplan los principios cooperativos (Jácome, Conferencia 2014).

Pero tiene también objetivos regulatorios y performativos. Por ejemplo, cuando el Superintendente de EPS identifica el crecimiento del sector cooperativo como un mecanismo adoptado para eludir normativas y beneficiar a particulares, establece la necesidad de regular ese crecimiento.

El crecimiento ha sido desproporcional y no equilibrado territorialmente... Muchas organizaciones o cooperativas se crearon no tanto por su rol de ser organizaciones de EPS sino por una intervención del estado y por la falta de control y supervisión, como organizaciones con gerentes propietarios, en las cuales en muy pocos casos los socios participaban... Tenían exenciones fiscales y se podía prestar para manejos inadecuados (Jácome 2014).

\*Segunda pregunta sugerida por Bacchi (2009)

La intervención regulatoria del estado también se orienta a normalizar -en el sentido de normar y modelar- las organizaciones sociales de los actores/as de la EPS:

¿Por qué es importante la supervisión? Permite que se cumpla ese rol social de estas organizaciones, a diferencia de las empresas privadas... que cumplan ese balance social, los principios de democracia, de cooperación... Pero no sólo eso, también contribuye al buen gobierno cooperativo, donde se establezcan mecanismos de participación, de transparencia, de rendición de cuentas internas,... porque en muchas de estas organizaciones los socios están excluidos de la información de los resultados económicos y de la toma de decisiones sobre el destino de las cooperativas... La supervisión también permite la autogestión y el autocontrol... Redunda en un mejor manejo ético de las organizaciones, evitar la corrupción y utilización de estas organizaciones... todo lo cual redunda en una mayor confianza de la sociedad en la EPS y en su consolidación (Jácome, Conferencia 2014).

Otro reto es fortalecer los organismos de integración (Federaciones, redes) que lamentablemente no son representativas y eso lo hemos evidenciado con información y con claridad sobre el sector (Jácome, Conferencia 2014).

¿Cómo interpretar este supuesto de la importancia concedida a la información sobre la población inmersa en la EPS, que se convierte en la base de mecanismos de supervisión, control y modelamiento de las organizaciones?

Foucault acuña el concepto de “gubernamentalidad” como “el campo estratégico de las relaciones de poder”<sup>3</sup> para distinguirlo de las conductas o acciones que definen el “gobierno”; y como una “generalidad singular” para denotar la variabilidad y reversibilidad de las combinaciones posibles de relaciones de poder y lógicas o racionalidades de gobierno en distintas coyunturas (Senellart 2006).<sup>4</sup> Como referí en la introducción, el concepto da cuenta de las técnicas que adopta el estado moderno desde el siglo XVIII, teniendo como meta el “gobierno” de poblaciones, con una forma específica de saber: la economía política y con un instrumento técnico esencial: los dispositivos de seguridad (Foucault 2006).

---

<sup>3</sup>Definición presente en “La hermenéutica del sujeto” (1981-82) según Senellart (2006).

<sup>4</sup>Noción presente en el manuscrito de Foucault sobre la gubernamentalidad (sin título) de sus clases entre febrero y marzo de 1979 (Senellart 2006).

Cabe preguntarse entonces ¿Qué gubernamentalidad está presente para el gobierno de la población inmersa en actividades de EPS? ¿Cómo se construye el saber técnico necesario para ese gobierno, justamente a partir del levantamiento y análisis de un determinado tipo de información estadística? ¿Qué dispositivos de seguridad se despliegan para controlar los “riesgos” y “desvíos” de la actividad de EPS? Pero además, ¿qué componentes (simbólicos) nutren el campo estratégico de relaciones de poder que explican las acciones adoptadas para el gobierno de la EPS en esta coyuntura del Ecuador?

Lo que sostengo es que se trataría de una gubernamentalidad que intenta moldear a la población inmersa en la EPS, caracterizada por su diversidad organizativa, a partir de parámetros unificados y relativamente homogéneos para facilitar la relación del estado con este universo poblacional y atender al objetivo de un ordenamiento interno del propio estado. El saber técnico de esta gubernamentalidad se construye a partir del levantamiento unidireccional de información sobre las organizaciones de la EPS, argumentando que ésta es deficiente o inexistente, y convirtiéndola en punto de partida para la generación de políticas públicas. El registro en la SEPS es el vehículo a través del cual se pretende lograr esta información.

El *registro gubernamental* evoca la idea de que es el estado el que concede vida a las organizaciones de la EPS, aunque su existencia real precede este ritual, pues muchas existen desde hace décadas y ya estaban “legalizadas” en otras instancias del propio estado. Si bien siempre ha habido el requisito de la “personería jurídica” de las organizaciones para realizar actividades, que ha derivado del “reconocimiento” de algún ministerio o instancia estatal, lo nuevo radica en la necesidad de unificar estos registros, y de que, a partir de éstos se brinde al estado la información necesaria para ejercer de manera eficiente sus funciones de cara al nuevo sector, como lo señala el Superintendente de EPS en uno de los párrafos extractados. Se trataría pues de “gobernar” una EPS dispersa, descarriada de su rol y corrupta, y por otra parte desamparada, invisibilizada y desatendida por las políticas públicas, en un momento de “borra y va de nuevo” que se inscribe en la idea de un quiebre respecto de lo que hubo antes.

El que este registro lo asuma una entidad de la Función de Transparencia y Control Social<sup>5</sup> y no de la Función Ejecutiva, muestra que el sentido subyacente es el control y supervisión más que la definición de políticas públicas. El registro de las organizaciones, se convierte en la puerta de entrada para la implementación de dispositivos de seguridad frente a una población que es catalogada de manera negativa, para fundamentar la necesidad de la intervención regulatoria del estado.

El campo estratégico de las relaciones de poder que se establece en este tipo de gubernamentalidad, es entre quienes regulan y quienes tienen que ser regulados, aunque comparativamente hablando, no se han establecido para los actores de la economía privada el mismo tipo de políticas “modeladoras” que las aplicadas al sector de la EPS. Esta gubernamentalidad crea un caldo de cultivo en el que se desdibujan los principios de la economía solidaria -más allá de que se los postule retóricamente- que apuntan al reforzamiento de los vínculos sociales y a la autogeneración de iniciativas que se opacan ante el predominio estatal como forjador de la economía popular y solidaria. Las relaciones de poder se velan en un marco en el que los reguladores se autoproclaman como representantes de toda la sociedad y “superadores del estado burgués”, tema que desarrollo a continuación.

### **1.3. ¿Cómo surge esta representación del problema, cómo se llega hasta aquí? \***

La propuesta gubernamental de la *revolución ciudadana* gira en torno a la “recuperación del estado” como eje principal de cambio:

Nuestro mayor esfuerzo se relaciona con la transformación del estado, seguido por el cambio del sistema económico, la construcción de la igualdad y la recuperación de la soberanía nacional (Correa 2011 a, 7).<sup>6</sup>

Se han expedido 152 leyes y 294 decretos ejecutivos que guardan relación con la transformación democrática del Estado. En ellos se han reformado un total de 168 entidades

---

\*Tercera pregunta sugerida por Bacchi (2009)

<sup>5</sup>Esta Función es el quinto poder del estado según la Constitución de 2008.

\*Tercera pregunta sugerida por Bacchi (2009).

<sup>6</sup>Nótese el orden en que el Presidente presenta estos cuatro ejes de cambio de su gobierno.

públicas, de las cuales se han eliminado 69, se han transformado 67 y se han creado 32 nuevas entidades, y a la par se han descorporativizado 63 instancias colegiadas de decisión y regulación pública, en las que predominaban intereses de los gremios empresariales por sobre los intereses del Estado y la sociedad civil (Alvarez, Rosero y Barragán 2014, 85).

Este énfasis se justifica como un imperativo de superación de la “larga y triste noche neoliberal”.<sup>7</sup> Se trata de

dejar atrás el dogmatismo neoliberal sobre el estado mínimo y rescatarlo del secuestro del que fue parte por las élites económicas y políticas del país....Nuestra agenda de trabajo para este período... fue la recuperación de las facultades esenciales del Estado: rectoría, regulación, control, redistribución; una profunda reforma institucional del Ejecutivo; la descorporativización de los espacios de toma de decisiones; y una nueva organización política territorial (Muñoz 2014, 8).

Si bien hay un relativo consenso respecto a que en Ecuador el neoliberalismo no consiguió dismantelar totalmente el estado, principalmente porque no se dieron las privatizaciones de empresas públicas o de instituciones sociales, como ocurrió en otros países de la región, en opinión de la Secretaría Nacional de Planificación lo que sí se produjo fue un “dismantelamiento de las capacidades estatales de rectoría, planificación, regulación, control y redistribución... a través de varios mecanismos” (SENPLADES 2011, 7) como el debilitamiento de ministerios, la proliferación de instituciones autónomas, la duplicación de funciones en diversas entidades y la directa injerencia de grupos de interés en instituciones públicas, que es lo que el gobierno ha denominado como “corporativización del estado” (SENPLADES 2011).

La reforma para la *recuperación del estado* tuvo sus fases:

El primer gran momento de la reforma democrática del Estado fue el de la definición de las funciones que debe realizar y el de esclarecer cómo se corresponden dichas funciones, unas con otras, para garantizar una gestión pública ordenada, eficaz e inteligente, evitando duplicaciones y superposiciones (SENPLADES 2009, citado por Alvarez, Rosero y Barragán 2014, 77).

---

<sup>7</sup>Frase reiterativa del presidente Correa y sus ministros/as.

En esta primera fase se asignó a la SEPS la función específica del registro y control de las organizaciones de la EPS, retirándola a los Ministerios y otras instituciones estatales.<sup>8</sup>

Hasta la expedición de la LOEPS, el segmento cooperativo de la EPS tenía dos organismos de control: la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS)<sup>9</sup> y la Dirección Nacional de Cooperativas, entidad perteneciente al Ministerio de Inclusión Económica y Social.<sup>10</sup> Estos organismos no habrían prestado atención al desempeño social de las cooperativas sino solamente a su desempeño financiero –en el caso de las de ahorro y crédito- o al registro y legalización –en el caso de las demás cooperativas- además de que se sometía a las primeras a las mismas normativas de control de la banca privada (Jácome y Ruiz, 2013).

Además:

¿Ustedes sí se acuerdan lo que era la Dirección de Cooperativas, verdad? Un antro de corrupción, desorden, suciedad, fealdad... (Correa 2011 b, 7).

Más allá del traspaso de funciones (y de las bases de datos de las organizaciones) desde estas dos entidades a la recientemente creada SEPS, la LOEPS establecía la necesidad de una adecuación estatutaria de las organizaciones con lo cual el sentido performativo del registro para las organizaciones se hacía evidente. Este hecho es caracterizado por el Superintendente como un “punto de quiebre” entre el pasado y el presente del sector de la EPS:

El proyecto de adecuación de estatutos y registro de organizaciones de la economía popular y solidaria es el tan esperado punto de quiebre entre el pasado y el presente del sector, puesto que finalmente se cuenta con un registro depurado de los actores que forman parte de este y se garantiza que sus integrantes funcionen bajo los lineamientos establecidos por la LOEPS y su Reglamento (Jácome 2013, 73).

---

<sup>8</sup>La primera y segunda disposición transitoria de la LOEPS así lo establece. La sexta establece también que las bases de datos de las organizaciones de la EPS serán trasladadas al “Ministerio de Estado a cuyo cargo se encuentre el Registro Público de personas y organizaciones” (LOEPS 2011).

<sup>9</sup>Por disposición del Gobierno de León Febres Cordero, identificado como un gobierno de signo derechista, la SBS empezó a controlar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito más grandes, a partir de 1984 (Miffo 2013).

<sup>10</sup>La Dirección Nacional de Cooperativas fue creada en 1961, por el gobierno de Velasco Ibarra, como parte del en ese entonces Ministerio de Previsión Social (Miffo 2013).



El gran resultado de la primera fase de la reforma, en el ámbito de la EPS, sería doble: contar con un registro depurado de los actores de la EPS y garantizar que éstos funcionen de acuerdo con la ley. Con el acopio de información se contribuiría a resolver algunos de los planos problemáticos identificados: adecuar un nuevo tipo de relación del estado con las organizaciones de la EPS que esté en consonancia con su identificación como “sector” económico, propendiendo a gobernar la diversidad de las organizaciones por la vía de su estandarización; ordenar internamente al estado clarificando roles y funciones de las distintas entidades encargadas; sentar bases para que el estado impulse políticas públicas, y, por otro lado, cambiar el funcionamiento de las organizaciones de la EPS que, de acuerdo a la visión prevaleciente, estarían desviadas de sus roles sociales y éticos.

La representación del “punto de quiebre” es parte del *leitmotiv* gubernamental que se asume como un proceso fundacional que recupera y continúa las tradiciones bolivarianas y alfaristas<sup>11</sup> y se posiciona como la antítesis de todo lo anterior, caracterizado como la larga noche neoliberal y el dominio de la partidocracia. La definición del sistema económico como social y solidario y el reconocimiento de la economía popular y solidaria hacen parte sustantiva de esta refundación y se inscriben plenamente en la oposición binaria de lo nuevo frente a lo viejo. Los actores gubernamentales se asumen pues como protagonistas de auténticos “cambios paradigmáticos” en la gestión del estado.<sup>12</sup>

El otro hito de la reforma del estado habría sido su “descorporativización”, que tiene para los actores gubernamentales la envergadura de un “desmantelamiento del estado burgués”, entendido como “la eliminación de la indebida influencia de grupos de poder en la gestión de los asuntos públicos en los ámbitos regulados por el estado o bien del enquistamiento de grupos económicos en los organismos encargados de la política y la regulación (Mayorga 2014, 282).

La “superación del estado burgués” por un estado representante de todos es lo que señala también el presidente Correa como esencia de su gobierno:

---

<sup>11</sup>De Simón Bolívar, fundador de las repúblicas andinas liberadas de la dominación colonial y de Eloy Alfaro, líder de la revolución liberal del siglo XIX e inicios del XX.

<sup>12</sup>Muy reveladora de esta representación fue la intervención del Subsecretario de Planificación y Desarrollo Andrés Arauz en un seminario internacional. En una conferencia de 40 minutos mencionó cinco veces (cada ocho minutos) las “rupturas paradigmáticas” que estaba impulsando el gobierno referidas a cuestiones de la EPS (Arauz, Conferencia 2014).

Esa es la esencia de la Revolución Ciudadana: el cambio en las relaciones de poder en favor de las grandes mayorías y que se expresa en superar ese Estado burgués, ese “Estado aparente”, como lo llamaba Zabaleta, pensador boliviano, y convertirlo en un “Estado integral”, como lo llamaba Gramsci, en un Estado Popular representando a todas y a todos” (Correa 2012, 10).

Este<sup>13</sup> es un paso más en ese cambio histórico, en ese cambio de las relaciones de poder, en que aquí un Estado realmente represente a las grandes mayorías, no a unos cuantos privilegiados (Correa 2011 b, 12).

Habiendo exorcizado al estado de las influencias corporativas, se habría superado el estado burgués y se contaría con un estado de todos y todas, plenamente representativo a partir de los numerosos procesos electorales ganados.<sup>14</sup> De esta representación, se erige un estado centro, eje, demiurgo y generador de la sociedad y sus actividades.

A partir de cierta organización y ordenamiento institucional *se determina*, por lo tanto, el funcionamiento de la sociedad, el mercado y la naturaleza. De este modo, *se convierte la ingeniería institucional en la esencia del proceso de transformación nacional* (Mayorga 2014, 279; énfasis añadido).

Para el caso de la EPS, igualmente, parecería ser el estado el que debe formar el sector y ser el pilar de su desarrollo:

Este robusto aparato estatal creado se convierte en la materialización del sueño de quienes forman parte de la economía popular y solidaria. Estas instituciones no solamente deben responder al cumplimiento de un mandato legal, sino que *necesitan consolidarse como los pilares del desarrollo* y fomento del sector (Jácome 2013, 72; énfasis añadido).

Se impulsará, mediante normas formales y otros instrumentos, la activación del Estado en materia económica y financiera, para facilitar la formación de un sector popular, solidario y mixto (Mayorga 2014, 281).

---

<sup>13</sup>Se refiere a la aprobación de la LOEPS.

<sup>14</sup>Algún análisis sostiene incluso que el Estado Nacional inacabado a lo largo de la vida republicana ha terminado de construirse en el gobierno del presidente Correa: “El quinto constructor del cerebro político republicano, el presidente Rafael Correa, concluye el proceso formativo del Estado al tomar la posta de los cuatro anteriores constructores del cerebro político republicano” (De la Torre 2013, 158).

Paradójicamente en plena *revolución ciudadana* los y las ciudadanas partícipes de la EPS accederán a las políticas públicas de su comunidad política, no como sujetos de derechos sino en tanto cumplan los requisitos que la lógica de funcionamiento estatal ha impuesto:

Este *hito de visibilización* resulta trascendental si se toma en cuenta que el registro oficial es la puerta de entrada, *no sólo para lograr un ordenamiento del sector mediante la supervisión y el control*, sino para que los actores de la economía popular y solidaria *puedan acceder a los beneficios establecidos en la ley* en términos, por ejemplo, de: exenciones tributarias, ventajas competitivas en las compras públicas, financiamiento preferencial, etc. (Jácome 2013, 73. Énfasis añadido).

#### **1.4. ¿Qué se ha dejado sin problematizar en esta representación del problema? Dónde están los silencios? Puede el problema ser pensado diferentemente? \***

Cuando Foucault define la gubernamentalidad como *generalidad singular* señala que “todo es politizable, todo puede convertirse en política. La política es, ni más ni menos, lo que nace con la resistencia a la gubernamentalidad, la primera sublevación, el primer enfrentamiento” (Foucault, citado por Senellart 2006).<sup>15</sup> Desde esta perspectiva interesa rastrear las voces críticas y disidentes a la forma de gobernar la EPS propuesta por el gobierno del presidente Correa. Estas surgen tanto del seno del propio gobierno como de los actores y actoras de la EPS.

Las opiniones de los/as actores/as de la EPS entrevistados dan cuenta de sus preocupaciones que no se ven reflejadas en las políticas implementadas hacia la EPS y en particular en la política que analizo aquí.

Lo que se quería era una ley que fomenta, pero terminamos con un marco legal que controla (Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador 2014 –código 9-).

La preocupación y necesidad prioritaria de los/as actores/as de la EPS parece ser el fomento de sus actividades. En la institucionalidad creada por la LOEPS, el organismo encargado

---

\*Cuarta pregunta sugerida por Bacchi (2009).

<sup>15</sup>Cita extraída por Senellart del manuscrito sobre la gubernamentalidad (sin título) de las clases de Foucault entre febrero y marzo de 1979 (Senellart 2006).

del fomento es el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) creado en 2009 y adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) cuya acción es aún muy limitada, según la opinión de los actores/as. La Corporación Nacional de Finanzas Populares es otro organismo creado en la LOEPS que ha desarrollado una acción reconocida en cantidad y calidad en la entrega de recursos financieros para la EPS, que sin embargo no alcanza a atender la variedad de circunstancias y requerimientos de crédito de los actores/as de la EPS. No obstante, lo que interesa analizar aquí es la relación de la política de registro, control y regulación de las organizaciones de la EPS con el fomento demandado como prioritario por los actores/as.

Si una cooperativa de producción o de pesca artesanal está registrada en la SEPS, solamente está registrada y nada más, la Superintendencia no le va a dar, ni articular con ningún sector económico, ni con ninguno de financiamiento, no va a asistirle con fomento, ni le va a permitir que saque un RUC, que suscriba un contrato, ni nada de eso, porque la Superintendencia lo único que hace es registrarle, por lo que la pregunta sería ¿Dónde debe ir esta cooperativa de producción o de pesca artesanal, para articularse a la economía? para poder recibir el fomento necesario? (Entrevista a actora social de la EPS en Ecuador 2014 – código 10-).

La opinión remite a la percepción de que la política de registro, control y regulación de las organizaciones y actividades de la EPS no está articulada con la política de fomento y, además –y quizás lo más importante- que provoca una serie de trabas al funcionamiento de las organizaciones de EPS, relativas a varias dimensiones, que van en sentido opuesto al fomento de la EPS:<sup>16</sup>

Limitar su potencialidad de crecimiento:

Lo único que se ha recibido como mensaje es que la Superintendencia va a entrar a regular porque son demasiadas cooperativas, asociaciones, ONG's, es necesario cortar porque son muchos. ....No se debe debatir si son muchas las asociaciones o cooperativas, sino trabajar con las que se tiene, porque esas son las que están operando, si hay 20.000 bancos

---

<sup>16</sup>Ver un compendio de opiniones de los/as actores/as de la EPS sobre el registro, regulación y control de las organizaciones de la EPS en el Anexo N. 5.

comunales y cajas de ahorro, eso es lo que la economía popular y solidaria ha generado (Entrevista a actora social de la EPS en Ecuador 2014 –código 10-).

Dificultar su funcionamiento:

Si las organizaciones no estaban reguladas antes y ahora se les exige que se legalicen, el asunto se presenta difícil, porque para hacerlo tiene que presentar una serie de requisitos que lo que buscan es mantener la salud financiera de las organizaciones, pero son requisitos que no todas las organizaciones que requieren legalizarse pueden cumplir. El problema, es que se ha metido en el mismo saco a todas las organizaciones, sean grandes o pequeñas, y eso causa dificultad (Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador 2014 –código 12-).

El problema es el tiempo que se da para realizar los distintos trámites necesarios, son excesivamente cortos. Se necesita que se dé tiempos de acuerdo con la realidad y que no se cobren por estas razones multas que pueden ser de 200 o 300 dólares, y que son excesivas en el caso de los campesinos (Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador 2014 –código 11-).

Orillar a las organizaciones de EPS a funcionar como economía privada:

No se podía operar como organización, por lo que se tuvo que crear una compañía limitada, que se llama Operadora de Turismo XXX, bajo la normativa de la Superintendencia de Compañías para poder trabajar. No existe una diferenciación al respecto. No hay incentivos. Por ejemplo un pequeño emprendimiento igual tiene que sacar los permisos de funcionamiento, tiene los mismos impuestos, tiene que cumplir con el SRI, es decir que se llevan los trámites de la misma forma que cualquier empresa privada (Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador 2014 –código 9-).

La parte productiva de actividades económicas no puede estar dirigida por una organización sin fines de lucro, por lo que hay que buscar ser una organización con fines de lucro para poder crear empresas (Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador 2014 –código 12-).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>Los dos testimonios presentados aquí se refieren a casos donde diversas organizaciones que hacen turismo comunitario u otras actividades se ven coartadas en su funcionamiento como EPS por impedirse su articulación a través de Fundaciones, pero son variados los casos en que la rigidez de modelos organizativos que establece la LOEPS obliga a las organizaciones de la EPS a funcionar como empresas privadas. La regulación y control preferencial y diferenciado que se estipula como derecho de las organizaciones de la EPS no se estaría cumpliendo. “Este es un reto que tenemos en la Junta de Regulación del sistema financiero popular y solidario, pero aún no lo hemos afrontado, no hemos estado a la altura”, lo reconocía autocríticamente el Subsecretario de Planificación (Arauz Conferencia 2014).

Impedir el impulso simultáneo de actividades económicas integradas:

Se han generado grandes problemas, no se comprende la diversidad de las experiencias de economía solidaria, por ejemplo no se entiende que dentro de ésta se puede ser productor y comercializador, se pide que sea uno de los dos para poder registrarse. Algo parecido pasa con el número de productos que se producen. (Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador 2014 –código 1-).

¿Dónde están entonces los silencios de las representaciones prevalecientes en la política de registro, control y regulación de las organizaciones de la economía popular y solidaria?

No es posible distinguir en la argumentación gubernamental que dicha política se oriente a fortalecer y animar lo que es específico de la economía solidaria: los vínculos sociales de sus actores. Si bien se habla de haber introducido entre los criterios de regulación el respeto de las organizaciones al “balance social”, no he encontrado ningún documento que explicita lo que esto significa. Las organizaciones en cambio se han visto abocadas a la disyuntiva de registrarse perdiendo características que consideran básicas en su existencia o quedar fuera.

(A las cajas de ahorro) siempre se les ha pedido que se legalicen, pero como son parte de una organización si se legalizan, tendrían que hacerlo solo como caja y eso rompe con el tema de la organización, porque no pueden ser solo en unos temas caja de ahorro y para otros ser organización (Entrevista a actora social de la EPS en Ecuador 2014 –código 13-). Son comunidades que tienen una historia ancestral y eso de alguna forma va a jugar un papel en el tema de la legalización, porque se pierde el sentido de las comunidades. Se va a ver más como algo comercial a la organización y a la comunidad, cuando realmente lo que se plantea es que son comunidades, donde se realizan algunas actividades de economía solidaria (Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador 2014 –código 14-).

La rigidez que parece haber primado en el registro y regulación de las organizaciones ha introducido fracturas entre la dinámica organizativa y la actividad económica; ha obligado a adoptar formas ajenas a su tradición organizativa, percibiendo que cobran importancia requisitos externos (estatales) que pesan más que su forma habitual de desenvolverse:

Para la Coordinadora el representante legal siempre va a ser el presidente, para las cooperativas el representante legal es el gerente, y eso es lo que establece la ley. Ese tipo de gobernanza si da problemas, tanto para el fortalecimiento como para el desarrollo de las organizaciones (Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador 2014 –código 15-).

Ante la “recuperación del estado” esgrimida como el gran logro de la *revolución ciudadana* y la atribución de innumerables cualidades de formador y modelador de la sociedad, se vuelve inaudible la experiencia ecuatoriana de las organizaciones de EPS que se han forjado a lo largo de décadas y reivindican su capacidad de autogeneración de propuestas basadas en su propia experiencia.

Cabe preguntarse finalmente si ¿existe otra forma de representar el problema? Personeras del mismo gobierno tienen visiones críticas, similares a las de los/as actores/as de la EPS:

(El registro y regulación) es un tema crítico que ha significado para las organizaciones en general problemas graves, que se traducen en trabas para la organización en su aplicación real, lo que ha devenido en el cuestionamiento sobre el planteamiento de una iniciativa que cuando se aplica, cuando se pone en práctica, identificas que el proceso se debió llevar al revés, que era de primero preguntarle a la gente, probar y ahí generar una propuesta (Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador 2014 –código 16-).

Hay la percepción de que se ha puesto mucho énfasis en la regulación y poco en el fomento. Se debió crear una Secretaría especializada del fomento de la economía popular y solidaria y después la Superintendencia. Este afán de poner el orden debe apegarse a la realidad del país. La regulación actual es problemática (Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador 2014 –código 16-).

La representación del problema hacía énfasis en la importancia central de la información ordenada y unificada por el estado sobre los actores y actividades de la EPS, como punto de partida para cualquier relación del estado y la EPS. Aun aceptando esta importancia central de la información, otros actores gubernamentales hablan de formas diferentes de recabarla:

La Dirección desde sus inicios... tenía vínculo con algunas organizaciones... por lo que al principio se levantó una línea base de trabajo con los productores que se conocían, y el trabajo estaba dividido por sectores: artesanal, pesca, agropecuario y agroindustrial. Luego se buscó acercamiento con otros ministerios... XXX que devino en una visita a las

organizaciones para levantar información (Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador 2014 –código 17-).

El vínculo de personeros del estado con organizaciones de actores de la EPS ha sido en este caso el punto de partida para el levantamiento de una línea de base de información para el trabajo de uno de los ministerios, con lo cual se precautela una inicial relación de confianza o, al menos, de conocimiento mutuo. El segundo paso ha sido una búsqueda de coordinación intra estatal con otros ministerios que se remata con una visita particularizada a las organizaciones. El estado va a las organizaciones y no se demanda que éstas vayan a una entidad estatal recién creada, que para todos/as resulta nueva y desconocida.

La información e indicadores que se están construyendo, son limitados por el tiempo corto de existencia del Programa..... Es un registro de XXX, que da elementos para crear políticas e inversiones diferenciadas para ese tipo de producción. No existen datos estadísticos..., pero se está trabajando con registros pequeños de trabajo local, con respecto a lo nacional (Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador 2014 –código 16-

Aquí, la cantidad y calidad de la información parecería estar en correspondencia con el tiempo de implementación de la política. No se aspira a recabar “la” información antes de tener definiciones claras del objeto del trabajo y, ante la constatación de debilidades y carencias en la provisión de información general por parte de entidades estatales de las que se espera generen esa información, se parte de registros de información afincados en un trabajo concreto en el ámbito territorial local, a partir del cual se logren agregados nacionales. Aquí, desde una posición que luce modesta, a la par que sensata, la información cobra relevancia en función del desarrollo de un trabajo concreto con las organizaciones de actores/as y no es fin en sí mismo, y menos un requisito previo para las políticas.

En síntesis, lo que se habría dejado sin problematizar en la definición del curso de acción adoptado por el gobierno con las organizaciones de la EPS es cómo impulsar el fomento de sus actividades, que es la demanda central de los/as involucrados; cómo ligar la búsqueda y organización de información necesaria para el diseño de políticas con el trabajo de fomento; y cómo evitar que las disposiciones de registro y control provoquen un efecto adverso al fomento y desarrollo de las actividades.



### **1.5. ¿Qué efectos se producen por esta representación del problema? \***

En el enfoque de Bacchi, los efectos de las representaciones de políticas no se refieren a lo que comúnmente se conoce como “resultados” de una política que, por lo general, se expresan en términos cuantitativos. Se refieren más bien a efectos discursivos que son aquellos límites que se imponen a lo que puede ser pensado y dicho respecto de los problemas de la realidad y de las políticas, limitando el tipo de análisis social que puede ser producido; a efectos de subjetivación que se refieren a las formas en las que los sujetos y las subjetividades son constituidas en los discursos, provocando formas de sentir respecto de sí mismos y de los otros; y también a efectos de vida, donde se analiza los impactos materiales de las representaciones de los problemas en la vida de la gente (Bacchi 2009).

La lógica de ordenamiento estatal –hacia dentro y hacia fuera- que ha demarcado el terreno para la producción de la política de registro, control y regulación de la EPS, se ha basado en una representación del sector como “problemático”, sea porque es disperso, desordenado, poco transparente, sin credibilidad y por tanto necesita de un ordenamiento desde el estado, o porque en tanto expresión de la “informalidad”, es un conglomerado de pequeños y excluidos y por tanto necesitados de la acción estatal para ser sacados de esa condición.

Desde este particular lugar de enunciación, el requerimiento de unificar la información sobre el sector para lograr ordenarlo e incluirlo en políticas públicas, ha tenido el efecto discursivo de atar el levantamiento de información al registro de las organizaciones (y sus cambios estatutarios) con lo que, junto con la información se logra el control y moldeado de las organizaciones. Otras formas de recabar información no han sido consideradas (como posibilidad discursiva y práctica), por ejemplo concertar con los actores/as de la EPS para que el proceso de levantamiento de información sirva tanto al estado como a los mismos actores, cuyas organizaciones pueden tener interés de contar con información que posibilite mejorar sus engranajes horizontales para potenciar sus actividades económicas y para su fortalecimiento organizativo. En vez de esta posibilidad, se impuso una modalidad unidireccional de levantamiento de información, desde una lógica tecnocrática estatal y atada al objetivo primordial de control y regulación.

\*Quinta pregunta sugerida por Bacchi

El predominio de este objetivo se impuso a la necesidad de fomentar la EPS como primera prioridad, junto con lo cual, el acopio de información habría aparecido como una obvia necesidad percibida por todos los actores y una consecuencia práctica de las intervenciones de fomento.

El marco discursivo en el que lo anterior cobró legitimidad fue la aseveración permanentemente repetida de que todo lo anterior a la actual política gubernamental estuvo mal o fue inexistente y que la política de registro, control y regulación de la EPS –única opción discursivamente posible- se justificaba como expresión de lo nuevo, del cambio paradigmático, de la (re)fundación del sistema social y solidario.

Derivados de los efectos discursivos mencionados, los efectos de subjetivación son su correlato. En la visión de los promotores de la política, los actores de la EPS están signados negativamente, como corruptos, faltos de ética, desviados de sus principios de solidaridad social. Ello legitima la necesidad del control estatal (cuyas estructuras y actores no estarían afectados por estas lacras) porque el estado representa el interés general por encima del de los particulares. La otra cara de la medalla de una visión de preeminencia estatal es la sospecha y desconfianza hacia la sociedad.

Hoy por hoy tenemos bastante información. Nos permite ver que ese romanticismo sobre el manejo de la autonomía de las organizaciones de economía solidaria a veces raya en comportamientos de falta de ética y falta de principios.... A veces da pena ver algunas organizaciones con este tipo de comportamientos en los cuales la Superintendencia, dadas sus atribuciones como ente de control y supervisión y para velar por la estabilidad y solidez y sobre todo garantizar los derechos de los socios cooperativistas, hemos tenido que realizar acciones que nos permite la ley para combatir esos elementos de corrupción (Jácome, Conferencia 2014).

Otro ángulo de la apreciación sobre los sujetos de la EPS es que, en tanto “informales”, son pobres, pequeños, olvidados, excluidos:

Existía un sector muy olvidado, muy invisibilizado, muy castigado a través de toda la historia por el fomento de una economía privada, que es el sector informal, que es la economía popular, los emprendimientos unipersonales... por lo que el dejarlos fuera de una ley como ésta, era dejarlos nuevamente invisibilizados, que es dejar excluido a un sector

muy importante de nuestra economía, que hubiera devenido en otro gran problema (Entrevista a funcionario político de gobierno 2014 –código 7-).

La salida para esta situación se presenta un tanto ambivalente porque en momentos se habla de “visibilizar” a estos actores y en otros momentos de “formalizarlos”, o sea, se critica que “antes” (¿en el neo liberalismo?) se los invisibilizó, pero si la solución es formalizarlos, se estaría aceptando que ser “informales” es negativo y por eso deben transformarse en formales o, dicho de otra manera, la “visibilización” requeriría su “formalización”.<sup>18</sup>

Detrás de esta idea hay un trasfondo de lo que se piensa que se requiere para ser exitoso económicamente. Recordemos que una funcionaria gubernamental entrevistada dejaba ver su idea de que el éxito de la EPS sería trabajar con el estado y el sector privado y para ello debían formalizarse los informales, y por ende “registrarse”. El efecto de subjetivación de esta idea es que los actores de la EPS no pueden ser exitosos sino en tanto se articulen a la economía privada o estatal.<sup>19</sup>

En tanto se ha silenciado y menospreciado su experiencia tanto económica como organizativa, porque se ha puesto en primer plano una caracterización de tintes negativos, se ha menoscabado su autovaloración y se han empobrecido los procesos participativos, en los que, por lo general, se han sentido como convidados de piedra a “socializaciones” de la LOEPS o de políticas particulares concebidas a partir de una experticia tecnocrática de la que se sienten ajenos:

---

<sup>18</sup>El supuesto de la invisibilización de los informales en el periodo anterior no es tan cierto. El pensamiento desarrollista y también el marxista analizó con profundidad el fenómeno de la informalidad –en América Latina y también como un hecho presente en todas las economías contemporáneas-. Organismos internacionales como la OIT y el PREALC diseñaron un conjunto de propuestas de políticas y los diversos gobiernos las ensayaron con mayor o menor alcance. En el pensamiento neoliberal, tampoco estuvo invisibilizada la informalidad; más bien uno de sus íconos, Hernando de Soto, teorizó sobre los informales planteando su existencia como punta de lanza de sus propuestas de desregulación, desburocratización y privatización. Tan extendido fue el debate sobre la informalidad, que dio pie para que J.L. Coraggio propusiera en los 90 su concepto de economía popular en contraposición al de informalidad (Coraggio 1995).

<sup>19</sup> En el curso de la investigación he constatado innumerables y variadas experiencias de producción y comercialización exitosa de pequeños productores asociados, actuando en mercados locales e internacionales, ofertando a programas estatales o a consumidores privados, en las que la clave del éxito no constituye el “anclaje” con los otros sectores -aunque puedan darse relaciones dinámicas con éstos- sino sus condiciones de productividad, calidad y asociatividad.

Se participó en la discusión, pero a ratos las organizaciones se sentían utilizadas porque generalmente no hay mucha apertura para escuchar sus demandas. Se socializa la propuesta pero no pasa nada más (Entrevista a actora social de la EPS en Ecuador 2014 –código 13-).<sup>20</sup>

La política de registro, regulación y control de organizaciones y actividades de la EPS no ha tenido el efecto de fomentarlas, como era la necesidad más sentida de sus actores/as, sino por el contrario, ha entorpecido la vida organizativa de la mayoría de éstas, generando inequidad porque ha dificultado el surgimiento y consolidación de iniciativas pequeñas de la EPS, al haber impuesto como modelo los mecanismos de funcionamiento de las más grandes, perjudicando especialmente a las organizaciones de producción porque el modelo impuesto se ha basado en el espejo de las organizaciones cooperativas de carácter financiero. Este sería el efecto material más visible, más allá de que posiblemente se trata de un efecto no deseado por parte de sus gestores.

El estado impone el tema de la legalización, para ayudar a las organizaciones, pero no termina siendo así. Existen experiencias que han entrado en la legalización, y ahora están complicadas, porque las cajas de ahorro tienen que reportar mensualmente su estado, tienen que generar balances, tienen que tener un contador. A veces no están a ese ritmo, porque con las capacitaciones aprenden a registrar, manejar el tema de los intereses, y ese tipo de cosas, pero el tema de los balances contables ya está en otro nivel. Esto complica el asunto para ellas, ya que muchas mujeres solo tienen educación primaria (Entrevista a actora social de la EPS en Ecuador 2014 –código 13-).

El estado no entiende que debe dejar a las organizaciones e iniciativas realizar un proceso, ya que las cosas en la economía solidaria no nacen de acuerdo a una ley, nacen por la voluntad de la gente, por la comprensión de los pasos que se pueden dar. El proceso de regulación mal entendido, por los entes que pretenden regularlas, están haciendo morir a las pequeñas iniciativas (Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador 2014 –código 11-).

Aparte de este efecto relacionado con la gente inmersa en la EPS, es posible identificar otro que podría verse también como material, pero en relación con los actores estatales que

---

<sup>20</sup> En la LOEPS no se consideran mecanismos de participación. El único es un ente “consultivo” cuyas recomendaciones no obligan a los organismos estatales. El Superintendente reconoce que su establecimiento y funcionamiento es una de las pocas “deudas” existentes de la institucionalidad creada (Jácome 2013).

trabajan con este sector. De una parte se habría provocado una reducción o límite de cobertura en el trabajo de algunas instituciones estatales:

Antes no existía la SEPS, donde solo los que están inscritos pueden llamarse de la economía popular y solidaria... pero ahora que ya existe el reglamento, la competencia de elaborar estadísticas e indicadores es de XXX, ellos tienen la metodología y ya no son los mismos actores que se manejaba en un principio, actualmente 25 de 116 organizaciones están registradas (Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador 2014 –código 17-).

De otra parte, se habría abocado a los empleados a consumir largas horas de su tiempo útil en arreglar dificultades relativas al registro de organizaciones, lo que ha restado tiempo y energías para dedicarse a discusiones y trabajos más esenciales y estratégicos:

El trabajo de solución a los temas operativos ha llevado a no pensar y reflexionar sobre otro tipo de conceptos y herramientas de análisis, seguimiento y medición necesarias para el sector, labor que debe llevarse a cabo entre todas las instituciones, para generar modelos de gestión diferenciados a la hora de organizarse. La gran deuda del trabajo institucional tiene que ver con lo estratégico pues sobre lo que se ha trabajado más es sobre lo operativo (Entrevista a funcionario político de gobierno en Ecuador 2014 –código 7-).

Entre estos temas estratégicos pueden haber muchos y muy importantes relacionados con las políticas públicas de EPS. La representación de que antes no hubo nada o todo estuvo mal en políticas públicas, impide aprendizajes y problematizaciones de los funcionarios estatales respecto a lo poco o mucho que se haya ejecutado en periodos anteriores respecto al sector informal o micro empresarial, que eran las denominaciones usadas para caracterizar lo que hoy se engloba bajo el concepto de “economía popular”.<sup>21</sup> Algunos

---

<sup>21</sup> “Al cooperativismo se dedicó un capítulo entero del Plan Nacional de Desarrollo (elaborado en 1980)” señala Da Ros (2007, 265); en el periodo 1984-88 se impulsó el Programa Nacional de Microempresas desde el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, y se creó una dependencia responsable, la UNEPROM; se creó el Fondo de Desarrollo del Sector micro empresarial (FODEME); se fundó el Instituto Nacional de Empleo que empezó a generar información laboral, incluyendo al sector informal (Pita, Perez y Moscoso, 1992). “En Plan Nacional de Desarrollo de 1989-92, el sector informal ya merece políticas y acciones específicas” (Pita, Perez y Moscoso 1992, 225); se impulsa el Programa Nacional de Apoyo a las Unidades Económicas Populares (UPES), a cargo de una nueva entidad: la Corporación Nacional de Apoyo a las UPES (CONAUPE) que impulsa un amplio conjunto de actividades de crédito, capacitación, mejoramiento tecnológico, comercialización y apoyo organizativo, (Pita, Perez y Moscoso 1992). Miño da cuenta de acciones gubernamentales de intervención en cooperativas, y de políticas y programas impulsados en la etapa neoliberal (Miño 2013).

balbucesos se manifiestan por ejemplo respecto a la inconveniencia de hacer políticas homogéneas para lo popular y para lo solidario.<sup>22</sup> Este sería un ejemplo de un “tema estratégico” que no ha podido aún ser abordado por quienes trabajan en una de las entidades encargadas de las políticas de fomento de la EPS:

Se ha dado una dificultad por la debilidad que existe en el entendimiento no tan claro de lo que implican estas dos economías (la popular y la solidaria). Se ha tratado de generar lógicas de asociatividad forzada en el sector popular, desde el Instituto y otros actores hacedores de política, forzada en el sentido de incentivos de créditos asociativos, por medio de los cuales se busca anexarlos; sin embargo, su constitución y sus lógicas están más allá de los créditos asociativos, y del interés económico, lo que interesa es su tejido social, aunque no es necesariamente fuerte o muy visible (Entrevista a funcionario político de gobierno en Ecuador 2014 –código 7-).

**1.6. ¿Cómo y dónde se produce, disemina y defiende una determinada representación del problema? ¿Cómo puede ser ésta cuestionada, trastornada y cambiada? \***

El núcleo institucional central de esta política es la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) que ha cobrado fuerza entre las entidades estatales creadas por la LOEPS. Este es, de hecho, otro efecto “material” de la política. La SEPS ha publicado algunos libros y tiene otras publicaciones en las que se han difundido las estadísticas de las organizaciones y los análisis sustentadores de la política. El motor impulsor principal de las representaciones de la política es el discurso general de afirmación del estado impulsado por el gobierno en todas las áreas, cubierto de un manto de legitimidad como proceso superador del pasado neoliberal.

La LOEPS, como marco de elaboración de las políticas de EPS, está siendo reformada a la fecha (2016). La Asamblea Nacional ha convocado algunos eventos de discusión con actores/as, pero no se observa en los personeros gubernamentales un cambio sustancial de las representaciones prevalecientes.

---

<sup>22</sup>En el capítulo 1 me referí a las complejidades de un tratamiento indiferenciado de lo popular y lo solidario.  
\*Sexta pregunta propuesta por Bacchi (2009).

Se ha propuesto un tipo de discusión de artículo por artículo de la ley lo que dificulta un replanteamiento de las visiones generales en las que se sustenta. El que se haya propuesto la reforma de la LOEPS a menos de cinco años de su aprobación, es una prueba de que no ha rendido los frutos que se esperaba.

Los/as actores/as no desestiman la posibilidad de incidir con sus posiciones, pero no se conoce de una posición consensuada entre los distintos colectivos de organizaciones. No se puede hablar como tal de un movimiento de economía popular y solidaria o de economía solidaria. Existen varios agrupamientos que actúan en interlocución bilateral con el gobierno cuando lo requieren, pero no se ha constatado posiciones, manifestaciones y expresiones comunes.

Desde la organización creemos que para cambiar la ley se debe considerar a las bases sociales, con el fin de que la ley sea más cercana a la realidad (Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador 2014 –código 9-).

Se tiene una propuesta para presentarla, pero habría que ver cuáles son los mecanismos para hacerlo. Se tiene conformado un grupo de incidencia, donde participa también un abogado, y ellos son quienes están trabajando” (Entrevista a actora social de la EPS en Ecuador 2014 –código 13-).

## **2. Mi propia representación**

Bacchi insta a explicitar en el análisis las propias representaciones del/a analista, para ejercitar el imperativo de auto reflexividad que propone su enfoque y señala que la mejor forma de hacerlo es pensar en el tipo de cambios de la política que se propondrían y en el tipo de representaciones del problema que se tienen detrás (Bacchi 2009).

La representación del problema que pondría por delante para la definición de políticas sectoriales para la EPS es el requerimiento de fomento a sus actividades que demandan los actores, por lo que priorizaría una política de fomento en vez de la política de registro, control y regulación de las organizaciones y actividades de la EPS. Por otra parte, engarzando con una visión teórico política de la importancia de fortalecer la economía solidaria como una vía de construcción alternativa de “otra economía” y a tono con la definición vigente en Ecuador a raíz de la Constitución del 2008, de que el sistema

económico es (debe ser) social y solidario, intentaría descifrar el tipo de escollos que experimentan las iniciativas solidarias existentes para apoyar su superación, a fin de que pueda fortalecerse el núcleo solidario de la economía popular y solidaria.

El supuesto que está detrás es que en el Ecuador la EP y la ES existen como realidades pre-existentes al actual periodo gubernamental, como un conjunto de experiencias económico-sociales de gran diversidad y heterogeneidad, entre las cuales se puede encontrar muchísimas altamente positivas, exitosas, consolidadas y otras muchas también frustradas y poco desarrolladas. Esa realidad preexistente sumada al propósito de avanzar hacia el sistema social y solidario en el país, obligaría a priorizar el fortalecimiento de estas experiencias mediante un conjunto combinado de políticas de fomento, partiendo de lo que los propios actores saben que necesitan, para lo cual sería indispensable mantener sólidos canales de comunicación y participación de estos actores/as en la definición de las políticas. Su convocatoria debería ser el punto de partida de cualquier política pública, pues a los/as actores/as de iniciativas solidarias se los conoce bien porque llevan años de trabajo y están relativamente organizados, y es preciso el conocimiento y valoración de esas experiencias. De partida, sería necesaria una fuerte alianza del gobierno central con los gobiernos locales que posiblemente tendrán un conocimiento mucho más concreto de esas iniciativas, a fin de trabajar desde el inicio, con una fuerte dimensión de enraizamiento territorial.

La modalidad de implementación de la política pública buscaría ligar el levantamiento y depuración de la información sobre la EPS con las intervenciones del estado para su fomento y plantear una doble estrategia de concertación social y coordinación interinstitucional, con los actores de la EPS y entre las distintas instancias estatales – nacionales y locales- y también sociales, sobre la información que se requiere tener, la modalidad de acopio a partir de las fuentes existentes y las formas de uso de la información por parte de todos los actores involucrados. Una vez consolidada una primera base informativa unificada, se analizaría conjuntamente los vacíos que subsistan y se acordaría un segundo momento de levantamiento de información de la misma forma concertada.

Detrás del planteamiento de acopiar información de manera más pausada, como un proceso progresivo y concertado, está la representación de que la información sobre la EPS no es el principal problema, ni supone la panacea para solucionar cualquier otro problema, ni existe



una sola forma de conseguirla. Existe información diseminada que es preciso organizarla y, tratándose del fomento de las actividades de EPS como principal objetivo, en todo caso es más urgente la carencia de información de los actores sobre “oportunidades” que pueden ser usadas y otras que pueden ser abiertas por la acción del estado, que la información sobre ellos mismos. En ese sentido, cuando se piensa en información, hay que ampliar el universo de temas que deben incluirse en el acopio de información, a partir de los distintos actores que harían uso de ella.

Las fuentes de información disponibles sobre la EPS son el Censo Económico realizado en el 2010 al conjunto de unidades económicas del país; la información disponible en distintos ministerios y gobiernos locales que han venido trabajando con asociaciones de productores/as, cooperativas y la más variada gama de organizaciones económico sociales; la información que manejan los consorcios y agrupaciones de segundo y tercer grado de los mismos actores de la EPS, el Censo Nacional de Cooperativas realizado en el año 2002, entre otras. Según éste, existían en 2002, 2.668 cooperativas. Los datos específicos sobre número de socios, ubicación geográfica, actividad a la que se dedican y más detalles, formaban parte de esa información (Da Ros 2007, 270). El número de cooperativas que arrojan los registros de la SEPS es de 3.259 (Jácome 2013, 66) con lo cual la brecha de información existente diez años después era de un 18%, porcentaje que se explicaría por un crecimiento de las organizaciones cooperativistas en una década y, eventualmente, también por un sub registro preexistente, pero que resulta discreto y no ameritaría sobredimensionar la carencia de información existente, como lo ha hecho la SEPS para validar su propio trabajo.

En tanto no desconozco la necesidad de regulación y control de las cooperativas, especialmente de las de ahorro y crédito, por la amplitud de sus activos y por el rol que cumplen en la canalización de recursos económicos a los más pequeños, plantearía algunos cambios respecto de la política vigente. Consolidar un modelo de regulación efectivamente diferente y preferente respecto de la banca, como primera prioridad; fomentar y permitir la creación de nuevas cooperativas y organizaciones de ahorro y crédito, tanto porque restringirlas resulta discriminatorio respecto al proceder frente a la creación de sucursales de los bancos o nuevas instituciones financieras, como por el hecho de que es absurdo

pretender determinar, desde el estado, un patrón territorial de ubicación cooperativa distinto al que ha existido siempre.<sup>23</sup> En todo caso, se podría crear incentivos para la creación de cooperativas en ciertos territorios donde se considere importante su desarrollo, pero no prohibirlas en otros. Finalmente, dado que el criterio generalizado de los actores de la EPS es que el contenido de la LOEPS se basa en las realidades de las cooperativas, y muy particularmente de las de ahorro y crédito, que se ha trasladado artificialmente al universo de organizaciones de la EPS, provocando graves cuellos de botella en su funcionamiento, quizás lo más adecuado sería contar con una ley y superintendencia de cooperativas –y quizás del sector financiero social y solidario- y otra que norme las organizaciones de la EPS fundamentalmente afincadas en actividades productivas.<sup>24</sup> Para éstas no se requiere una Superintendencia; no se requiere un registro unificado en una sola institución sino parámetros unificados de registro que vayan configurándose a partir de analizar la diversidad de modalidades organizativas realmente existentes, de modo que las reglamentaciones se adecuen a la realidad y no se pretenda moldear con una camisa de fuerza legal la diversidad de expresiones asociativas existentes. El registro legal de organizaciones podrían continuar haciéndolo los ministerios o los gobiernos locales o las entidades estatales con las que las organizaciones se relacionan de manera natural para sus actividades en los distintos territorios y no debe ser un requisito para beneficiarse de políticas y programas a las que como ciudadanos/as tienen derecho. Canales de coordinación interinstitucional en el marco de la modalidad concertada de levantamiento de información de la que hablé antes, permitirían configurar paulatinamente criterios comunes y a lo mejor unificados de registro.

La representación que está detrás de estos planteamientos, es una visión positiva –aunque no idealizada- de los actores de la EPS y no una visión de sospecha, especialmente en relación con las cooperativas de ahorro y crédito. Es útil recordar la estabilidad y crecimiento que experimentaron éstas en el momento de la gran crisis económica del Ecuador de fines del siglo XX y frente al descalabro del sistema bancario, lo que prueba la

---

<sup>23</sup>Da Ros señala “Si se comparan esos datos (correspondientes al Censo Nacional de Cooperativas del 2002) con informaciones estadísticas del año 1973, se puede notar cómo, en casi 30 años, la distribución territorial de las cooperativas no ha variado significativamente, manteniéndose casi invariada la repartición entre las cuatro regiones naturales del país (Da Ros 2007, 277).

<sup>24</sup> Desde el año 1992 las propias cooperativas plantearon la creación de la Superintendencia de Cooperativas (Miño 2013).

preferencia y confianza de la gente, que es el mejor indicador de que los fines sociales de estas organizaciones estaban plenamente vigentes. Las cooperativas rurales de ahorro y crédito también crecieron y se fortalecieron en la década del noventa:

Las Cooperativas Rurales de Ahorro y Crédito mejoraron su imagen, credibilidad institucional y desempeño financiero. Fueron miradas por sus socios como sólidas y confiables. Demostraron que no sólo han aumentado la oferta crediticia con recursos propios sino que incluyeron a los sectores con mayores carencias. A la vez, dieron pruebas de eficiencia, transparencia y solidaridad y recuperaron la confianza perdida por la banca (Maya citado por Miño 2013, 95).<sup>25</sup>

Una década después, otros indicadores continuaban mostrando las virtualidades sociales del sector cooperativo:

las cooperativas para el año 2009 representaban que en conjunto disponían de un accionar diferente al sistema bancario: mientras éstas promovían una distribución del crédito con mayor equidad (el 99% de los socios recibían el 94% del monto total de créditos) en la banca privada, el 1.5% de los clientes utilizaba el 61.8% del crédito. Así como, mientras los bancos colocaban la mayor parte de sus fondos disponibles en el exterior, las cooperativas los mantenían en el territorio nacional en su totalidad” (Salgado citado por Miño 2013, 99).

A la luz de estas realidades, parece haber asidero para sostener una prudente si no entusiasta confianza en las cooperativas ecuatorianas.

Otra representación presente en mi idea de política para la EPS es que constituye una ventaja –para pensar mejor las políticas públicas- el posicionarse en el lado de los actores de carne y hueso de la EPS y no en los escritorios de los tecnócratas del estado. Ello permite aceptar la diversidad de estos actores como un hecho positivo porque expresa la creatividad social para organizarse y buscar soluciones económicas desde la autogeneración de iniciativas, y cuestionar la visión de que se trata de algo incómodo, negativo o en todo caso necesitado de reducirse a determinados moldes. También permite darse cuenta de las lógicas diferentes de funcionamiento de las actividades productivas y las financieras en la economía solidaria y de la necesidad de no subsumir las unas en las otras, porque ambas

---

<sup>25</sup>El libro de Miño (2013) da cuenta del desempeño del cooperativismo ecuatoriano en los aciagos años de fin de siglo pasado y primeros años del siglo XXI y de los embates que recibió por parte de algunos de los gobiernos de cuño neoliberal (Ver especialmente páginas 90-100).

son importantes, pero que si se trata de establecer prioridades la balanza se incline por las productivas que son las que directamente ofrecen bienes y servicios para resolver las necesidades de la gente.

Se buscaría entonces diseñar otras políticas generadas prioritariamente a partir de las necesidades de los actores/as de la EPS, con énfasis en el fortalecimiento del núcleo solidario de la EPS, basada en mecanismos que fomenten más el autogobierno que la regulación estatal, que construya la información y el saber de la EPS y para la EPS como un proceso concertado, interinstitucional y colectivo, que genere un campo estratégico de empoderamiento económico, social y político de los/as actores/as de la EPS y particularmente de la economía solidaria, que posibilite socavar aspectos de la reproducción del capital y sus valores individualistas. Políticas de este tenor requerirían necesariamente otra visión de estatalidad muy diferente a la que ha prevalecido en los años de la *revolución ciudadana*.

### **3. La dimensión de género implícita y explícita en las políticas de economía popular y solidaria en Ecuador**

Hay un reconocimiento por parte de funcionarias responsables del tema en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y en el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) de que no existe una visión específica y expresa de género en las políticas de economía popular y solidaria en Ecuador:

Explícitamente no vas a encontrar, pero creo que uno de los mayores actores visibles son las mujeres... Por ejemplo las mujeres receptoras del bono ha hecho que se piense desde una visión de tener productos en función de las actividades propias de las mujeres y no volver a repetir cosas que no tienen relación con su propia actividad. En el caso de las cajas de ahorro, la mayoría son gerenciadas por mujeres... y en la actividad económica que nosotros tenemos, por ejemplo las asociaciones que proveen servicios de limpieza o alimentación son de mujeres. No es que ha habido un direccionamiento que diga 'vamos a tener un proceso afirmativo hacia las mujeres', sino el sector es mayoritariamente de mujeres. Por ejemplo, en "Hilando el Desarrollo", los talleres de corte y confección que están involucrados en la confección de uniformes son de mujeres; entonces el sector de EPS es un sector donde las mujeres cumplen un rol predominante, lo que ha hecho que en la

definición de acciones, programas y políticas estén visibilizadas las mujeres... (Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador 2012 –código 4-).

En lo que es EPS hay una fuerte presencia de mujeres, entonces de hecho estamos apoyando a un importante sector de la población femenina. Hay que ir mejorando, afinando los enfoques más específicos de género (Entrevista a funcionaria política gubernamental en Ecuador 2012 –código 5-).

Estas opiniones afirman que no hay un enfoque de género en las políticas de EPS y, en alguna medida se reconoce la necesidad de implementarlo; pero aun partiendo de esta aceptación de la ausencia, existen visiones de género, implícitas pero actuantes, en el quehacer de los organismos públicos encargados, que es lo que pretendo analizar en esta parte.

Bacchi y Eveline sostienen que cualquier política, todas las políticas, son prácticas que atribuyen género<sup>26</sup> y deben ser analizadas por sus efectos de género (Bacchi y Eveline, 2010). Por eso, en vez de analizar una política específica explícitamente formulada como política de género o con enfoque de género, –como lo hice en el capítulo anterior, para el caso de Bolivia- analizaré aquí el discurso que permite entender esa “carencia”.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup>“Gendering practices” es el concepto en inglés que usan las autoras (Bacchi y Eveline 2010).

<sup>27</sup> Una excepción a esta carencia es el proyecto denominado “Programa de desarrollo del corredor central” financiado por un crédito del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) que inició su ejecución en 2007 en el Ministerio de Agricultura (MAGAP), trasladándose luego la responsabilidad al IEPS en 2009. se ejecutó en las provincias centrales del Ecuador, particularmente en Cotopaxi (Sierra), Manabí (Costa) y Pastaza (Amazonía), con el propósito de generar un corredor de integración regional transversal, que combinara lo rural, urbano y periurbano, poniendo en valor las culturas locales y fortaleciendo el manejo de recursos naturales de las zonas. Este proyecto contó con un “componente de género y fortalecimiento institucional” a instancias de la entidad financiadora, que pudo empezar a aplicarse a partir de 2012 (Intercooperación AL 2014).

\*Primera pregunta sugerida por Bacchi (2009). Al hablar de “la política” de EPS, no me refiero a la analizada en la primera parte de este capítulo, donde tampoco se encuentra referencias explícitas a la dimensión de género, sino a las orientaciones emanadas del Ministerio de Inclusión Económica y Social y del Instituto de Economía Popular y Solidaria, adscrito al MIES, encargado este último del “fomento” de la EPS.

### **3.1. ¿Cuál es el problema que está siendo representado en la política de EPS? \***

Lo que se desprende de la primera de las opiniones reseñadas es una referencia a las “mujeres receptoras del bono” y a otras varias actividades impulsadas por el IEPS donde las mujeres “cumplen un rol predominante”. Uno de los principales programas bajo la responsabilidad del MIES es el llamado Bono de Desarrollo Humano (BDH), transferencia monetaria de cincuenta dólares que reciben las madres de los hogares de los quintiles más pobres, los adultos mayores de 65 años no afiliados a la seguridad social y personas con discapacidad superior al 40%.

Entre el año 2000 y 2015 ha variado la proporción de perceptores del BDH entre los tres grupos poblacionales, habiéndose reducido a menos de la mitad el número de madres beneficiarias e incrementado el de adultos mayores y de personas con discapacidad.<sup>28</sup> En total, ha habido una reducción de 161.000 beneficiarios/as pero se ha incrementado el monto destinado a la transferencia en un 68.74%, debido al incremento del valor unitario.<sup>29</sup>

Uno de los mecanismos para fortalecer la integralidad de la política del BDH sería, según el gobierno, la búsqueda de vinculación con una estrategia de generación de ingresos, como el crédito de desarrollo humano (CDH), que consiste en sustituir la percepción del bono mensual por un monto reunido equivalente a 12 o 24 meses de éste (600 o 1200 dólares), según se trate de un crédito individual o asociativo (MIES 2016).<sup>30</sup> Todos los créditos operan con una tasa de interés del 5% y eran canalizados, hasta octubre del 2013, a través de algunas instituciones estatales y cooperativas de ahorro y crédito. A partir de esa fecha,

---

\*Primera pregunta sugerida por Bacchi (2009). Al hablar de “la política” de EPS, no me refiero a la analizada en la primera parte de este capítulo, donde tampoco se encuentra referencias explícitas a la dimensión de género, sino a las orientaciones emanadas del Ministerio de Inclusión Económica y Social y del Instituto de Economía Popular y Solidaria, adscrito al MIES, encargado este último del “fomento” de la EPS.

<sup>28</sup> En 2015, menos de 500.000 madres recibían el BDH cuando en el 2000 lo hacían 1'077.000. En cambio han aumentado los adultos mayores que reciben el bono, de 149.500 a 535.000 en ese mismo lapso de tiempo, y las personas con discapacidad, de 7.928 a 128.000 (MIES 2016, 12).

<sup>29</sup> El monto mensual destinado para el BDH en 2015 era de 55'412.750, mientras en 2007 era de 38'092.170 dólares (MIES 2016, 13).

<sup>30</sup> En un documento del IEPS se habla también de otras dos modalidades: el microcrédito empresarial, con un monto de \$840 y 12 meses plazo y el crédito articulado, con un monto de \$900 y 18 meses plazo (IEPS, 2013).

solo el Banco de Fomento (llamado ahora Ban Ecuador) es el operador –público- del CDH (MIES, 2014).<sup>31</sup>

En sentido estricto, el CDH asociativo es el que podría considerarse en la línea de la economía solidaria; las demás modalidades apuntan a iniciativas de economía popular.<sup>32</sup> De los datos recabados por el IEPS, entre 2007 y 2012 se habría canalizado \$579'367.000 (millones de dólares) para 1'218.478 operaciones crediticias (IEPS 2013, 3-4); no es posible dimensionar a partir de esta información el porcentaje de perceptores del bono que habrían transitado al crédito, ni se conoce cuántos volvieron a percibir el BDH luego de haber optado por el CDH porque los documentos oficiales no presentan la información de manera relacionada entre BDH y CDH y no es posible calcular esta relación a partir de la información fragmentaria existente, además de que han habido varios cambios de montos de BDH y CDH, cambios de modalidades de crédito otorgados en el periodo 2007-2013 y se señala que un 65% de beneficiarias/os han recibido más de un CDH (MIES 2014, 15).

Más allá de la información cuantitativa disponible, lo que me interesa analizar es ¿cuál es el problema que está siendo representado en la transformación del BDH en CDH?

Según explica la entrevistada, esta orientación del MIES apunta a generar ingresos sustitutivos del bono para que sus beneficiarias/os salgan de la dependencia de esta transferencia estatal.

Desde hace un año y medio viene funcionando el crédito de desarrollo humano que funciona como un anticipo por dos años del bono, alcanzando un monto de alrededor de 820 dólares. Es un mecanismo asociativo... Las mujeres que reciben el crédito ya no reciben el bono, pero tampoco pagan el crédito sino que se les descuenta del bono. Se les ayuda a diseñar un proyecto, se busca la institución que pueda acompañarles de acuerdo al

---

<sup>31</sup> Esta situación se dio porque las cooperativas desistieron de administrar el CDH por falta de liquidez, debido a retrasos en las transferencias realizadas por el estado para estos rubros (Muñoz 2017).

<sup>32</sup> De acuerdo a los documentos existentes, la modalidad ampliamente mayoritaria es la del CDH individual, que fue el 85% entre 2007-2012, seguido del micro empresarial que cubrió el 14%, siendo el asociativo solamente de 1% (IEPS 2013, 16). Los datos de 2013 confirman una tendencia similar, pues se habla de un 91% de créditos individuales y un 9% de asociativos (MIES 2014, 16). La actividad económica predominante para la que se ha usado los CDH es el comercio (80,5%) y en menor medida la producción agropecuaria (16,5%) (MIES 2014, 6) y son las mujeres, madres de familia, las que mayoritariamente han solicitado el crédito (90%) (IEPS 2013, 13).

tipo de actividad, que el negocio pueda ser rentable. La propuesta es que las mujeres en vez de recibir el bono le apuestan a una actividad económica... Esto apunta a quitar esa idea estigmatizada de dependencia que puede generar el bono, o de baja autoestima (Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador 2012 –código 4-).

La representación del problema que está pues detrás de esta política, es la dependencia de la población pobre respecto de la transferencia –bono- en el marco de una política inscrita en una estrategia general de combate a la pobreza.<sup>33</sup> Se aspira que la población pobre, receptora del bono, pueda mejorar sus ingresos.<sup>34</sup>

El problema de fondo sería pues la pobreza:

Persiste sin embargo la pobreza y extrema pobreza, y el primer paso es lograr que mejoren de forma integral y que tengan ingresos dignos y estrategias sustentables, sea que se integren al mercado laboral o generen o fortalezcan actividades productivas (Entrevista a funcionaria política de gobierno en Ecuador 2012 –código 5-).

### **3.2. ¿Qué supuestos subyacen a esta representación del problema? \***

Se visualiza como prioritaria la superación de la pobreza a través de actividades generadoras de ingresos, dirigidas a las mujeres que son las receptoras del bono y las que participan de manera numerosa en iniciativas de la EPS. El “enfoque de género” habría que introducirlo después. No es algo tan decisivo, porque se constata, por un lado, que las mujeres están siendo beneficiadas con estos proyectos y, por otro, que esa presencia preponderante ha hecho que se los direccionen hacia actividades que saben hacer las mujeres o que ya las venían realizando. Habría en estos dos aspectos un cierto “enfoque de género” implícito, según el decir de las entrevistadas.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> “El bono es un primer piso de protección básico, pero algo no debemos estar haciendo bien, no está funcionando bien porque la gente sigue dependiendo del bono” (Entrevista a funcionaria política del gobierno en Ecuador 2012 –código 5-).

<sup>34</sup> “Se necesita que suban un poquito su nivel de ingreso, de empleo” (Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador 2012 –código 4-).

\*Segunda pregunta sugerida por Bacchi 2009.

<sup>35</sup> “Hemos hablado con Salud para arrancar con temas como provisión de lencería en salud (sábanas, uniformes) porque hay muchas mujeres en el tema de confección y servicios...El Ministerio de Salud y otros ministerios están privatizando servicios de limpieza, provisión de alimentos. El PPA (Programa de Provisión de Alimentos) es parte del MIES y se está pensando conformar una gran empresa que dependería del MAGAP



El enfoque se vuelve explícito en el Programa de Desarrollo del Corredor Central en el que se mencionan como indicadores de éxito, en términos de género, el haber logrado un porcentaje relativamente equitativo de beneficiarias mujeres, habiendo identificado oportunidades productivas para mujeres.<sup>36</sup> De manera implícita o explícita, se supone que el enfoque de género consiste en favorecer a mujeres (pobres) de carne y hueso en calidad de “beneficiarias” de los proyectos, a partir de adecuarlos al tipo de actividades tradicionalmente femeninas.

En el Programa de Desarrollo del Corredor Central parece concederse también importancia al liderazgo y a la participación de las mujeres en la toma de decisiones de sus proyectos y organizaciones.<sup>37</sup> Entre las estrategias implementadas por este programa, se menciona además la generación de información desagregada por sexo y la sistematización de hábitos y costumbres de las familias campesinas e indígenas “beneficiarias”, para identificar brechas de género en las oportunidades de hombres y mujeres (Aguinaga 2015).

El supuesto que podría estar detrás de esta última medida sería que es necesario afectar las relaciones de poder entre hombres y mujeres que se generan en este proyecto, lo cual apuntaría a una definición del problema más allá de la pobreza económica en sí. No obstante, no es posible dimensionar el alcance de lo actuado en esta dimensión, por no existir más información al respecto.

### 3.3. ¿Cómo se ha llegado hasta aquí? \*

Al inicio de la gestión de gobierno del presidente Correa se creó una instancia encargada de la economía popular y solidaria en el Ministerio de Economía y Finanzas y, desde 2009, esta responsabilidad pasó al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), creándose

---

justamente para halar a pequeños productores para proveer los centros de cuidado infantil del Buen Vivir, o servicios de catering”. (Entrevista a funcionaria política de gobierno en Ecuador 2012 –código 5-).

<sup>36</sup>“De las 173 iniciativas productivas cofinanciadas se atendieron a 16.272 familias, de las cuales 6.782 son jefas mujeres y 9.490 son jefes hombres... habiéndose logrado una participación de 41.67% de mujeres”... “En cuanto a las actividades de capacitación, también se dio una participación equitativa, contabilizándose un 44% de participación de mujeres” (Intercooperación AL 2014, 122; 124).

<sup>37</sup> Se determinó también que ha habido más líderes mujeres que hombres en las actividades económicas del proyecto (559 mujeres frente a 545 hombres), especialmente en artesanías, piscicultura y crianza de animales menores (Intercooperación AL 2014, 125). No se explica, sin embargo, cuáles fueron los indicadores de liderazgo y toma de decisiones.

\*Tercera pregunta sugerida por Bacchi (2009)

el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS).<sup>38</sup> Este cambio institucional, desde un espacio económico a uno social como el MIES, reubicó a la economía popular y solidaria como parte de las estrategias de combate a la pobreza, dirigidas a la población de menores recursos y en condiciones de vulnerabilidad.

La misión del MIES es clara en este sentido:

Definir y ejecutar políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y servicios de calidad y con calidez, para la inclusión económica y social, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, promoviendo el desarrollo y cuidado durante el ciclo de vida, la movilidad social ascendente y fortaleciendo a la economía popular y solidaria (MIES, Misión).<sup>39</sup>

El aumento de los índices de pobreza en el mundo y, en particular, en América Latina durante la década del 80 y 90, generalizaron un campo de políticas públicas orientado a medirla –bajo distintas metodologías- y a disminuirla o mitigarla, como principal objetivo, especialmente cuando se desarrollaron los procesos de “ajuste estructural” a inicios y mediados de los años ochenta, que implicaron diversos mecanismos de ajuste fiscal que limitaron los presupuestos –ya pequeños- de gasto social y se generaron medidas de carácter “compensatorio” para evitar la profundización del empobrecimiento de la población. A la par que se extendían los postulados neoliberales en el mundo y en América Latina, los organismos internacionales como el BID, Banco Mundial y diversas agencias de desarrollo bilateral se encargaban de promover políticas anti-pobreza, la mayoría basadas en estrategias de focalización hacia las poblaciones más vulnerables. Las políticas de transferencias monetarias se inscribieron en este impulso.<sup>40</sup> Al principio estuvieron orientadas solamente a entregar un pequeño subsidio monetario y, posteriormente, conforme se lograba una mejor comprensión del carácter multidimensional de la pobreza, se añadieron condicionalidades dirigidas a afectar positivamente los niveles de educación y

---

<sup>38</sup>En la primera etapa del gobierno de Correa, ocupó el Ministerio de Economía y Finanzas el Economista Ricardo Patiño, quien antes de su vinculación gubernamental había desplegado iniciativas de economía solidaria desde organismos no gubernamentales. Ello podría explicar la inclusión del tema en este Ministerio, que podía no haber sido el espacio institucional ideal, pero que representaba en todo caso un posicionamiento en el sector económico de la institucionalidad gubernamental.

<sup>39</sup>“Misión del MIES”. <http://www.inclusion.gob.ec/misionvision/> (Consulta en julio 2016).

<sup>40</sup>La política de transferencias monetarias se inició en Ecuador en el año 1998 con el nombre de Bono de Solidaridad en el gobierno de Jamil Mahuad. A la fecha, lleva 18 años de aplicación.

salud de los niños/as de las familias pobres, para disminuir factores de vulnerabilidad para la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Desde un punto de vista de género se ha cuestionado que, al ser mujeres madres las receptoras de las transferencias monetarias y, por ende las encargadas de cumplir con la condición de garantizar la asistencia escolar y el cuidado de salud de sus hijos, se refuerza los roles de cuidado como atributos y responsabilidades exclusivas de las mujeres y se aumenta su carga de trabajo. Asimismo, se ha cuestionado el que estas condicionalidades no estén dirigidas hacia el mejoramiento de la salud y educación de las propias mujeres, para fomentar su autocuidado (Armas 2005; Rodríguez 2011).

En su análisis de los distintos enfoques de “Mujer y Desarrollo” que se han sucedido y sobrepuesto a lo largo de la segunda mitad del siglo XX –y que se proyectan hasta el siglo XXI, sin duda-, Caroline Moser identifica dos que pueden dar luces para interpretar la transformación de segmentos del bono de desarrollo humano en créditos de desarrollo humano para el impulso de iniciativas productivas de las mujeres: el enfoque “anti-pobreza” y el de “eficiencia”. El objetivo del primero es aumentar la productividad de las mujeres y el del segundo, propiciar la contribución económica de las mujeres a un desarrollo más efectivo. Ambos buscan satisfacer las “necesidades prácticas” de las mujeres, relacionadas con mejorar sus condiciones económicas y sociales de supervivencia.<sup>41</sup> Mientras el enfoque anti-pobreza se centra en potenciar el rol productivo de las mujeres, el de eficiencia reconoce e impulsa el que las mujeres cumplan diversos roles productivos, reproductivos y comunitarios, basándose en una idea de disponibilidad elástica del tiempo por parte de las mujeres. Este enfoque se adecuaba bien al periodo de ajuste estructural, puesto que se pretendía que las mujeres compensaran con su trabajo la disminución de los servicios sociales (Moser 1995).

Así, el introducir las condicionalidades sociales de educación y salud como parte de la política del bono de desarrollo humano, se reafirma la responsabilidad de las mujeres en el

---

<sup>41</sup>“Las necesidades prácticas de género son las necesidades que las mujeres identifican en virtud de sus roles socialmente aceptados por la sociedad”. En contraste, “las necesidades estratégicas de género son aquellas necesidades que son formuladas a partir del análisis de la subordinación de la mujer al hombre” (Moser 1995, 68; 69).

bienestar de sus familias –no una corresponsabilidad compartida entre madres y padres de familia-, y los intentos de transformación del bono en crédito, apunta a fortalecer las actividades productivas de las mujeres. En una y otra dimensión no está presente un reconocimiento de las condiciones de subordinación de género a las que están sujetas las mujeres, sino principalmente su condición de pobres, suponiendo que esta realidad es la principal y más urgente de atender con la política pública.

La idea de la multiplicación de actividades de las mujeres es vista positivamente. En el enfoque “de eficiencia”, la “participación” de las mujeres es equiparada con el logro de la equidad (Moser 1995). Estas nociones están presentes en la valoración que se hace del “enfoque de género” aplicado en el programa del Corredor Central del IEPS, cuando se señala:

La participación de las mujeres ha sido fundamental para un proceso de reivindicación, tanto en las comunidades como en el hogar y ha permitido a la comunidad ampliar su horizonte de aspiraciones para su beneficio familiar y comunitario (Aguinaga 2015, 5).

Las consideraciones explícitas de género adoptadas en este proyecto específico del IEPS, seguramente deviene de la exigencia del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), entidad financiadora del Programa de Desarrollo del Corredor Central, que tiene una política explícita de género para todas sus operaciones, pero no se señala en ningún documento del IEPS que esta experiencia se haya difundido hacia los demás proyectos del Instituto. “Abordar las desigualdades de género y empoderar a las mujeres son medidas indispensables para afrontar el reto de la mejora de la seguridad alimentaria y nutricional y para dar a la población rural pobre la oportunidad de salir de la pobreza” señala el FIDA (2012). Como se desprende de esta aseveración, el abordaje de las desigualdades de género y la propuesta de empoderar a las mujeres sería un medio para alcanzar los propósitos del FIDA, que se inscriben también en una visión de combate a la pobreza.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup>Hay que anotar que esta Política de género del FIDA, reconoce también “la igualdad de género como cuestión de justicia” además de entenderla “como medio para fortalecer la eficacia en el desarrollo de todas las operaciones que reciben apoyo del FIDA” y “como valor para el FIDA en cuanto organización” (FIDA 2012, 18).

### **3.4. ¿Qué se ha dejado sin problematizar en la representación del problema? ¿Dónde están los silencios? ¿Puede el problema ser pensado de diferente manera? \***

Al ser el enfoque anti pobreza y el enfoque de eficiencia los marcos en los que se han insertado las políticas de economía popular y solidaria en Ecuador, en lo relacionado con la participación de las mujeres, enfoques que como lo explica Moser (1995), enfatizan el ámbito productivo y se basan en una visión de disponibilidad elástica de tiempo por parte de las mujeres, el tema que no se problematiza es justamente lo que pasa en el ámbito reproductivo doméstico y la sobrecarga de trabajo que puede significar para las mujeres el aumento de actividades sin que se plantee una redistribución de responsabilidades entre hombres y mujeres.

Este tema se refiere a un aspecto clave del orden de género que es la división sexual del trabajo, que aflora muy categóricamente cuando se piensa en políticas relacionadas con el mundo laboral; no obstante, parece no estar presente en el horizonte de las reflexiones del IEPS, pues cuando pregunté cómo se podría integrar una dimensión de género en sus políticas, a partir del reconocimiento de su inexistencia, observé que el tema de la afectación o no a la división sexual del trabajo, no apareció como preocupación. Más bien se pensaba que el enfoque de género suponía añadir a los proyectos “reflexiones” o “entrega de información” a las mujeres sobre aspectos vitales para ellas, pero en cierto modo externos a la dinámica del mundo del trabajo y la economía.

Sí tenemos una mirada de que en los temas de EPS debemos tocar también temas sociales, como los de violencia, prevención de embarazo, salud reproductiva. Porque es un espacio interesante, porque les tienes allí por una necesidad de generación de empleo e ingreso pero tienes la oportunidad de incorporar estos otros temas (Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador 2012 –código 4).

El enfoque desde el que se miraba una posible integración transversal de género era a partir de la articulación con otros programas sociales dirigidos a mujeres o a enfrentar temas relativos a la igualdad de género, aprovechando los espacios generados por los programas y proyectos de IEPS, usando como estrategia principal la sensibilización de las mujeres

participantes. No existía la visión de género en el propio ámbito de la economía popular y solidaria:

Estamos pensando que el tema productivo pueda ser un mecanismo para que podamos tener espacios de reflexión propia de las mujeres... Queremos ver una mejor vinculación de programas específicos para las mujeres que los impulsan el INFA y el MIES, y lo que hay que ver es cómo se juntan, optimizando los tiempos que son el principal obstáculo... No se puede tener medio día para esto, pero con metodologías lúdicas, en media hora las mujeres pueden irse con la información... (Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador 2012 –código 4-).

Tampoco estaba presente un cuestionamiento al tipo de actividades que se promovían para las mujeres como trabajo productivo, que como se indicó antes giran en torno a servicios de limpieza, confección de uniformes, provisión de alimentos y que constituyen una extensión del tipo de trabajo doméstico al empleo público, por lo general menos valorados económica y socialmente. Al contrario, se veía como positivo el haber diseñado proyectos de ese tipo porque implicaba responder a la demanda de las mujeres:

Nos hemos volcado al sector más visible (las mujeres), porque éstas te demandan. Al demandarte ha hecho que la política sea diseñada para el sector (Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador 2012 –código 4-).

Se menciona en círculos gubernamentales, que un paso adelante en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria constituye el reconocimiento de las personas responsables de la economía del cuidado como pertenecientes a las “Unidades Económicas Populares” que, junto con los sectores comunitarios, asociativos y cooperativistas, integran la EPS (LOEPS 2011, Art. 8).<sup>43</sup>

Para efectos de esta Ley (las personas responsables de la economía del cuidado) se refiere a las personas naturales que realizan exclusivamente actividades para la reproducción y sostenimiento de la vida de las personas, con relación a la preparación de alimentos, de cuidado humano y otros (LOEPS 2011, Art. 74).

---

<sup>43</sup> Nótese que se hace un uso confuso del término “economía del cuidado”. Las actividades de cuidado son el *trabajo de cuidado* y la *economía del cuidado* es el acercamiento teórico de la economía feminista para entender el lugar del cuidado y la reproducción de la vida en la economía general de la sociedad.

Al ser parte de la EPS, estas personas dedicadas a trabajos de cuidado tendrían acceso a diferentes medidas de fomento, promoción e incentivos que contempla la Ley.<sup>44</sup> Esta disposición se aplica a aquellas personas naturales que presten servicios de cuidado a terceros, diferentes a sus propias familias, por los que reciban un pago, según me aclaró una de mis entrevistadas:

Se refiere a lo segundo, como actividad económica. La idea es que tengan un nivel de capacitación y de derechos, como se ha hecho con las trabajadoras domésticas. Se trata de un sector económico nuevo, que ya en otros países se ha dado (Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador 2012 –código 4-).

Supone reconocer la actividad de cuidado des-domesticada, convertida en una actividad económica similar a la de otras “unidades económicas populares”<sup>45</sup> y no significa reconocer económicamente el trabajo de cuidado o reproductivo que se realiza dentro de las familias propias de los/as actores/as económicos.

En la sistematización realizada sobre la incorporación de género en el Programa de Desarrollo del Corredor Central, no se encuentra alusiones a alguna actividad específica orientada a propender cambios en la división sexual del trabajo, pese a reconocer que “un 43% de mujeres manifiestan que a veces no pueden asistir a las reuniones por la carga de trabajo doméstico” (Aguinaga 2015, 4). La atención a modificar relaciones de poder de género en los espacios productivos y organizacionales que se expresa en algunos resultados aliviados por esta sistematización, no alcanza al ámbito privado o doméstico de los hombres y mujeres participantes.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Entre las medidas de fomento constan el financiamiento, la capacitación, el acceso a la seguridad social, a través de distintos regímenes, entre otras (LOEPS 2011, Art. 132).

<sup>45</sup> Forman parte de las Unidades Económicas Populares, “las que se dedican a la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales, que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes y prestación de servicios que serán promovidas fomentando la asociación y la solidaridad” (LOEPS 2011, Art. 73).

<sup>46</sup> Esta dimensión, adoptada por la institución financiadora del Programa de Desarrollo del Corredor Central (FIDA) no se evidencia en el reporte de aprendizajes realizado por el IEPS. Uno de los tres objetivos estratégicos de la Política de género del FIDA apunta a “lograr un equilibrio más equitativo en la carga de trabajo y en la distribución de los beneficios económicos y sociales entre mujeres y hombres” (FIDA 2012, 20). Esto se lograría mejorando el acceso a infraestructura y servicios como agua, carreteras, energía, transportes, así como tecnologías que ahorren trabajo. También hablan de “esforzarse en conseguir mayor equidad de género en la distribución del trabajo entre los miembros del hogar (FIDA 2012, 20).

La visión de elasticidad del tiempo de las mujeres, presente en el “enfoque de eficiencia” cobra especial relevancia en contextos de la economía popular y solidaria, en los que es característica la flexibilidad (tanto de espacios como de tiempos) para la realización de actividades. Especialmente las mujeres, en contextos rurales de producción de alimentos o artesanías, como en ciertos contextos urbanos de producción de servicios, pueden moverse con fluidez entre actividades productivas y reproductivas, entre espacios “económicos” y domésticos, porque las casas pueden ser activos económicos para la producción o estar muy cerca del espacio de realización del trabajo productivo, como la chacra de las familias agricultoras campesinas, o la calle para vendedoras urbanas. Esta configuración práctica del quehacer económico, resulta problemática desde la perspectiva de la superación de la división sexual del trabajo, porque no interpela el hecho de que sean las mujeres las que sigan a cargo –con casi total exclusividad- de las tareas de cuidado doméstico. Otra cosa sería, si en esos contextos se produjera una intercambiabilidad de actividades productivas y reproductivas tanto para hombres como para mujeres.<sup>47</sup>

### **3.5. ¿Qué efectos se producen por esta representación del problema? \***

Aunque no se lo diga de manera explícita, haber ubicado la economía popular y solidaria como responsabilidad institucional del Ministerio de Inclusión Económica y Social, la inscribe como prioritariamente orientada hacia los/as pobres.<sup>48</sup> Siendo uno de los programas principales del MIES el bono de desarrollo humano, donde se concentra un gran número de mujeres, que se convierten en el grupo beneficiario principal de los créditos de desarrollo humano, cuando la transferencia monetaria se transforma en tal, proyecta un efecto discursivo referido a que la economía popular (y/o solidaria) es una economía de pobres, y un efecto de subjetivación referido a que en tanto pobres acceden a un crédito para emprender una actividad económica que les saque de la pobreza. Así, aparte de reducir al mínimo el camino para superar la pobreza, ésta aparece como un problema individual del

---

<sup>47</sup> Estos aspectos han sido problematizados teóricamente por algunas autoras, como lo he descrito y analizado en el capítulo tres.

\*Quinta pregunta sugerida por Bacchi 2009.

<sup>48</sup> Me refiero aquí a las responsabilidades de fomento y promoción que la LOEPS encarga al Instituto de Economía Popular y Solidaria, entidad adscrita al MIES. Estas funciones son las que de manera directa se relacionan con el impulso de las actividades de los/as actores/as de la EPS. La Ley establece otras funciones de control encargadas a la Superintendencia de EPS y de regulación, encargadas a otras entidades.



que cada persona pobre debe salir. Hay pues un trasfondo reduccionista y mistificador, porque se reduce el tema de la pobreza a la carencia de ingresos y su superación a generar ingresos, sin un abordaje multidimensional de la pobreza; por otra parte, se difuminan y desaparecen los condicionantes estructurales de ésta.

Coraggio propone una conceptualización de la pobreza desde la economía social y solidaria y unas orientaciones para pensar las políticas para superarla:

Para la ESS la pobreza fundamental y las políticas para enfrentarla tienen que ver con los satisfactores,<sup>49</sup> lo que va más allá del acceso a bienes como condición material de la vida. Esto implica que la pobreza no es un asunto privado, de consumo insuficiente por insuficiencia de ingresos o de recursos productivos, sino un asunto de convivencia, de relaciones sociales en cuyo interior circulan y adquieren sentido social los bienes y servicios (Coraggio 2013, 121).

Partiendo de ello, reconoce que hay tres niveles de planteamiento de políticas: uno *micro*, focalizado en los más pobres; uno *meso*, que busca expandir territorial y horizontalmente la solidaridad mediante redes y mecanismos asociativos; y un *sistémico* que aborda la transformación de macro estructuras que sienten bases para otro sistema económico (Coraggio, 2013). Al parecer, la política de los créditos solidarios a partir del bono, se inscribe en el nivel micro, por lo que aplica la conclusión del autor: “No ver todos esos niveles de acción como parte de un programa estratégico que debe tener coherencia intra e inter niveles, puede debilitar la fuerza del conjunto de iniciativas y permite estigmatizar la versión débil y asistencial de la ESS como una salida temporal para los excluidos” (Coraggio 2013, 123).

En la representación del problema que genera la política de transformar la transferencia monetaria en un crédito para actividades productivas existe la idea de que el bono crea dependencia, y que ésta estigmatiza a las mujeres receptoras y les genera baja autoestima. Se presupone que existe una subjetivación de las mujeres como personas con baja autoestima *debido* a la dependencia generada por la recepción del bono, cuando

---

<sup>49</sup> Se refiere a los satisfactores de un conjunto acotado y universal de necesidades humanas como lo plantea Max Neef: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.

posiblemente es un efecto discursivo en las/os funcionarios públicos interesados en impulsar la reducción de la “dependencia” hacia este programa.<sup>50</sup>

Bacchi, al analizar una política de bienestar para jóvenes relacionada con la situación de desempleo, adoptada en Australia a fines de los noventa, resalta la connotación negativa atribuida a la “dependencia” en el marco de las políticas sociales de condicionalidad, que son compartidas tanto por neoliberales, comunitaristas, o partidarios del “tercer sector”.<sup>51</sup> Estas políticas se basan en la noción de que los derechos ciudadanos dependen del cumplimiento de responsabilidades, con lo cual la idea del goce universal de derechos es reemplazada por la idea de ciudadanos activos conquistando sus derechos. En este marco, la meta de las políticas es alentar a la gente a ser autodependiente y no dependiente de los subsidios del bienestar social (Bacchi 2009).

La oposición dependencia/auto dependencia o dependencia/independencia está asociada con el trabajo pagado, con lo cual se resta importancia a todas las otras formas de trabajos que la gente necesita y realiza (Bacchi 2009). La oposición bono/crédito, equivale en cierto modo, a la de dependencia/auto dependencia, y al referirse a las mujeres que son las receptoras de uno y otro, produce el efecto discursivo y de subjetivación de suponer a las mujeres como “pasivas” o “inactivas” en tanto no realicen actividades “productivas”, con lo cual las innumerables actividades que ellas realizan para la sobrevivencia de sus familias son desvalorizadas, buscándose que asuman un “verdadero trabajo”, concebido como tal en cuanto genere ingresos. Tal representación provocará una distinción subjetiva entre las beneficiarias de este programa, aquellas que permanezcan como “pasivas receptoras” y aquellas que den el paso a la “actividad productiva”.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Cuando la Ministra Jeanette Sánchez estuvo al frente del MIES en el primer periodo gubernamental hablaba del bono de desarrollo humano como un reconocimiento al trabajo que realizan las mujeres – entendiéndose el trabajo reproductivo-. Posteriormente, dejó de hablarse en este sentido. Tal conceptualización también puede encerrar el problema de marcar el trabajo de cuidado como específicamente femenino o alentar la idea de la necesidad de “pagar” ese trabajo (Bacchi 2009).

<sup>51</sup> Denominación dada en el mundo anglosajón a las iniciativas sin fines de lucro impulsadas por fundaciones no gubernamentales.

<sup>52</sup> El signo peyorativo hacia la dependencia y la valoración de la auto dependencia es muy común en las culturas occidentales, señala Bacchi, con lo que se deja fuera la noción de interdependencia que está presente en otras culturas y que se ajusta a las realidades humanas en distintos momentos del ciclo de vida o de las contingencias cotidianas (Bacchi 2009).

#### **4. Mis reflexiones**

En la forma en que han sido concebidas algunas de las políticas analizadas en el caso ecuatoriano, como la transformación del BDH en CDH, en el MIES o el Proyecto del Corredor Central del IEPS, prima la visión de actividades generadoras de ingresos. Su diseño como tal, ni siquiera ha sido repensado desde los enfoques de la economía popular y solidaria, que son posteriores a los que orientaron el diseño de estas políticas y programas; no han sido redefinidos en este nuevo contexto discursivo ni institucional, por lo que la orientación predominante es la de acciones encaminadas a paliar situaciones de pobreza.

En ese marco, lo central es la obtención de ingresos y por ende se prioriza el ámbito productivo, con lo cual se oscurece la necesidad de repensar y actuar en torno a la relación producción-reproducción, que sería el camino para volver visibles situaciones de jerarquía y discriminación de género, en el marco de una invariable división sexual del trabajo, que más bien ha sido reforzada con la introducción de requerimientos de “condicionalidad” para la mantención del BDH, cifrados en la necesidad de que las mujeres garanticen condiciones mínimas de salud y educación de sus hijos/as.

También en el caso del Proyecto del Corredor Central, su evaluación concluye que la encuesta realizada para evaluar su impacto “no permite identificar cambios generados por el proyecto en cuanto a relaciones de género, roles tradicionales, valoración o aportes de las mujeres en el hogar” que son aspectos no incluidos en el proyecto, que estaba centrado en los activos productivos (Intercooperación AL 2014, 128).

Se puede concluir que las discusiones reseñadas en el capítulo tercero en torno a los desafíos que supone la transformación de las relaciones de género en el marco de la economía solidaria no han llegado a los/as hacedores de políticas en Ecuador, que han heredado programas y proyectos concebidos como estrategias de combate a la pobreza y que no han sido redefinidos ni desde los marcos de la EPS ni desde los de un cuestionamiento de género que incluya las dimensiones sociales, culturales y de poder que envuelven las actividades económicas y permean la vida de los y las “beneficiarios/as” de estos proyectos.

Mi visión es que la EPS no debe ser tratada como economía de pobres y que para enfrentar las condiciones de pobreza persistentes en nuestras realidades, es indispensable redefinir el enfoque de los programas y proyectos exclusivamente centrados en el aumento de ingresos, para posibilitar un abordaje de mayor complejidad. Para ello el marco de análisis de la economía solidaria puede ser una buena plataforma de redefinición y dentro de ella, una atención explícita y direccionada hacia las dimensiones de la reproducción de la vida, para poder abordar de mejor manera el cuestionamiento de la división sexual del trabajo y, por ende, la transformación de las relaciones desiguales de género.

En términos de gestión, una propuesta de este tipo requiere, sin duda, esfuerzos importantes de articulación y coordinación interinstitucional no sólo en el estado central sino también con los niveles de gobierno sub nacional, pues la incrustación territorial puede potenciar abordajes más integrales y aunar diversos recursos. Es en un marco articulado (institucionalmente) y enraizado (territorialmente) –niveles macro/meso- donde quizás se puede ensayar abordajes de las dimensiones productivas y reproductivas, económicas, socio culturales y políticas, potenciando los impactos de las políticas y programas y dando lugar a procesos de “engeneramiento” que logren tocar no sólo las carencias materiales sino también las relaciones de poder y discriminación de otro orden.

Esto remite a un tema de discusión importante, que no es ajeno a los hacedores de políticas de EPS en Ecuador: ¿cuál es el mejor espacio institucional desde el que el estado puede fomentar la economía solidaria, en una perspectiva transformativa –y por ende, integradora de dimensiones de cambio no sólo económico, sino social, cultural y político-?

A partir del imperativo constitucional en Ecuador de impulsar un “sistema económico” social y solidario, considero que es conveniente y necesario que el impulso de la economía popular y solidaria se lo haga desde los ministerios encargados de la macroeconomía, para no alentar la idea de que se trata de una economía para pobres –marginalizada en iniciativas de combate a la pobreza en los ministerios sociales-. Sin embargo, esta opción no garantiza el que los abordajes de las políticas de EPS se conciban de una manera integral y compleja con otras dimensiones sociales y culturales; para ello se requeriría no sólo importantes esfuerzos de coordinación interinstitucional a nivel central sino también articulaciones hacia los niveles sub nacionales que permitan empujar desde los niveles meso, la

confluencia de actores gubernamentales y no gubernamentales en procesos de impulso de la economía solidaria transformativa. Algunos funcionarios gubernamentales consideran, por el contrario, que ubicar la responsabilidad de fomento de la EPS en ministerios como el de la producción, enfocado en la economía privada grande y mediana, diluiría la posibilidad de fortalecer lo solidario, reduciendo la EPS a un enfoque micro empresarial y dificultando el apoyo que el estado debe brindar a los sectores populares que adolecen de un rezago histórico en sus capacidades de intervención económica (Entrevista a funcionario político de gobierno en Ecuador 2017 –código 18-).

Cabría en este punto comparar la experiencia boliviana de su Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, que en cambio ha sido cuestionado por autoras como Wanderley (2013 b) por no contar con todo el respaldo y recursos para convertirse en eje de las orientaciones económicas del país y de privilegiar políticas no precisamente orientadas al fortalecimiento de los actores de la economía comunitaria y la economía social, sino a proyectos de predominio estatal. Lo que estaría mostrando esta otra realidad, en comparación con la de Ecuador, es que hay una discusión pendiente sobre la mejor adecuación institucional para el impulso de las políticas de fortalecimiento de “otra economía”, pero hay sobre todo la necesidad de nuevas discusiones sobre los enfoques de estas políticas, que convoquen a la creativa construcción de nuevos parámetros más integrales e integradores que los que han estado vigentes en las corrientes principales de diseño de las políticas públicas, tanto sociales como económicas.

## Capítulo 6

### Contrastando las propuestas y las prácticas de la “otra” economía en Bolivia y Ecuador. Conclusiones comparativas

Me propuse en esta investigación aportar reflexiones que permitan responder a las siguientes preguntas: ¿Qué lugar han ocupado la economía solidaria y la economía comunitaria como posibles caminos de cambio de las economías de Ecuador y Bolivia, en la gestión de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales, respectivamente (2006-2015)? Y ¿De qué manera se ha expresado la transformación o mantención del orden de género en las políticas de economía solidaria y de economía comunitaria durante estos gobiernos? Los gobiernos inaugurados por Morales y Correa se han autodefinido como post neoliberales y han propuesto abrir paso al “socialismo comunitario” y al “socialismo del sumak kawsay” como horizonte político-económico de transformación. En esas definiciones políticas, la economía comunitaria y la economía solidaria se presentaron como un pilar importante (si no el más importante) para sentar las bases de la transición. Por otra parte, ambos gobiernos se declararon comprometidos con el logro de la igualdad de género. Es este contexto el que definió la razón de ser de estas preguntas de investigación.

Este contexto es, también, el que me ha permitido tratar de manera comparativa la economía comunitaria y la economía solidaria, que son distintas en varios rasgos de origen y tienen un diverso peso histórico y actual en cada país, pero que las he analizado conjuntamente en tanto expresión de “otra economía”, en cuyo marco comparten similitudes, como su racionalidad no orientada al lucro sino a la satisfacción de necesidades y los principios y valores de reciprocidad, trabajo colectivo, participación en las decisiones, mantención e impulso de los vínculos sociales y culturales entre sus actores/as. En los gobiernos de Correa y Morales, ambas economías están siendo consideradas en un plano de cierta equiparación para propósitos de la gestión gubernamental; en Bolivia se reconoce formalmente la economía comunitaria y no la solidaria, pero en el marco de objetivos como la soberanía alimentaria y la “revolución comunitaria productiva” se reconocen a las organizaciones provenientes de ambas vertientes. En Ecuador se incluyen a las iniciativas comunitarias como parte de la economía popular y solidaria. Por otro lado, los/as actores/as

a veces comparten una doble pertenencia a organizaciones de economía comunitaria y de economía solidaria.

El anclaje de las preguntas de investigación en el contexto de los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa me ha permitido una lectura histórica de temas teórico-políticos, referidos a si puede hablarse de la economía solidaria y la economía comunitaria como economías distintas al capitalismo, que pueden lograr fortalecerse en sus propias racionalidades, pese a estar insertas en la dinámica de reproducción de un capitalismo dominante. Pero además, si estas economías, aparte de ser distintas pueden considerarse o tomar el rumbo de “alternativas” al capitalismo, tomando fuerza dentro del modo de producción capitalista para alterar y transformar sus condiciones de reproducción, lo cual conecta con la interrogante de si es posible plantearse caminos distintos al de las “revoluciones socialistas” conocidas en la historia del siglo XX, para llegar a otro sistema económico no capitalista o post capitalista. Estas interrogantes están hoy presentes en debates que buscan pensar los contornos, características y viabilidad de utopías para “otros mundos posibles”, que tomen distancia del denominado “socialismo real”, pero también de versiones “light” de socialismos ensayados en distintas latitudes, que no parecen avanzar más allá de la modernización capitalista.

En relación con la economía solidaria, hay visiones que la inscriben dentro de lo que se conoce como “economía social” que es considerada como un sector del sistema económico capitalista, que pugna por un espacio junto a la economía privada y a la pública estatal y que se maneja con algunos principios distintivos que le otorgan especificidad, pero donde su supervivencia pasa por la articulación con estos otros sectores, a partir de parámetros de eficacia económica capitalista. José Luis Monzón sostiene por ejemplo que “pertenece al pasado la concepción de la economía social como solución alternativa y global al capitalismo” y que “todo lo que no sea orientar las investigaciones en la dirección de considerar a la economía social como una nueva institución del sistema económico, junto al sector público y al sector capitalista, está condenado a un debate estéril” (Monzón 2003, 138).

Otros, ven a la economía solidaria con su identidad propia y distinta de la economía privada y estatal, que puede ganar terreno frente a éstas y lograr cambios de la correlación de

fuerzas en el marco de una economía plural (Laville, Razeto, Coraggio, Gaiger, son algunos de sus exponentes).<sup>1</sup> Dentro de este segundo grupo de autores, se afirma el carácter alternativo al capitalismo de la economía solidaria, unos de manera más categórica que otros.

Al afirmar los gobiernos de Correa y Morales su voluntad de impulsar un “sistema social y solidario” en el marco del “socialismo del sumak kawsay” y un “socialismo comunitario” en el marco de una economía plural, teniendo como sustento la economía popular y solidaria y la economía comunitaria, se han puesto a prueba, en cierto modo, estos marcos teóricos interpretativos más generales.

Encarar las posibles respuestas a las interrogantes de la investigación supuso un recorrido en varias etapas. Abordé inicialmente las posiciones de autores latinoamericanos como Razeto, Gaiger, Coraggio que se inscriben en la idea de la potencialidad alternativa al capitalismo de economías como la solidaria; introduje los debates previos y actuales sobre economía comunitaria y la economía solidaria en Bolivia y Ecuador, para dar cuenta de las complejidades y particularidades históricas de esta discusión. Luego emprendí el rastreo de las posiciones impulsadas por los gobiernos de Morales y Correa y de las propuestas plasmadas en algunos instrumentos oficiales de políticas, como planes de desarrollo y las propias Constituciones, y el balance que distintos autores/as realizan de la gestión económica global de estos gobiernos, de cara a sus postulados de “transformación” y, finalmente, me centré en un análisis pormenorizado de una política sectorial de economía comunitaria y una de economía solidaria en Bolivia y Ecuador, respectivamente.

Respecto de la segunda pregunta de investigación, partía del hecho de que en el ámbito de la economía y, en particular, de la economía solidaria y la economía comunitaria, y en el de las relaciones de género, no existía mayor desarrollo de un tratamiento común e imbricado de ambas dimensiones. Desde un punto de vista analítico, la literatura especializada en economía solidaria y economía comunitaria no se ocupa, de manera explícita, en la dimensión de género y son aún pocos los esfuerzos por teorizar ambos campos de manera articulada. Desde el lado de los estudios de género, la cuestión económica y, particularmente, la problematización de situaciones relativas a la economía solidaria y a la

---

<sup>1</sup> Citados en diferentes secciones de esta tesis.



economía comunitaria, no tienen tampoco mayor desarrollo y han cobrado mayor interés otras temáticas, también expresadas en las agendas de los movimientos de mujeres, que han priorizado las propuestas relativas a la participación política, derechos sexuales y reproductivos, violencia de género, entre otras.

¿Cuál era entonces el interés y la pertinencia de incluir este análisis en la investigación? Nuevamente el contexto histórico de los gobiernos de Correa y Morales que se auto proclamaban “revolucionarios” abría el interrogante de si aquel apelativo abarcaba también las transformaciones necesarias del orden de género vigente, vinculadas en estos casos a la matriz de transformación económica que se propuso para la “transición” económica post neoliberal; pero también el contexto de la discusión teórica de las “otras economías” que se distancian de ser consideradas sólo economías y proclaman la necesidad de transformaciones simultáneas, concurrentes, en los órdenes político, social y cultural para poder ampliar sus lógicas de existencia, exigía indagar cuán imbricado podía estar el cuestionamiento al orden de género vigente, que es reproducido, fortalecido o debilitado en los procesos económicos de las sociedades.

El abordaje fue doble. Por un lado, me acerqué a las problemáticas teóricas presentes al pensar articuladamente las “otras economías” y las relaciones de género, particularmente aquellas referidas al ámbito conocido como “reproductivo” que cobra relevancia tanto cuando se habla de economía solidaria y la economía comunitaria (producción de valores de uso para la reproducción de la vida y la satisfacción de necesidades en oposición a la producción para la acumulación del capital) como cuando se habla desde los feminismos de la división sexual del trabajo entre los ámbitos público y privado, productivo y reproductivo, que son fundantes de un orden androcéntrico de género. Revisé lo que se desprende de las categorías y abordajes de la literatura general de economía solidaria, y los dilemas que abordan las teóricas ubicadas con un pie en los feminismos y otro en la economía solidaria. Una segunda entrada fue el intento de desentrañar las visiones de género presentes en las políticas de economía comunitaria (Bolivia) y economía solidaria (Ecuador), sea de manera expresa o implícita, por el acento de esta investigación en las políticas públicas de los gobiernos de Morales y Correa, intento no exento de un fuerte

desafío, debido a que a nivel institucional corren paralelos en espacios distintos y sectorizados los aspectos de género y los de economía.

## **1. Economía solidaria y economía comunitaria como vectores de cambio económico**

### **1.1. Visiones heterogéneas**

Lo que puede apreciarse en Bolivia y Ecuador es la presencia de visiones opuestas dentro de los gobiernos respecto de la centralidad o no de la economía comunitaria y economía solidaria como vectores de un cambio más general del sistema económico, expresadas en distintas definiciones en los documentos oficiales, en distintas comprensiones de los actores gubernamentales y sociales sobre ellas, y en distintos énfasis que se les ha asignado en la planificación general de los países. En la práctica de la gestión gubernamental, las posiciones proclives al fortalecimiento de la economía solidaria y la economía comunitaria en un horizonte de cambio más profundo del sistema económico se han ido eclipsando y cediendo paso al impulso de un modelo que ha privilegiado una orientación de modernización capitalista con fuerte predominio estatal.

En Bolivia, el debate de la economía comunitaria se inscribe en el marco de la economía plural que la contiene -junto con las formas de organización económica estatal, privada y social cooperativa- y se produce en torno a las interpretaciones de la relación existente entre ambas. Unos autores sostienen que son sinónimas y que la forma de existencia de la economía plural sería la economía comunitaria (Prada 2010); otros ven a la economía plural como un punto intermedio de tránsito hacia la economía comunitaria, problematizando las implicaciones políticas y económicas de este tránsito (Samanamud 2010); otra autora identifica la economía plural como alternativa en sí misma a la organización capitalista de la economía y se manifiesta crítica respecto de las potencialidades transformativas de la economía comunitaria (Wanderley 2010).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011,<sup>2</sup> las secciones dedicadas a las orientaciones generales o definiciones de principios así como los contenidos más directamente políticos, rescatan las formas económicas, culturales y políticas de los pueblos indígenas, tomándolas

---

<sup>2</sup> Este Plan de Desarrollo extendió su vigencia hasta el 2016 en el que se ha aprobado un nuevo plan 2016-2020.

como eje alternativo de transformación, mientras los capítulos dedicados a las políticas productivas y a la macroeconomía, tienen un tono de mayor continuidad con una orientación capitalista de desarrollo.

En Ecuador, el contexto del debate alude a las implicaciones de la construcción de un “sistema” social y solidario y la existencia de la economía popular y solidaria como una forma de organización de la economía. Si bien ambos aspectos deberían, en principio, formar parte de un proceso único, porque no es posible concebir un sistema social y solidario sin un fuerte despliegue de la economía popular y solidaria, en cambio sí es posible plantear –como en efecto ha ocurrido en Ecuador- la economía popular y solidaria como un sector del sistema económico, junto con la economía privada y estatal, pretendiendo que funcionen cada una con su propia lógica o que, en realidad, la primera se articule a las dinámicas de la economía privada y estatal como una forma de sobrevivencia. Inicialmente, algunos sectores planteaban la economía solidaria como un vehículo de transición hacia el sistema social y solidario, poco definido en términos concretos, pero inscrito en nociones de “socialismo” y de “socialismo del *sumak kawsay*”.

En los planes de desarrollo ecuatorianos, se puede observar un desplazamiento conceptual entre el PNBV 2009 y el PNBV 2013, concibiéndose en el primero la economía social y solidaria como motor de transformaciones más amplias del sistema económico, y en el segundo como un sector económico más, junto con el de la economía pública y privada. El primero planteaba la transición desde la hegemonía capitalista neoliberal a un “sistema económico soberano regido por el Buen Vivir” (PNBV 2009-2013, 329), transición concebida en cuatro fases, en las que la economía solidaria tenía un rol muy relevante –especialmente en las dos primeras-.

## **1.2. Cambio de la matriz productiva: de medio a fin**

Cada vez de forma más evidente, los balances gubernamentales sobre el desempeño económico han ido soslayando la discusión sobre los horizontes políticos ulteriores de la transición, enfatizando el “positivo” desarrollo de la economía a la luz de los indicadores macroeconómicos tradicionales y de los marcos teóricos implícitos o explícitos de la ciencia económica convencional. Ha dejado de interesar a los líderes gubernamentales y a

los conductores de la economía, los referentes “utópicos” de transformación económica y política que se esgrimían al inicio; las alusiones a la direccionalidad política del proceso se han vuelto cada vez más escasas y han tomado prioridad objetivos económicos como el “cambio de la matriz productiva” que, de ser un medio para lograr una mayor autonomía económica de los países en el concierto internacional, ha pasado a ser el fin del proceso económico, sin que se haya discutido de manera consistente, qué rol les cabría a la economía solidaria y a la economía comunitaria en ese “objetivo nacional”.

Un punto de discusión estratégico en torno al cambio de la matriz productiva es el relacionado a si son o no compatibles los principios de funcionamiento de la economía solidaria y la economía comunitaria con las exigencias de ese cambio propuesto. Entre las características de la economía social y solidaria se establecen el predominio del trabajo en la organización de los factores de producción (Coraggio 2007, Gaiger 2007), la unidad entre la posesión y la utilización de los medios de producción o la no separación del trabajo respecto de la propiedad (Gaiger 2007, Coraggio 2007), la subordinación del valor de cambio a la lógica de producción de valores de uso (Coraggio 2007), principios que podrían entrar en contradicción con las características que exige el cambio de la matriz productiva que apuntan a la constitución de empresas industriales de propiedad privada o estatal, a la orientación de la producción hacia la satisfacción de la demanda interna pero principalmente hacia la exportación, y a una creciente incorporación de tecnología y valor agregado en los procesos productivos.

No obstante, Gaiger (2007) sostiene que, en tanto el capitalismo conserva el predominio en el ámbito de las fuerzas productivas y en la circulación y distribución, mientras la economía solidaria se asienta fundamentalmente en otro tipo de relaciones de producción, la manera en que ésta podría subsistir, sin sucumbir ante la lógica capitalista, es mostrando superioridad económica frente al capitalismo, lo que para este autor supone asumir su base técnica. De acuerdo a este criterio, uno de los requerimientos del cambio de la matriz productiva (la incorporación de tecnología en la producción) no debería en principio afectar el desenvolvimiento de la racionalidad solidaria y más bien sería deseable que ocurriera. No obstante, sería preciso precautelar que la organización de los procesos de trabajo y la relación de los/as trabajadores/as con la tecnología no afecte el principio del predominio del trabajo sobre los otros factores de producción.

La incorporación de una cierta tecnología en la producción agrícola campesina también es vista como necesaria por sus actores; todo depende en qué tipo de modelo agrario se inserte. Una artesana de una de las redes solidarias de Bolivia reclamaba que el estado no fomentaba la creación de hilanderías y que los/as productores/as artesanales tenían que comprar del Perú la fibra hilada de la propia lana de llama o de alpaca que ellas venden en forma de vellón a ese país, con lo cual se encarecen sus costos de producción artesanal (Entrevista a actora social en Bolivia 2013 –código N-). Cierta tipo de producción de la economía solidaria y de la economía comunitaria está orientada a la exportación, como productos agrícolas orgánicos o productos artesanales, por lo que esa otra característica del cambio de la matriz productiva –relacionada con la diversificación de exportaciones- no estaría en contradicción y más bien debería promoverse el que las asociaciones y grupos de productores comunitarios y solidarios puedan dar pasos hacia procesos transformativos que les permita incorporar valor agregado en su producción y mejores condiciones de comercialización, sin que ello suponga, otra vez, articularse como furgón de cola a las empresas capitalistas y a sus dinámicas.

Otro punto de discusión es sobre cuáles son las ramas económicas que se estarían priorizando para el cambio de la matriz productiva en ambos países, para ver si incluyen aquellas donde se desarrollan actividades de economía solidaria y economía comunitaria. Wanderley (2013 b) señala que en Bolivia se ha dado prioridad a la industrialización de recursos estratégicos y que para la industrialización de alimentos se optó por la constitución de empresas estatales en vez de apostar al fortalecimiento de los actores productivos. En Ecuador no ha sido muy clara una opción de industrialización alternativa a las actividades extractivas y primarias; el programa de Alianza País 2012 hablaba de industrias estratégicas como la refinera, astillero, petroquímica, metalurgia del cobre y siderurgia (Citado en PNBV 2013-2017, 54), donde no se encuentran actores de economía solidaria. Un documento de la Secretaría de Planificación (SENPLADES 2012 a) mencionaba catorce sectores, entre los cuales quizás un tercio de ellos podrían, potencialmente, incluir a emprendimientos solidarios.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Alimentos frescos y procesados, confecciones y calzado, productos forestales de madera, transporte y turismo, servicios ambientales, biotecnología, energías renovables, industria farmacéutica, metalmeccánica,

En el PNBV 2009-2013 se planteaba la agroecología y el ecoturismo –sectores donde la economía solidaria tenía algunos desarrollos- como dos puntales a ser fortalecidos como vehículos redistributivos y como sectores económicos que adquirirían prioridad en la transición. Tales sectores no aparecen categóricamente en el PNBV 2013-2017, y lo que algunos análisis han observado es una orientación netamente empresarial capitalista en el impulso de actividades turísticas del periodo más reciente (Carrión y Sánchez, 2014) y medidas que van en contra del impulso de la agroecología, como la importación masiva y entrega subsidiada de agroquímicos (Ospina 2013).<sup>4</sup>

El impulso de la minería mediante explotación de empresas transnacionales y la apertura de nuevos campos de explotación petrolera ha sido la tónica en Ecuador. En ambos países, el criterio gubernamental ha sido aceptar como indispensable la explotación extractiva para generar recursos que se canalicen hacia otros sectores de la economía y para redistribuirlo en el área social. Más allá de la mayor o menor claridad de las definiciones sobre los sectores económicos que se convertirían en punta de lanza de la transformación de la matriz productiva, los resultados efectivos en ambos países muestran un escaso o nulo avance en esa dirección<sup>5</sup> y, en todo caso, una desatención a la discusión y propuestas concretas de participación de la economía solidaria y de la economía comunitaria en el “cambio de la matriz productiva”. El énfasis de la prioridad del cambio de la matriz productiva radica –en lenguaje marxista- en el cambio de las fuerzas productivas de la economía, pero está ausente la discusión sobre el cambio de las relaciones de producción o, en este caso, el fortalecimiento de las relaciones de producción solidarias (y comunitarias), potenciando la dinamización de aquellos sectores donde éstas existen para fomentar su mayor presencia en los procesos de cambio de la matriz productiva.

---

petroquímica, , tecnología informática, automotores y partes, construcción, son los sectores mencionados por SENPLADES 2012 a, 15.

<sup>4</sup> En su último informe a la nación, el presidente Correa volvió a mencionar las industrias que señalaba el programa de Alianza País en 2012, indicando que en el último año de gobierno se impulsará aquellas “industrias industrializantes, que esperamos eleven el coeficiente PIB industrial/PIB total al 25%, es decir el nivel de países desarrollados” (Correa 2016, 56).

<sup>5</sup> En el capítulo segundo consigné datos aportados por algunos estudios, sobre el escaso desarrollo de la manufactura, el crecimiento de actividades de comercio y servicio, en ambos países; poco mejoramiento cualitativo del empleo, especialmente en Bolivia, por la muy baja cobertura de seguridad social de la fuerza laboral, entre otros indicadores.

### **1.3. La confrontación de modelos productivos en el agro**

Aunque no referido al cambio de matriz productiva -que supone principalmente una superación de una economía asentada en actividades primarias-, se precisa una mirada al sector agrario/pecuario, porque es la base de la economía comunitaria, porque amplios sectores de la economía solidaria están insertos en actividades agrícolas -por la vía de producción agroecológica y producción orgánica-, porque, al menos en Bolivia, se han generado procesos en el agro cuyo devenir posibilita la problematización de algunos aspectos que suscitaron esta investigación y porque, en este ámbito, hay algunos contrastes destacables entre las realidades boliviana y ecuatoriana.

Ciertas cifras sobre el saneamiento y reparto de tierras en Bolivia arrojan una impresión muy positiva del impulso dado a este proceso en el periodo de gobierno del presidente Morales. Si entre 1996 y 2005 se había saneado un 28% de la superficie, entre 2006 y 2014, la superficie saneada alcanzaba al 67,5%. Si en el primer periodo se habían consolidado 98 TCO (tierras comunitarias de origen) que comprendían cerca de seis millones de hectáreas, en el segundo período, los TIOC (territorios indígena originario campesinos) eran 383 y abarcaban casi 18 millones de hectáreas. En 2014, un tercio de la superficie saneada pertenecía a TIOC, y junto con las tierras entregadas a comunidades interculturales se llegaba a un 57.5% de la superficie de tierra del país en manos de indígenas originarios campesinos, frente a un 8,5% de superficie en manos de empresas agrarias y mediana propiedad. A esa fecha, un 34% de la tierra saneada constaba como “tierra fiscal” parte de la cual era susceptible de continuarse repartiendo. En Bolivia se introdujo además la disposición de observar la equidad de género en la titulación, que debía expresarse en la colocación –en primer lugar- del nombre de las mujeres en los títulos emitidos a cónyuges, convivientes o copropietarios hombres y mujeres. A 2014, un 46% de mujeres aparecían como titulares.<sup>6</sup>

Estos datos, contrastan ciertamente con los que existen en Ecuador, donde el propio Presidente reconoce su deuda con la “revolución agraria”. El Ministerio de Agricultura informaba que se habían repartido hasta el 2012, veinte mil hectáreas, cuando se había identificado medio millón de productores/as familiares sin tierra y otro tanto que

---

<sup>6</sup>Datos tomados de MDRAMA 2007 y MDRyT 2014 b.

necesitaban mejorar su acceso a ella (Ospina 2013). El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 modificó la meta de “reducir en un 22% el nivel de concentración de la tierra”, que aparecía en el plan 2009-2013 y la sustituyó por otra, bastante menos ambiciosa, como “disminuir la concentración de la superficie regada a 60 veces”.

Otro aspecto contrastante entre Bolivia y Ecuador es que desde la ley INRA (1996) y su reforma para la “reconducción comunitaria de la reforma agraria” –ley 3545- (2006), la distribución de la tierra se vincula estrechamente con la consolidación de territorios indígenas originarios campesinos, que engloba la posibilidad no sólo del control del recurso económico tierra, sino del conjunto de factores culturales, políticos y sociales que atañen al gobierno del territorio. Si bien se reconoce que la consolidación de TIOC, via ley 3545, no se articuló a las dimensiones jurídico políticas de la afirmación del estado plurinacional, planteada por cuerda separada en la ley de autonomías, existe de todas maneras, un mayor margen de intervención comunitaria en la distribución de la tierra y en la organización de los procesos económicos al interior de los TIOC. En Ecuador, ni siquiera en el nivel de la discusión se plantea esta articulación entre tierra y territorios.

Desde un punto de vista cualitativo, se han hecho otros señalamientos para el caso boliviano. Dada la garantía a los latifundios productivos, el reparto de tierras fiscales ha sido fundamentalmente de tierras de vocación forestal y no tierras de calidad agrícola (Arze y Gómez 2013) por lo que se mantiene una estructura agraria dual donde los indígenas y campesinos poseen tierras marginales, sin riego, con poca capacidad productiva, alejadas de las carreteras y en lugares que carecen de servicios, mientras las mejores tierras se mantienen en manos de los grandes propietarios (Liendo 2011).<sup>7</sup> Se ha profundizado por otra parte, la extranjerización de la tierra, especialmente en los agro negocios sojeros del Departamento de Santa Cruz (Cartagena 2012).

Haber privilegiado objetivos macroeconómicos de control inflacionario ha llevado a importar alimentos en una alta proporción,<sup>8</sup> lo que ha afectado fuertemente la producción

---

<sup>7</sup> Según Urioste, de aproximadamente 700.000 unidades agrícolas, 87% son de pequeños productores indígenas y campesinos, que viven en comunidades (2.7 millones de personas) y ocupan el 14% de la superficie arable, mientras 13% son medianos y grandes empresarios que ocupan el 86% de la tierra productiva (Citado por Liendo 2011, 24).

<sup>8</sup> Arze y Gómez hablan de un 60% de aumento de importación de alimentos entre 2006 y 2009.



de las unidades campesinas.<sup>9</sup> La Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, aprobada en 2011, dejó abierta la posibilidad de producción de organismos transgénicos en algunos casos en los que Bolivia no fuera centro de origen, lo cual favorecía la producción empresarial, concentrada en monocultivos, que es la que usa la producción transgénica, en desmedro de la producción campesina y comunitaria (Cartagena, 2012).

El pedido de abrir los candados de la producción transgénica –que ya se aplica parcialmente en los cultivos de soya- fue fuertemente disputado por los representantes de los agro negocios en la Cumbre “Sembrando Bolivia”, realizada en Santa Cruz en abril de 2015, dejándose aún pendiente la decisión al respecto. La insistencia de las Cámaras de Empresarios Agrarios tomó fuerza en el contexto del tema central de aquella Cumbre convocada por el Gobierno de Morales, que fue el del aumento acelerado de la productividad agrícola, para superar el “atraso” que al respecto tiene Bolivia en relación a otros países latinoamericanos.

#### **1.4. ¿“Productividad” neutra o capitalista?**

La representación de la “productividad” se convierte en la llave interpretativa de una de las principales políticas sectoriales de Bolivia, analizada en mi investigación, la “Reconducción comunitaria de la reforma agraria” que se instituye en 2006 mediante una reforma a la Ley INRA expedida en 1996 y que se proponía afectar a los latifundios “improductivos” mediante la profundización del proceso de saneamiento de la propiedad de las tierras iniciado en el gobierno de Sánchez de Lozada.<sup>10</sup> Esta idea de que con la reforma agraria lo que debía afectarse eran los latifundios improductivos, hunde sus raíces en la reforma agraria de 1953, aunque en ese entonces se consideraba además del carácter de improductividad -ligada a la existencia de relaciones serviles de trabajo- la extensión de la propiedad, cuestión que no se consideró ni en 1996 ni en 2006. La Constitución aprobada en 2009 fijó en 5000 hectáreas la superficie máxima de la propiedad de la tierra, para

---

<sup>9</sup> En Ecuador, todavía el 85% de alimentos que se consumen en el país, provienen de producción nacional, pero sí han aumentado también las importaciones en algunos rubros como carnes, aceites vegetales, cereales y vegetales entre 2007 y 2010 (García 2013).

<sup>10</sup>Captar la centralidad que adquiere la representación de productividad en la política de “Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria” fue posible a partir de la aplicación del enfoque crítico de WPR desarrollado por Carol Bacchi (2009).

aquellos predios que se adquirieran o titularan después de la expedición de la Constitución, lo que suponía no afectar a propiedades de mayor tamaño que hubieran estado legalizadas previamente.

El lógico corolario de este supuesto de la política de reconducción comunitaria de la reforma agraria era que los latifundios “productivos” eran intocables y que esa característica era el rasero con el que debía medirse no sólo la legitimidad de la propiedad, sino la proyección de cualquier modelo económico exitoso.

¿Pero hay un solo tipo de productividad?, ¿Qué productividad es la que apuntalaría un proceso de fortalecimiento de la economía comunitaria y de la economía campesina?

En Bolivia se han ido decantando visiones distintas sobre el modelo agrario. Una es la de los empresarios agrícolas, especialmente afincados en el oriente del país, donde se fueron consolidando grandes propiedades agrícolas y pecuarias, una vez que declinó el impulso de la primera reforma agraria y los gobiernos militares impulsaron “la marcha hacia el oriente”, a partir de 1964, promoviendo la entrega de grandes latifundios. Otra es la de las organizaciones indígenas originarias campesinas, empoderadas a partir de la asunción del gobierno de uno de los suyos, el Presidente Evo Morales. Estas lograron que el gobierno expidiera tempranamente la “reconducción comunitaria de la reforma agraria”. En su momento, los empresarios agrarios y sus representaciones políticas departamentales se opusieron fuertemente a esta reforma, que venía acompañada de un discurso de reivindicación social y de énfasis en la equidad distributiva a partir del control del cumplimiento de la Función Económica Social (FES) de las propiedades agrarias. Al cabo de 9 años, ese discurso cedía abiertamente el paso al de la “productividad” en la Cumbre Sembrando Bolivia de abril 2015, donde los empresarios lograron extender a cinco años el periodo de control de la FES, aduciendo que los controles más frecuentes (cada dos años como instituyó la reforma) les significaba un castigo que impedía su inversión para la productividad, porque generaba inseguridad jurídica.

Las organizaciones indígenas originarias campesinas, ya desde el 2014 pedían, por su parte, la abrogación de la ley que con tanto entusiasmo impulsaron inicialmente<sup>11</sup> y en la Cumbre de 2015 insistieron en la revisión de la ley INRA y la 3545, proponiendo en cambio otras leyes “anti latifundio”, ley de aguas, ley anti transgénicos, entre otras.<sup>12</sup> Ni ellas, ni seguramente el gobierno, dimensionaron, en el momento de su expedición, las contradicciones que surgirían posteriormente por la colisión entre el objetivo de resguardar los latifundios “productivos” y el de entregar los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC), que fue una conquista que lograron incluir desde la ley INRA de 1996, por efecto de las movilizaciones indígenas de los años noventa.

La noción de “productividad” que reivindican los empresarios agrícolas y que, al parecer, la comparte hoy el gobierno de Morales, supone la ampliación de la frontera agrícola para la producción de monocultivos de exportación, con uso intensivo de tecnología que incluye paquetes agroquímicos y semillas transgénicas. Las organizaciones indígenas, campesinas y de productores asociados que suscribieron la Propuesta en 2015 partían de la demanda de “devolver el poder al campo y al campesinado” para poner en marcha un modelo de diversificación de la economía y soberanía alimentaria, basado en el fortalecimiento de la agroecología. Hablan de potenciar “la economía social comunitaria y la agricultura indígena originaria campesina, como el corazón de esa soberanía alimentaria”.<sup>13</sup> No rechazan una tecnología y mecanización sostenible ni la noción de productividad en un marco de “agricultura familiar comunitaria ecológica” que la distinguen del “modelo extractivista primario exportador” y la “agricultura industrial que promueve la “revolución verde”.

En la política de reconducción comunitaria de la reforma agraria se aceptó implícitamente que podían coexistir los dos objetivos sin que se afectaran uno al otro: la consolidación del latifundio productivo y la consolidación de los TIOC. Reflexionando este supuesto a la luz de la discusión teórica sobre las posibilidades de coexistencia de distintas formas de

---

<sup>11</sup> Planteamiento de la CSUTCB y la CNMCIQB-BS dos de las organizaciones campesinas más afines al gobierno, en la Cumbre Nacional de Tierra y Territorio, celebrada en abril de 2014.

<sup>12</sup> Propuesta del Pacto de Unidad para la Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia” 2015. Ver extractos de esta propuesta, en Anexo N. 4.

<sup>13</sup> Es altamente significativo que esta propuesta fuera suscrita tanto por las organizaciones sociales comunitarias como por las organizaciones de economía solidaria, puesto que entre éstas generalmente ha habido más bien desencuentros.

organización económica en el marco de una economía plural o de un sistema social y solidario, puede apreciarse que una “coexistencia” simétrica y armónica es muy difícil, ya que alguna de las formas de producción -la dominante en términos de peso económico y político- pretende, y generalmente logra, imponer su racionalidad a las demás y subordinarlas.

Es lo que pudo apreciarse paladinamente en la Cumbre del 2015, donde se produjo una evidente concesión del gobierno a los empresarios agrícolas debilitando el principio de equidad distributiva que se expresaba –quizás más simbólica que realmente- en controles periódicos, cada dos años, del cumplimiento de la FES. La concesión fue más contundente porque se la hizo como fruto del “consenso” con las organizaciones indígenas, campesinas y de productores de la economía solidaria que tuvieron que discutir en el terreno –no sólo geográfico- de los empresarios (Santa Cruz), sino en su terreno discursivo: la productividad. Una de las principales dirigentes de la organización Bartolina Sisa, luego de comentar que los empresarios no lograron ampliar el plazo de control de la FES a diez años como pretendían, sino “sólo a cinco”, concluyó pidiendo a los empresarios “producir y trabajar en conjunto”,<sup>14</sup> mientras el vicepresidente García Linera sentenciaba que si en los cinco años concedidos no se evidenciaba “el aumento de la producción” no habrán nuevas concesiones.<sup>15</sup>

¿Es ineluctable el predominio de la racionalidad capitalista dominante y el “engullimiento” de otras racionalidades económicas en la dinámica de reproducción capitalista? Esta es la tesis del marxismo clásico. Los proponentes de la economía solidaria, en cambio, apuestan por otra opción en la que el fortalecimiento de otras economías con racionalidades distintas a la capitalista vaya ganando terreno hasta lograr una relación de fuerzas favorable al efectivo afianzamiento de la pluralidad económica. Es la propuesta de Laville, de Gaiger y otros autores.<sup>16</sup>

Coraggio plantea que

---

<sup>14</sup>Palabras de Juana Ancieta, dirigente de la organización de Mujeres Bartolina Sisa, recogida en el periódico Página 7 (<http://tinyurl.com/hsr67g2> ).

<sup>15</sup> Palabras del vicepresidente García Linera recogidas en el periódico Página 7 (<http://tinyurl.com/hsr67g2> ).

<sup>16</sup> En el capítulo 1 desarrollé esta discusión.

“Hacer” Economía Social [y solidaria] es entonces un concepto para la transición desde la periferia, que implica contribuir conscientemente a desarticular las estructuras de reproducción del capital y a construir un sector orgánico que provea a las necesidades de todos con otros valores, institucionalizando nuevas prácticas en medio de una lucha contra hegemónica, contra la civilización capitalista, que afirme otro concepto de la justicia social, que combine el mercado regulado con otros mecanismos de coordinación de las iniciativas, que pugne por redirigir las políticas estatales y en particular la producción de bienes públicos, pero que –salvo excepciones puntuales- no puede por un tiempo (que resulta muy largo para la sobrevivencia inmediata pero corto para el largo período histórico) dejar de operar dentro de la existente” (Coraggio 2008, 39).

Este “programa” señala algunos derroteros que hablan de un doble movimiento en el terreno económico, orientado a fortalecer un sector orgánico de “otra economía” pero también a desarticular las estructuras de reproducción del capital, operando –por un determinado tiempo histórico- dentro del orden económico existente. Pero además habla de otros valores, de nuevas prácticas y de un re-direccionamiento de las políticas estatales en el marco de una lucha contra hegemónica contra la civilización capitalista, lo que dirige la mirada a otras dimensiones no económicas –culturales, sociales y políticas- que formarían parte de la transición, de la transformación. Es una opción que tendría un claro lugar de enunciación, “desde la periferia”, que lo traduzco no sólo como una definición geopolítica en el sistema mundo, sino como el lugar de los de abajo, de las iniciativas de los actores de carne y hueso de la otra economía.

Leyendo la reconducción comunitaria de la reforma agraria de Bolivia desde este prisma, se pueden hacer algunas constataciones. Esta política no se inscribe en un horizonte tendencial de desarticulación de las estructuras de reproducción del capital, desde que convalidó la noción de “productividad” como elemento central para consolidar la propiedad de la tierra, noción que estuvo presente desde 1953, y no sólo se refería a la producción en sí, sino a la supresión definitiva de relaciones serviles para lograr la generalización de relaciones salariales en los latifundios. En su sentido más genuino, esta representación apuntaba y apunta a consolidar la modernización capitalista del agro, empoderar simbólicamente a los empresarios agrarios como prototipo de productores modernos, eficientes y productivos y legitimar el modelo de desarrollo agrario que promueven. Al asentar la política en el mismo

instrumento existente desde 1996 –la ley INRA- con algunas reformas que no apuntaron a socavar esta representación subyacente, no podía sino darse una línea de continuidad, que se ha ido imponiendo y haciendo visible conforme el avance del proceso, develando aspectos que no fueron clarificados inicialmente, cuando era relevante el otro objetivo de la política: acelerar la consolidación de los TIOC.

Una segunda constatación es que, lejos de fortalecerse un sentido común cultural descolonizador que estuvo vigente al inicio y se expresó en algunos de los instrumentos legales adoptados acordes con el marco conceptual del “vivir bien”, inscrito en un horizonte de lucha cultural contra hegemónica, se lo ha ido deslegitimando en aras de los “resultados de la productividad”. En la mentada Cumbre de abril 2015, los empresarios agrarios defendían su propuesta de introducción de semillas transgénicas, basándose en supuestos estudios técnicos, y desvalorizaban la oposición de las organizaciones indígenas originarias campesinas, endilgándoles una visión “ideológica” alejada de la técnica. Al mismo tiempo, el vicepresidente García Linera se hacía eco de la visión empresarial afirmando que la productividad se logra “mejorando semillas, mejorando riego, introduciendo biotecnología”<sup>17</sup> mientras el presidente Morales señalaba que lo importante no era cómo se produce sino que la producción boliviana esté en los mercados del mundo.<sup>18</sup>

Una tercera constatación es que el lugar social y político desde el que se planteó la política de reconducción comunitaria de la reforma agraria en 2006 fueron las organizaciones indígenas originarias campesinas (del Pacto de Unidad), que lograron una de las primeras decisiones del gobierno de Morales, en ese entonces fuertemente ligado a éstas. En 2015, las mismas organizaciones más las representantes de los productores de economía solidaria, cuestionaban esa política y planteaban otras propuestas, desde la revisión de las leyes que le dieron origen hasta un conjunto de medidas para apuntalar un modelo agrario de soberanía alimentaria de base campesina. La gran diferencia entre 2006 y 2015 es el lugar en el que se ubicó el gobierno: en 2015, estaba más cerca de las propuestas de los

---

<sup>17</sup> “La cumbre del agro deja abierto debate sobre transgénicos”. [Paginasiete.bo](http://tinvurl.com/zi3hvdm), 23 de abril 2015. <http://tinvurl.com/zi3hvdm>(Consulta en octubre de 2015).

<sup>18</sup> “Morales abre posibilidad del uso de semillas transgénicas”, [Notiboliviarural](http://tinvurl.com/zbuwulf), 22 de abril de 2015. <http://tinvurl.com/zbuwulf>

empresarios de los agro negocios que de las de las organizaciones indígenas originarias campesinas.

### **1.5. Sistema social y solidario vs. sector popular y solidario**

En Ecuador, como he explicado antes, se plantea por un lado el sistema social y solidario, como definición de todo el sistema económico y, por otro, la economía popular y solidaria como una de las formas de organización de la economía. En este sentido, respecto de Bolivia, hay mayor precisión en la orientación que debería ir asumiendo el conjunto de la economía, puesto que la “economía plural” que es la definición general en ese país, no afirma una definición o característica dominante específica del sistema económico.

La definición constitucional del sistema económico como social y solidario en el Ecuador, era un hecho inédito frente a las definiciones anteriores y, en particular, a la que estaba vigente desde el año 1998, que hablaba del sistema económico como una “economía social de mercado”. Esta nueva definición representaba una oportunidad muy importante para cuestionar las lógicas utilitarias y no solidarias del capitalismo y darle una connotación más precisa a la transición que se proponía en el ámbito económico. Esta definición sí permitía plantearse como hipótesis el avance hacia el logro de aquellas características señaladas por Coraggio citadas antes, en un horizonte mediano -que se debía construir desde ahora-.

¿Qué ocurrió en la práctica? No se definió, de manera concreta, ni en la Constitución ni en los planes de desarrollo, las características del *sistema* social y solidario y había que hacer un rodeo para entender los componentes del “régimen de desarrollo” y del “régimen del buen vivir” para configurar una idea más precisa. Por régimen de desarrollo se entendía “el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*” (Constitución Ecuador 2008, Art. 275), lo que suponía la conjunción de distintas dimensiones, además de la económica. Por régimen del buen vivir se aludía a las dimensiones sociales y ambientales del régimen de desarrollo, orientadas a la inclusión, la equidad y la defensa de la biodiversidad. En el terreno propiamente económico se planteaba un sistema basado en “la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los

medios de producción y la generación de trabajo digno y estable” (Constitución Ecuador 2008, Art. 276, 2).

El presidente Correa hizo su último informe anual en mayo de 2016<sup>19</sup> sin mencionar ni una sola vez la economía popular y solidaria. Caracterizó su periodo gubernamental como la “década ganada” por algunos resultados como los siguientes: un importante incremento de gasto en educación, salud, bienestar social y seguridad,<sup>20</sup> que ha logrado insertar a un millón doscientos mil niños y jóvenes a la educación e incrementar 22 millones de asistencias médicas.<sup>21</sup> Una reducción de 16.5 puntos de pobreza multidimensional, habiendo salido de la pobreza un millón novecientos mil ecuatorianos; un cambio en la proporción del reparto del ingreso nacional entre capitalistas y trabajadores, estando ahora una mayor porción que antes (37%) en manos de los trabajadores (Correa 2016). Estos indicadores mostrarían que existen algunos resultados en uno de los objetivos del régimen de desarrollo –la “distribución de beneficios del desarrollo”-. El indicador de una mayor proporción del ingreso nacional en manos de los trabajadores, se deriva principalmente de una política de incremento constante de salarios que se ha producido en estos años, pero el propio presidente ha señalado que lo realizado en este ámbito “ha sido básicamente una política reactiva corrigiendo clamorosas injusticias como la tercerización laboral o la no afiliación al IESS” (Correa 2016, 61).<sup>22</sup> De allí que, en el objetivo de “generación de trabajo digno y estable”, aparte de que está pensado fundamentalmente para el trabajo asalariado, hay varias deudas de inequidad no saldadas.

En el otro objetivo económico del régimen de desarrollo, la “distribución igualitaria de los medios de producción” y en los cambios simultáneos que se esperaba hubiera en las dimensiones política, socio-cultural y ambiental, es donde la balanza se inclina

---

<sup>19</sup> El presidente Correa no fue candidato presidencial en las elecciones de 2017. Una reforma constitucional que habilitó las reelecciones indefinidas estableció una disposición transitoria para no aplicar esta autorización en las elecciones de 2017.

<sup>20</sup> De los 169 mil millones de dólares de ingresos fiscales netos entre 2007-2015, el 50% de este valor se habría invertido en los rubros indicados (Correa 2016).

<sup>21</sup> El Presidente, sin embargo, reconoció que no se ha logrado la meta del milenio en reducción de la mortalidad materna y que la disminución en desnutrición infantil ha sido escasa (Correa 2016).

<sup>22</sup> Se ha relevado como un logro positivo del gobierno de Correa el incremento de cobertura de la seguridad social que se ha duplicado, pasando de 1.518.164 personas afiliadas al seguro general obligatorio a 3.113.163 (IESS 2014, 6). No obstante, el gobierno retiró el aporte estatal del 40% al fondo de pensiones jubilares, aduciendo que era un subsidio innecesario por no requerirlo el IESS en el momento actual, lo que genera preocupación para la sustentabilidad futura del sistema de pensiones.



notablemente hacia la continuidad y profundización del capitalismo. Bien sostiene Acosta que “sólo se han distribuido mejor los ingresos, más no la riqueza” (Acosta 2014, 296) porque en una economía con el doble de tamaño que en 2007, los niveles de concentración de la riqueza han aumentado. Según el Censo Nacional Económico del 2010 “los principales grupos económicos del país (75 grupos y aproximadamente 3080 empresas) tenían en 2003 ingresos que representaban el 32,5% del PIB y en el 2010, habían ascendido a casi el 44%”. Asimismo, “el 10% de las mayores empresas del país absorbió casi el 96% de las ventas nacionales, y dentro de este grupo, el 1% facturó el 86% del total nacional” (Martín Mayoral 2012, 247). El propio presidente Correa deja sentada la orientación principal seguida en su gobierno en estas dos esclarecedoras sentencias:

Básicamente estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo de acumulación, antes que cambiarlo, porque no es nuestro deseo perjudicar a los ricos, pero sí es nuestra intención tener una sociedad más justa y equitativa” (Diario El Telégrafo, enero 15/2012, citado por Ospina 2013, 210).

El próximo gobierno recibirá un país económicamente más fuerte con su Producto Interno Bruto duplicado en relación al 2006, con los ingresos generados por la explotación del ITT, por la inversión minera, por la exportación de energía hidroeléctrica, por las alianzas público-privadas en puertos y carreteras (Correa 2016, 45).

Su última aseveración es suficiente para clarificar que los temas ambientales se han puesto en segundo plano para dar paso a un modelo extractivista que no ha variado y más bien se ha intensificado.

La noción que transmite la idea de un “sistema social y solidario” es un proceso global de interrelaciones entre las esferas económicas, sociales, culturales y políticas impulsadas conscientemente hacia el cambio, en un horizonte de mayor solidaridad e igualdad económico-social. Aunque algunos ideólogos neoliberales han querido ver “socialismo” en el modelo impulsado por el presidente Correa,<sup>23</sup> parece más ajustada a la realidad la definición de otros autores que lo caracterizan como “modernización capitalista y neo desarrollista” (García 2013, 195) o como una propuesta desarrollista de modernización del

---

<sup>23</sup> Lucio Paredes (2012), Pozo (2012), por ejemplo.

capitalismo extractivista que “busca la eficacia tecnocrática, la provisión de infraestructura y el incremento del consumo a partir de la recuperación del Estado” (Acosta 2014, 301).

En ese marco de una falta de cimentación de un sistema social y solidario en su integralidad macro económica, macro social y política, a lo que se ha prestado atención es a la economía popular y solidaria desde la dimensión sectorial de algunas políticas y desde la institucionalidad creada durante este periodo gubernamental,<sup>24</sup> cuyos efectos limitados y limitantes he analizado en esta investigación. Ante la ausencia de un marco continente de orientación económica solidaria, lo que ha prevalecido es la definición de la EPS como “sector” del sistema económico, no sólo coexistente con los sectores de economía capitalista privada y economía estatal sino necesitado de anclarse a éstas para subsistir y ser exitoso; además, un sector que debe ser “creado” desde el estado, o “reconfigurado” a partir de las nociones de funcionamiento concebidas por éste como adecuadas. De esta forma, la orientación gubernamental que inicialmente planteó a la economía solidaria como un vector de cambio del sistema económico en su conjunto, ha ido derivando hacia concebirla como un “sector” económico anclado a la dinámica general del sistema capitalista.

## **2. Lo político social y lo político estatal. La importancia de la dimensión política**

### **2.1. Posibilidades de los actores indígenas y campesinos bolivianos para “cambiar el rumbo”**

El objetivo de acelerar la consolidación de las tierras comunitarias de origen (TCO) y conceder un amplio margen de protagonismo social a las organizaciones indígenas originarias campesinas en el proceso de saneamiento de la tierra, se basó en el supuesto de que existía una injusta estructura de tenencia de la tierra que debía ser cambiada y una deuda histórica de despojo que debía ser pagada. Las luchas indígenas desde los años 90 les otorgaron el derecho de incluir ese objetivo en la ley INRA de 1996 y de acelerarlo con la reforma de 2006. Lo que se observa en 2015 es una lectura más clara de las organizaciones indígenas originarias campesinas –que no hubo en 2006- de las constricciones que significa el sistema latifundario capitalista para el logro de sus objetivos. Su empoderamiento les ha

---

<sup>24</sup> Ley (LOEPS), Superintendencia (SEPS), Instituto de Fomento (IEPS) y Financiamiento (CONAFIPS).

impulsado a delinear mejor sus propuestas de carácter económico y productivo, como efecto de haber logrado los TIOC y las tierras distribuidas a las comunidades campesinas y por el desafío de traducir sus principios y cosmovisiones frente al modelo de modernización agropecuaria vinculada a la transnacionalización capitalista impulsado por los empresarios.

Aunque hay posiciones más bien pesimistas acerca del potencial de las organizaciones sociales para impulsar luchas que reorienten la tendencia prevaleciente de reforzamiento capitalista empresarial en el agro (Prada 2014),<sup>25</sup> las propuestas levantadas por las organizaciones en 2014 y 2015<sup>26</sup> evidenciaban una capacidad de crítica y de propuesta bastante desarrollada que hacen pensar en un proceso todavía en disputa, con final abierto. Ciertamente, la propuesta no es suficiente si no está acompañada de capacidad de movilización unitaria y de construcción de acuerdos más duraderos, y ello está cruzado en gran medida por las afinidades políticas más cercanas o más distantes al partido de gobierno.

CONAMAQ y CIDOB, dos de las organizaciones que formaron parte del Pacto de Unidad inicial se han distanciado del gobierno a raíz de la posición adoptada por éste en el conflicto por la construcción de una carretera en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS) a lo que se opusieron estas organizaciones. El distanciamiento se ahondó con la actitud represiva y beligerante que adoptó el gobierno frente a las marchas realizadas contra esta obra. Otras organizaciones como la CSUTCB, la CNMCIOB-BS y la CSCIB se mantienen aliadas al gobierno. Sin embargo, todas, más otras organizaciones de economía solidaria, suscribieron sendos documentos críticos y propositivos para la Cumbre de 2015. El gobierno, por su parte, parece haber adoptado la estrategia de neutralizar la oposición política de los empresarios del oriente, que tenía en los primeros años, haciendo concesiones a sus demandas económicas, lo que ya está pasando factura respecto de las posibilidades de radicalizar la transformación económica en un horizonte pos neoliberal y más aún pos capitalista.

---

<sup>25</sup> Para Prada (2014) sólo la CONAMAQ y la CIDOB podrían mantener el espíritu transformador inicial porque las otras organizaciones campesinas plantean propuestas inscritas en una renuncia a la reforma agraria.

<sup>26</sup> Cumbre Nacional de Tierra y Territorio de la CSUTCB y CNMCIOB-BS (2014) y Propuesta del Pacto de Unidad para la Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia” (2015).

El Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras aprobado como marco de la política de reconducción comunitaria de la reforma agraria, visualizaba en 2007 que el proceso iniciado con la ley INRA (1996) no había avanzado por una serie de razones técnico administrativas que se pensaba corregir desde el estado, con un importante protagonismo de las organizaciones sociales en el control e iniciativa del proceso. No obstante, la realidad se mostró mucho más compleja por el tejido de intereses contrapuestos y, andando el tiempo, las organizaciones sociales reclaman una nueva estructura estatal para dinamizar el saneamiento (un Ministerio de Tierras) y denuncian la inoperancia de las estructuras de representación y participación previstas, que al parecer tampoco han funcionado adecuadamente.

## **2.2. Nuevo o viejo estado para otra economía**

La literatura especializada en economía social y solidaria relieves el desarrollo promisorio que ésta tiene en ámbitos locales en vinculación con procesos de desarrollo territorial y lo propio puede decirse para la economía comunitaria, por lo que se torna relevante la constatación del poco avance que ha tenido en Bolivia y Ecuador la afirmación del estado plurinacional aprobado en ambas Constituciones y, en general, los procesos de descentralización y autonomía que potencien ese desarrollo territorial. En Bolivia, la vinculación de la reforma agraria –tierra- con la asignación de territorios a los pueblos indígenas, presenta una potencialidad transformativa muy significativa, porque supone la posibilidad de dejar en manos de los gobiernos comunitarios la organización económica dentro de los territorios y, por ende, la posibilidad de sustraerse, parcialmente al menos, de la absorción en las dinámicas de la reproducción del capital. No obstante, algunos estudios han mostrado las dificultades existentes para el autogobierno de los TIOC, por el solapamiento de límites con instancias estatales como municipios y departamentos, por la superposición de normas relativas a competencias entre distintos niveles e instancias estatales que evidencian que los procesos de consolidación de los TIOC por vía de la reconducción comunitaria de la reforma agraria, no han ido aparejados con los procesos políticos de la consolidación de las autonomías y el autogobierno indígena” (Fundación Tierra 2011).

El fracaso de las líneas de acción de gestión territorial indígena que fueron incluidas permanentemente en los planes sectoriales del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras es prueba de las dificultades de coordinar políticas que dinamicen el desarrollo económico integral en territorios desde el estado central.<sup>27</sup>

La economía solidaria y la economía comunitaria son conceptos que no pueden debatirse en el estricto campo de la economía, sino que intrínsecamente se vinculan al ámbito social, cultural y político. Quijano afirma categóricamente que “no existe economía alternativa ni sistemas alternativos de producción, sin estructura de autoridad alternativa a la del estado capitalista en cualquiera de sus variantes” (Quijano 2007, 162); de allí que sea necesario un juicio crítico sobre las dinámicas políticas que se han gestado en los recientes procesos boliviano y ecuatoriano y que se plantee la pregunta sobre qué tipo de relación entre el estado y los actores de la economía solidaria y la economía comunitaria se ha dado en este periodo.

La discusión en Bolivia sobre el tipo de estado necesario para la transición política fue inicialmente más profunda que en Ecuador. Se debatía en torno a la necesidad de entender al “Estado integral”, llamado así por el vicepresidente García (2010) como el estado *de* la transición, o entenderlo como un estado *en* transición, instrumento de la sociedad (Prada 2010) o apenas como el punto de partida para la transición (Viaña 2010) que debía dejar paso al autogobierno social fruto de un salto cualitativo en las luchas sociales. En Ecuador, el socialismo del *sumak kawsay* en su expresión de socialismo republicano se lo definía como la ampliación de la libertad positiva, “considerada como no dominación y potenciación de las capacidades de los individuos” en espacios de deliberación y participación” (Ramírez 2010 c, 65) y se pregonaba la necesidad de que la ciudadanía, en tanto nuevo sujeto revolucionario, controle y supere al estado burocrático (Patiño 2010). Estas discusiones han quedado atrás en ambos países, y hoy se privilegia, sin más, la revalorización del estado, su modernización y eficiencia, pero no su transformación democrática. Al contrario, el estado se ha puesto de espaldas a las organizaciones sociales, que al inicio de los procesos boliviano y ecuatoriano fueron aliadas de los gobiernos, con represión abierta y diversas formas de disciplinamiento y control social. El modelo estatal

---

<sup>27</sup> El Plan del Sector de Desarrollo Agropecuario 2014-2018 da cuenta en su diagnóstico de la falta de cumplimiento de los objetivos de gestión territorial productiva y social (MDRyT 2014 a).

impulsado se basa en una “recuperación del estado” que ha derivado hacia el autoritarismo, especialmente porque en la relación con la sociedad y, particularmente con los grupos sociales subalternos organizados, su proceder ha sido tendiente a desorganizar las organizaciones independientes, sea por la vía de la cooptación o la franca represión y confrontación con aquellas que han mantenido un perfil autónomo y cada vez más crítico.

Esta “recuperación” del estado, presentado como uno de los principales logros de los gobiernos de Morales y Correa tiene diferentes connotaciones en cada país. En Bolivia, más que en Ecuador, ha adquirido roles amplios como actor directo de la economía; en Ecuador han sido más visibles sus funciones reguladoras y de control, no sólo a los actores económicos sino en todas las esferas de la vida social. Para la *revolución ciudadana*, uno de los objetivos centrales de la reforma política ha sido la llamada “descorporativización” del estado, para liberarlo de la sujeción a los intereses particulares de grupo, colocando en el mismo andarivel tanto a los grupos de los potentados como de los dominados, proyectando la idea de que el gobierno electo defiende un “interés general” como representante fiel de toda la sociedad.

Quienes abogan por fortalecer las “otras economías” para ir ganando terreno frente a la economía estatal y privada -lo que supone obviamente fortalecer sus actores, sus organizaciones y su poder de decisión-, también reconocen la necesidad de lograr “apoyo” del estado, no sólo en un rol redistributivo social que genere mejores condiciones generales de vida de la sociedad y socave brechas de desigualdad e inequidad, sino en el terreno concreto de políticas públicas dirigidas a las “otras economías”, para lo cual se requeriría quizás de “más estado” presente en un campo de acción que antes no ocupó, por dirigir su prioridad hacia la gran economía. Distintos autores hablan de garantizar fuentes de financiamiento, redes de comercialización, asesoramiento técnico, formación continua de trabajadores, apoyo legal e institucional (Singer 2007); diversas medidas de planificación no solo nacional sino también local para propiciar mercados, generar incentivos tributarios, mejorar el hábitat y lugares de trabajo, propiciar el desarrollo tecnológico y el mejoramiento educativo de los trabajadores y trabajadoras (Coraggio 2007 b); reasignación de recursos públicos a partir de la valoración de las empresas sociales, su reconocimiento y legitimación (Gaiger 2007). En la tensión de construir un nuevo estado que vaya

tendencialmente cediendo el paso al empoderamiento social, pero de cara al día a día de las “otras economías”, queda siempre abierta la pregunta de hasta dónde, de qué manera, bajo qué modalidades debe pedirse y darse ese “apoyo” estatal.

### **2.3. La gubernamentalidad del estado ecuatoriano hacia la EPS**

Tomo la última idea propuesta por Gaiger para problematizar doblemente lo ocurrido en Ecuador: por un lado la dificultad de identificación de las “empresas sociales” (entiéndase inscritas en la economía solidaria) y, por otro, la valoración ambivalente, pero en general negativa, de los actores de la economía popular y solidaria, que impide su real reconocimiento y legitimación.<sup>28</sup>

En Ecuador se ha hecho una conceptualización diferente de la Economía Popular y Solidaria (EPS) en dos instrumentos importantes que encuadran las políticas estatales, la Ley (LOEPS) y la Agenda programática (AREPS). La ley no distingue lo popular de lo solidario, sino lo identifica, otorgando a ambos tipos de actividades un basamento de principios que corresponde sólo a las actividades de economía solidaria. La Agenda hace la distinción entre ambas, pero no por características valorativas, sino por el tamaño (número de miembros) de los emprendimientos. Los principios que compartiría la economía popular y solidaria, según la ley, son la solidaridad, cooperación y reciprocidad, armonía con la naturaleza, privilegio del ser humano y orientación hacia el buen vivir, que en realidad no están presentes por definición en las actividades de economía popular. La AREPS en cambio distingue las actividades de economía popular como individuales y domésticas y las de economía solidaria como asociativas, sin referirse a los principios de finalidad de unas y otras.

Ambas definiciones presentan dificultades para el diseño de políticas que deberían ser distintas para cada caso, fundamentalmente por el hecho de que para valorar, reconocer, legitimar y potenciar la economía solidaria, en el marco del sistema económico, lo primero sería identificar adecuadamente esas actividades, porque se trataría de fortalecer el polo solidario en aras de dotarle de mayor fuerza económica y política, como dinamizador de un cambio tendencial de circuitos más amplios de la economía. La distinción analítica serviría

---

<sup>28</sup> Ambos temas los he tratado con detalle en el capítulo primero y quinto.

para diseñar políticas públicas que no privilegien el tránsito de lo popular a lo solidario por acción del estado como se plantea en la AREPS,<sup>29</sup> sino que en primer término fomenten y potencien las iniciativas solidarias existentes y empodere a sus actores.

Tratándose de este objetivo –el fortalecimiento del polo solidario- resulta, por otra parte, un contrasentido la caracterización de tintes negativos que sustenta la política de registro, control y regulación de las actividades de economía solidaria analizada en esta investigación. La representación que se ha construido de la EPS es como un sector “problemático”, sea porque es disperso, desordenado, poco transparente, sin credibilidad o porque en tanto expresión de la “informalidad”, es un conglomerado de pequeños y excluidos que han estado invisibilizados. En ambos casos, el papel que cobra el estado es determinante, sea para ordenar a los dispersos y controlar a los desviados de sus objetivos “sociales” o para sacar a los desvalidos de esa condición.

La centralidad del estado no ha existido prioritariamente para fomentar las actividades de economía popular y solidaria, como lo echan de menos los actores/as, sino para regular, moldear y controlar las organizaciones y actividades de esta economía. Las organizaciones creadas para el fomento (Instituto de Economía Popular y Solidaria -IEPS- y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias -CONAFIPS-) han tenido menos relevancia en su quehacer que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria –SEPS- y, además de ello, el registro obligatorio de las organizaciones en esta dependencia se lo planteó como requisito para beneficiarse de cualquier política, programa o medida. El registro a su vez ha conllevado la adecuación de estatutos de las organizaciones conforme a las directrices de la SEPS y una serie de obligaciones de información. Todo ello ha significado diverso tipo de dificultades para el funcionamiento de las organizaciones, según opiniones de los/as actores/as entrevistados/as para esta investigación, que ha ido en dirección contraria al fomento de sus actividades y al fortalecimiento de los lazos sociales que caracterizan la economía solidaria.

Esta política principal ha configurado la gubernamentalidad de las organizaciones y actividades de economía popular y solidaria, término acuñado por Foucault para denotar el

---

<sup>29</sup> El primer objetivo de la AREPS plantea “promover la transición de las formas de organización de la economía popular a las formas de organización de la economía popular y solidaria” (MIES-AREPS 2010, 97).



campo estratégico de las relaciones de poder de los estados modernos para gobernar las poblaciones, usando formas específicas de saber (la economía política) y dispositivos de seguridad, como instrumentos técnicos esenciales (Foucault 2006).

Este ejercicio de gubernamentalidad hacia las organizaciones de la EPS está basado en las necesidades del estado para gobernar una población de gran diversidad organizativa que pretende ser moldeada y ajustada a parámetros uniformes para facilitar la relación del estado con esta población, atendiendo a un objetivo de ordenamiento interno del propio estado, objetivo que surge del entendimiento que tiene el gobierno de la economía popular y solidaria como un “sector” económico, a partir de la definición constitucional de la EPS como una de las formas de organización económica, junto con la privada, estatal y mixta y que, en tanto “sector”, debe tener un registro organizado desde una sola institución del estado. Esta particular visión pasa por alto que el tal “sector” ya existía y funcionaba desde antes y que sus organizaciones estaban registradas en distintas instancias estatales con las que mantenían relación.<sup>30</sup> Se busca ahora que ese registro se unifique, para centralizar información y adecuar las formas de funcionamiento a unos parámetros dados desde la estructura gubernamental.

Este “estatismo” o sobredimensionamiento del estado en su rol regulador y controlador, expresa una tendencia global de la gestión del presidente Correa inscrita además en una visión refundacional auto asignada. Para el caso de la EPS supone un “borra y va de nuevo” porque se parte de la idea de que antes no hubo o no fueron válidas las políticas existentes, sin darse el trabajo de conocer y reconocer, valorar y legitimar lo que las organizaciones de economía solidaria ya venían haciendo desde hace algunas décadas, y sus relaciones con distintas instancias estatales a nivel nacional o local. En este marco, en vez de fortalecer se debilitan los principios de la economía solidaria que apuntan al reforzamiento de vínculos sociales horizontales y a la autogeneración de iniciativas, cobrando predominio el estado como forjador del “sector” de la EPS.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> En las Constituciones anteriores de 1979 y 1998 se las reconocía como “sector comunitario y de autogestión” o como “empresas comunitarias o de autogestión”, respectivamente (Art. 46,3 en Constitución 1979 y Art. 245 y 246 en la de 1998).

<sup>31</sup>Esta conclusión coincide con la de García, quien sostiene que “el estado se convierte en el verdadero actor del impulso de la EPS” en detrimento de la participación de los actores reales (García 2013, 173).

### **3. La poca profundidad de los cambios de género en la economía solidaria y la economía comunitaria**

#### **3.1. Economía popular y solidaria y economía comunitaria como economía “de pobres”**

Una de las representaciones construidas sobre el “sector” realmente existente, a partir de las cuales se ha definido la política analizada en esta investigación (“Registro, regulación y control de las organizaciones de la EPS”), se asienta en la idea de desvalimiento, pobreza, dispersión y exclusión de los/as actores de la economía solidaria.<sup>32</sup>

En los años iniciales del gobierno del presidente Correa, hubo una dependencia encargada de la economía solidaria en el Ministerio de Finanzas que luego se cerró y se trasladó al área “social” y concretamente al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), encargado de atender las necesidades de la población pobre y vulnerable. Desde el punto de vista de la política sectorial, estos movimientos institucionales tuvieron el efecto de una débil política de fomento y promoción de la economía solidaria, y una preeminencia del control, al haber adquirido más peso institucional la Superintendencia de EPS que el Instituto de EPS, encargado del “fomento”, que además adoptó una política de impulso directo de pequeños proyectos en vez de apoyarse en las redes de ONGs y organizaciones de segundo grado actuantes en el ámbito de la EPS.

Uno de los ejemplos de este enmarcamiento de la política de la EPS en una visión de combate a la pobreza desde el MIES-IEPS es la transformación del bono de desarrollo humano (BDH) en crédito de desarrollo humano, que fue presentado por personas entrevistadas en esta investigación además como una política de beneficio a las mujeres que son las que reciben la transferencia monetaria.<sup>33</sup> Los cincuenta dólares mensuales que reciben mujeres madres de familia se acumulan y se convierten en créditos para emprendimientos productivos que pueden hacerse de manera individual o juntando los

---

<sup>32</sup> La otra representación en la que se ha basado la política sectorial ha sido la de sospecha negativa hacia los actores/as de la EPS, por falta de transparencia y desvío de sus fines sociales, y la consecuente creación de la institucionalidad de control: la Superintendencia de EPS. Captar estos tipos de representaciones subyacentes de la política implementada fue posible a partir de la aplicación del enfoque crítico de WPR desarrollado por Carol Bacchi (2009).

<sup>33</sup> El llamado BDH se inició como política de compensación a las medidas de ajuste estructural en el gobierno de Jamil Mahuad (1998) y se ha mantenido hasta la actualidad con ajustes en sus montos. También el crédito de desarrollo humano se venía dando desde periodos anteriores al gobierno del presidente Correa.

recursos de varias mujeres, en iniciativas asociativas. En vez de pagar el crédito, las beneficiarias dejan de percibir el bono. La información accesible sobre los resultados de esta iniciativa es limitada, pero me interesa problematizarla desde el punto de vista de las representaciones que están detrás de la política.

Mis entrevistadas fundamentaban la virtualidad del crédito en vez del bono, para superar una supuesta “estigmatización” de las beneficiarias del bono como dependientes de esta asignación. Bacchi (2009) llama la atención sobre las implicaciones discursivas de la crítica a la “dependencia” que tiene la contrapartida de propiciar la auto dependencia de los individuos, para aminorar el peso sobre los sistemas de seguridad social, frente a la cesantía por ejemplo. En el caso de la transformación del bono a crédito subyace la representación de mujeres pasivas y no productivas, en tanto receptoras del bono, y de mujeres emprendedoras, activas, en tanto receptoras de un crédito para actividades económicas; de allí se deriva la necesidad de propiciar ese tránsito. Con ello se desvaloriza todo el cúmulo de actividades productivas y reproductivas que las mujeres realizan en su vida cotidiana y se concentra la valoración discursiva en aquellas actividades que producen ingresos, que adquieren el valor simbólico de “verdadero trabajo”.

Desde el punto de vista de la economía solidaria y también de la economía feminista que abogan por la idea de organizar la sociedad en torno a sustentabilidad de la vida, constituye un factor clave propiciar la interdependencia entre los seres humanos y entre éstos y la naturaleza, o sea justamente la noción opuesta a la auto dependencia, de fuertes tintes individualistas.

En opciones de política como la del bono/crédito no deja de haber un sesgo reduccionista y mistificador de las causas estructurales de la pobreza, puesto que se supone que con medidas de transferencias mínimas de ingresos, sea via bonos o créditos, se puede salir de la pobreza; la solución se convierte en una opción personal (asumir o no un crédito).<sup>34</sup>

Desde el punto de vista de la tendencia presente en las actividades de economía popular o economía asociativa que se pueden generar con los créditos de desarrollo humano y ante las debilidades en el contexto macro económico, macro político y macro social que he

---

<sup>34</sup> El gobierno del presidente Correa ha combinado tanto políticas sociales de origen neoliberal como las mencionadas como otras de carácter socialdemócrata, como la mayor inversión en salud y educación (Ospina 2013).

analizado, la EPS puede caracterizarse, en este contexto, usando las palabras de Coraggio, como “la versión débil y asistencial de la economía social y solidaria como una salida temporal para los excluidos” (Coraggio 2013 b, 123).

La política de co-propiedad de mujeres y hombres en el proceso de “reconducción de la reforma agraria” en Bolivia, si bien es reconocida como muy positiva por mujeres campesinas inmersas en relaciones de pequeña propiedad familiar, ha sido caracterizada por algunos autores como una política de inclusión en contextos de exclusión (Colque y Soria 2014) debido a la situación de empobrecimiento de la ruralidad boliviana y la escasez de tierras productivas, especialmente en el Altiplano y en los Valles, que ha obligado a la emigración de la población campesina. Por la no afectación de los llamados “latifundios productivos”, las mejores tierras han continuado en manos de los grandes empresarios y el importante reparto de tierras fiscales realizado ha ido mostrando las debilidades de una política que no se propuso limitar la gran propiedad agropecuaria.

La disposición que incluye la co-propiedad de hombres y mujeres hace expresa referencia a que se beneficiarán de ella quienes se encuentren trabajando la tierra,<sup>35</sup> lo que alude a las pequeñas propiedades y propiedades comunarias ocupadas principalmente por población indígena, donde la mayoría de miembros de las familias trabajan la tierra, porque hacerlo supone una condición culturalmente requerida para acceder a ella y conservarla. Si la disposición de equidad de género incluye esta expresa referencia, se deduce que habría el entendimiento de que tal medida era necesaria para las poblaciones pobres y mayoritariamente indígenas, por ser tales, y no para el conjunto de propietarios/as agrícolas, pues las mujeres de familias propietarias de medianas y grandes empresas agrícolas (generalmente mestizas, extranjeras y ricas) no “trabajan” la tierra. Así, aunque de manera distinta a lo observado en Ecuador, se puede concluir también que en Bolivia la economía campesina es catalogada como “economía de indígenas pobres” y que sólo ellos/as requieren medidas de “equidad de género”.

---

<sup>35</sup> Ley 3545, 2006, Disposición final octava.

### **3.2. Producción y reproducción: diada no considerada en las políticas públicas de EPS y EC**

El abordaje implícito presente en la política de transformación del bono en crédito de desarrollo humano en Ecuador es el típico “enfoque antipobreza” y “enfoque de eficiencia” descritos hace varios años por Moser (1995) dentro de la corriente denominada “Mujeres en el Desarrollo” (MED). El primero apuntaba a potenciar los roles productivos de las mujeres pobres promoviendo proyectos generadores de ingresos y asumiendo que su principal problema era la pobreza y no las discriminaciones de género. El segundo se basaba en una concepción elástica del tiempo de las mujeres y propendía a potenciar sus roles productivos, comunitarios y reproductivos, con el propósito de compensar con el trabajo múltiple de las mujeres las deficiencias de los servicios públicos (Moser 1995). Ninguno de los dos enfoques se inscribe en una perspectiva de cuestionamiento de las relaciones de poder entre hombres y mujeres y menos de transformación del orden androcéntrico.

Bacchi y Eveline (2010) ubican tres estructuras básicas donde se expresan las relaciones de poder entre hombres y mujeres: la división sexual del trabajo, la organización de la intimidad y la organización de la ciudadanía, señalando que el desafío de las políticas de transversalización de género es develarlas a través de líneas de acción que interpelen tanto a hombres como a mujeres y no sea dar a las mujeres lo que carecen en relación a lo que los hombres ya poseen, que es el enfoque convencional, inscrito en la corriente de la “igualdad de oportunidades”.

El caso de la política de titulación conjunta de la tierra en Bolivia presentada como un ícono de política de equidad de género estaría inscrita en ese segundo enfoque de otorgar a las mujeres la copropiedad de la tierra de forma explícita que antes era reconocida de forma expresa sólo para los hombres. Es un importante paso de acceso a recursos en el ámbito productivo que para las mujeres agricultoras inscritas en la pequeña propiedad familiar es muy significativo y valorado positivamente, pero de por sí no altera esas tres dimensiones de poder de género relevadas por Bacchi y Eveline y, por otra parte, no es aplicable al reparto de TIOC, que abarcan la mayor superficie, donde una norma positiva como la mencionada se topa con las normas consuetudinarias de convivencia de los pueblos indígenas originarios campesinos. Entre estos pueblos, el mecanismo principal de

transmisión de la propiedad es la herencia, allí donde los mecanismos comunitarios de reparto de tierra se han ido reduciendo (el Altiplano y Valles principalmente). En esos contextos se observan patrones flexibles de herencia, pero en general prevalece un sistema de herencia patrilineal (Colque y Soria 2014). Estos patrones de organización familiar no pueden ser alterados por una norma específica como la señalada para el logro de la equidad de género.

En Ecuador, donde las personas entrevistadas para esta investigación reconocieron expresamente la inexistencia de una política específica de género en las acciones gubernamentales dirigidas a apoyar la economía popular y solidaria, se concibe este tipo de políticas por fuera de un marco de cuestionamiento a la división sexual del trabajo desde la dinámica del ámbito económico.<sup>36</sup> Se valora como positivo el que los proyectos productivos que se impulsan con los créditos de desarrollo humano o con programas ofertados por el gobierno para incorporar a micro productoras o asociaciones de productores/as, se los hagan en las áreas “donde las mujeres saben cómo trabajar” o sea, se responda a la demanda, que en la práctica supone extender al campo laboral actividades donde se pueden ejercitar las habilidades domésticas.<sup>37</sup> Por otra parte, entre los esfuerzos por volver más eficiente al bono de desarrollo humano, se han afinado los mecanismos de control de cumplimiento de la condicionalidad de permanencia escolar y atención de salud de los hijos/as de las beneficiarias, que debe ser “garantizado” por las mujeres madres de familia para continuar recibiendo el bono, lo que se cuestiona como política que instrumentaliza a las mujeres para el logro de beneficios familiares y refuerza su rol de cuidadoras. Preguntadas mis entrevistadas sobre posibles líneas de políticas de género que podrían aplicarse a las acciones de economía popular y solidaria, cifraban el “enfoque de género” en la información y capacitación que pudiera hacerse a las mujeres desde instancias externas a las de EPS, sobre temas sociales de interés como violencia de género, salud sexual y reproductiva u otros y no estaba presente en su visión la necesidad de

---

<sup>36</sup> Un proyecto del IEPS financiado por FIDA –institución que tiene una clara política de género entre sus mandatos-ha incorporado una dimensión de género, según un informe (Aguinaga 2015). Los logros relevados aluden a contar con un porcentaje de mujeres similar al de hombres, como beneficiarias de distintos productos y servicios del proyecto, y de haber incrementado la presencia y capacidad de decisión de las mujeres en las actividades del proyecto. No existe en el IEPS información que muestre que la orientación de este proyecto particular haya permeado otros y, en general, la actividad general del Instituto.

<sup>37</sup> Servicios de limpieza en hospitales, confección de uniformes, preparación de alimentos para centros de cuidado, entre otros.

afectar nociones de la división sexual del trabajo desde el interior de la organización de programas de EPS.

En la ley de EPS se incluye como parte de las Unidades Económicas Populares a aquellas personas que se dedican a proveer servicios de cuidado para la reproducción y sostenimiento de la vida, a terceros, lo cual es parte de procesos de des-domesticación de actividades del ámbito reproductivo por la vía de iniciativas populares y, en algunos casos, asociativas y solidarias. Las personas partícipes de estos emprendimientos “de cuidados” pueden beneficiarse de programas que se implementen desde el gobierno, acceder a regímenes especiales de seguridad social, entre otros beneficios. Es positivo haberlas incluido de manera expresa en la ley, aunque no se conoce de resultados que haya arrojado esta medida, pero se la plantea desde la perspectiva de actividades generadoras de ingresos –generalmente para las mujeres a cargo- más que como una línea para la superación de la división sexual del trabajo que feminiza los cuidados.

Debates realizados en Bolivia han planteado la idea de que no es tan relevante el tema de la división sexual del trabajo en el mundo indígena andino rural, donde hay una cierta intercambiabilidad de hombres y mujeres en el ámbito de la producción agraria como en el ámbito de la reproducción.<sup>38</sup> Silvia Rivera sostiene que, más que la división sexual del trabajo, es el ámbito de la distribución y ejercicio del poder a niveles de ayllu y otras estructuras étnicas el que evidencia mayores tensiones entre hombres y mujeres indígenas, aunque ella y Arnold reconocen una serie de espacios y mecanismos no convencionales a través de los cuales las mujeres indígenas participan, ejercen poder y adquieren prestigio (Citadas en FFC 2012).

No obstante, estudios como el de Nostas y Sanabria sobre el pueblo guarayo (2010) muestran la división sexual del trabajo que feminiza las responsabilidades de cuidado, así como otros aspectos de la “organización de la intimidad” –en términos de Bacchi y Eveline (2010)- como obstáculos principales para la participación de las mujeres.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Es la tesis que sostiene la publicación de la Fundación Colectivo Cabildeo (2012), a partir de entrevistas a importantes antropólogas y sociólogas bolivianas.

<sup>39</sup> Aguinaga (2015), en el caso ecuatoriano hace igual constatación para las mujeres campesinas participantes en el proyecto del Corredor central, impulsado por el IEPS. Mujeres indígenas bolivianas, entrevistadas en el

### **3.3. La ambivalencia de la “participación” como vehículo de equidad**

Los dos nuevos aspectos que especifican la medida de “equidad de género” de la ley INRA, adoptados en la reforma del año 2006, se refieren por un lado a la visibilización del nombre de las mujeres en primer lugar de los títulos de propiedad conjunta y a la “garantía” y “priorización” de la “participación de la mujer” en el proceso de saneamiento y distribución de tierras. Así, la “participación” cobra gran relevancia como apuesta para el logro efectivo de mayor equidad de género, del mismo modo que la participación de las organizaciones indígenas se veía como promesa de un nuevo escenario para la “reconducción comunitaria de la reforma agraria” que posibilitaría resolver la injusta estructura de tenencia de la tierra.

La “participación”, no obstante, es un término que puede encerrar significados muy distintos en la sociología política, evocando tanto la democratización de la toma de decisiones por una mayor intervención social, o la convocatoria social para convalidar decisiones dadas desde centros de poder, o simplemente la apelación a la asunción de responsabilidades sociales por parte de la sociedad de las que quiere descargarse el estado.

Desde la economía solidaria se reivindica la politización de la economía en el sentido de deliberar en conjunto sobre las soluciones a las necesidades sociales; en este sentido, teóricamente se inscribiría en la búsqueda de la primera acepción de participación. Guérin (2004) señala como una potencialidad importante para la participación de las mujeres (y los hombres), el que las iniciativas de economía social y solidaria crean “espacios de proximidad” desde los espacios locales y territoriales más cercanos en donde se desenvuelven, posibilitando el que las mujeres puedan problematizar su situación inmediata pero también alcanzar una comprensión mejor sobre las situaciones más generales de injusticia y discriminación. Hillenkamp, Guérin y Verschuur (2014) indican que a partir de estos espacios de proximidad se generan articulaciones de nivel intermedio que permiten agregar las demandas para una interacción con los poderes públicos que proyectan un nivel de incidencia mayor. En el mismo sentido se expresa Muñoz (2011) a partir de la documentación de experiencias de participación de mujeres en espacios micro, meso y macro.

---

marco de esta investigación, también cuestionaron el escaso o nulo involucramiento de los hombres en el trabajo doméstico.



En estas formas concretas de “participación” política pueden darse múltiples combinaciones y modalidades que es preciso documentarlas empíricamente porque no se ajustan a un único y similar parámetro, señalan Hillenkamp, Guérin y Verschuur (2014), quienes llaman la atención sobre la necesidad de observar el papel que desempeñan las mujeres así como las agendas que levantan, que generalmente articulan distintas reivindicaciones y luchas.

Esa diversidad de situaciones de participación de las mujeres también se puede evidenciar en Bolivia. Uriona (2010) sostiene que podría hablarse de un avance paulatino en la participación de las mujeres a nivel comunal pero también de la persistencia de numerosos límites en los ámbitos supra comunales. Colque y Soria (2014), por su parte, dibujan variados escenarios de participación comunitaria de las mujeres, en unos lugares muy vinculados a sus roles reproductivos y con grandes limitaciones y en otros con mayor protagonismo. Señalan como significativo en los Valles y en el Altiplano el fenómeno de la “doble afiliación” que se estaría produciendo en las organizaciones sindicales, lo que daría mayor legitimidad a la participación de las mujeres en esos espacios y les posibilitaría ser electas como autoridades de manera directa. Para estos autores sin embargo, estos fenómenos devienen de la feminización del campo, como corolario del empobrecimiento de la ruralidad y la emigración masculina y no de cambios en las concepciones patriarcales de funcionamiento comunitario.

Las organizaciones indígenas originarias campesinas promotoras de la “reconducción comunitaria de la reforma agraria” en 2006, cuando confiaban en su “participación” para “conducir” el proceso, apuntaron a que ésta se diera en los más altos niveles institucionales, incluyendo su representación en las comisiones agrarias nacional y departamentales y en otros organismos de decisión. Lo propio ocurrió para la “participación” de las mujeres, puesto que se garantizó la presencia de representantes de la organización de mujeres Bartolina Sisa en esos organismos. Al cabo de los años, mostraban su desilusión sobre la efectividad de esa participación, señalando que tales organismos habían funcionado tarde, mal o nunca.

Para el caso de las mujeres es bastante ambivalente la apelación a su “participación” como requisito de la consecución de la “equidad” establecida en la política, porque si por un lado

puede expresar el reconocimiento a su protagonismo en las luchas de los pueblos indígenas originarios campesinos a partir de los años 90 y su propia presión que se habría ido abriendo paso por parte de algunas organizaciones de base, desde abajo hacia arriba, también puede suponer el desentendimiento del estado y del orden patriarcal de su responsabilidad de hacer cambios democratizadores en las relaciones de género y el resignar en las mujeres mismas, en su “participación”, el logro de una mayor equidad. Es sintomático en este sentido, el que en los planes del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras no se establezcan líneas de acción y metas específicas que expresen la “garantía” y “priorización” de la que habla la ley 3545 para la participación de las mujeres en el logro de su acceso y conservación de la propiedad de la tierra. Esto revela el carácter de “exterioridad” que tiene la medida de equidad de género para los actores estatales del sector agrario, pues ésta provino de la institucionalidad de género existente antes del 2006, que desapareció y se degradó jerárquicamente durante el gobierno del presidente Morales, careciéndose luego de algún actor institucional que pudiera hacer un acompañamiento y seguimiento del proceso. Esta exterioridad, también manifiesta en un discurso liberal de derechos y equidad, difiere de la legitimidad social y cultural que tuvo la intención de afectar la injusta estructura de tenencia de la tierra que sustentó el discurso de la reconducción comunitaria de la reforma agraria y apeló también a la participación y protagonismo de las organizaciones indígenas originarias campesinas.

El estado boliviano incurre además en otra contradicción, pues incluyó en la disposición de titulación equitativa la condición de que los/las titulares de la propiedad se encuentren trabajando la tierra, lo que suponía una “dedicatoria” hacia los/as propietarios de pequeñas propiedades y de propiedades comunitarias, que son justamente de los pueblos indígenas originarios campesinos, pero a la vez se exime de intervenir en relación a estas últimas, por el “respeto” a las normas y costumbres consuetudinarias de su organización. De este modo, el estado se autoexcluye de su responsabilidad de efectivamente “garantizar” y “priorizar” la participación de las mujeres y el avance hacia una mayor equidad de género, descargándola en la agencia que puedan hacer las propias mujeres, por sí mismas, en el seno de sus pueblos.

La “participación” de las mujeres en el Proyecto del Corredor Central del Instituto de Economía Popular y Solidaria de Ecuador, único que incluye de manera expresa un “componente de género”, es resaltada como un logro, más bien bajo la visión de la multiplicidad de acciones de las mujeres, típica del llamado “enfoque de eficiencia” acuñado por las políticas de “Mujeres en el Desarrollo”, que Moser lo identifica bajo la intencionalidad de convocar a las mujeres al desempeño de roles productivos, reproductivos y comunitarios para paliar el descenso de la intervención estatal en los procesos de ajuste estructural de los años 90, enfoque basado en la concepción de elasticidad del tiempo disponible para las mujeres.

### **3.4. Convergencias y divergencias entre las “otras economías”**

Las “otras economías” son, en primer lugar, una realidad práctica en nuestras sociedades contemporáneas, pero son también nuevas formulaciones y conceptualizaciones de los hechos económicos que se distancian de la economía clásica que es el marco de pensamiento convencional del sistema capitalista.<sup>40</sup> Este pensamiento económico “otro” se caracteriza por no ser exclusivamente económico, en el sentido de especialización disciplinaria a la que estamos acostumbrados en el marco positivista de desarrollo de la ciencia, sino con pretensiones de una mayor integralidad para responder mejor a la comprensión de una realidad económico-social que no es compartimentada.

Razeto propone una nueva estructura del conocimiento con cinco elementos principales:

- a) Una nueva relación entre filosofía y ciencia; b) El reconocimiento de la subjetividad y de los valores como dimensiones constituyentes de la realidad socio-económica; c) La integración analítica entre los niveles económico, social, político y cultural, superando la división disciplinaria del conocimiento social; d) Una nueva articulación entre el conocimiento empírico, el procedimiento metodológico y la elaboración conceptual; y e) El ya mencionado procedimiento de lo micro hacia lo sectorial para concluir en lo macro, que

---

<sup>40</sup>El pos crecimiento, el sumak kawsay/suma qamaña, el socialismo del siglo XXI en sus versiones teóricas (Cockshott y Cottrell, Dietrich) son algunas de las propuestas de “otra economía”, junto con la economía solidaria, la economía comunitaria, la economía feminista.

permite la "comprensividad" analítico-sintética, o sea el reconocimiento de la diversidad y pluralidad constituyente de la totalidad (Razeto s.f, 29).<sup>41</sup>

Estos elementos están presentes, de una u otra manera, en diversas elaboraciones teóricas que analizan las realidades económicas contemporáneas. En esta investigación he confrontado dos de estas formulaciones para responder a mis preguntas de investigación: la de la economía solidaria (y algunos aspectos de la economía comunitaria) y la de la economía feminista y he requerido clarificar los puntos de convergencia y divergencia entre ambas, partiendo de una base común de interpelación a la economía clásica por no considerar el ámbito de la reproducción de la vida como el central.

Hay quienes sostienen una mayor o menor afinidad y también quienes no se interesan en ponerlas en diálogo, al menos de manera explícita.

Desde un punto de vista teórico o práctico, quienes identifican coincidencias u oportunidades en la economía solidaria para la transformación de las relaciones de género y el mejoramiento de la situación de las mujeres (la he denominado "posición optimista") mencionan como central la visibilidad que adquiere el trabajo reproductivo en la economía solidaria, que posibilitaría la superación de la oposición entre los espacios público y privado, que ha sido cuestionado también por la economía feminista. El cambio a este nivel se propiciaría porque la economía solidaria valora las prácticas de reciprocidad en la propia actividad económica (Guérin 2004), porque pone al centro la reproducción de la vida y la producción de valores de uso (Quiroga 2009, León 2009), porque cuestiona la separación y oposición entre lo económico y lo social (Santos s.f), se opone a la división social del trabajo existente en el capitalismo (Santos s.f, Nobre 2004) y propugna una ampliación del concepto de trabajo, para abarcar distintos tipos de trabajos, incluido el doméstico (Guridi y Jubeto 2014).

Desde una perspectiva política, la participación de las mujeres en la economía solidaria les permite una vinculación a esferas políticas a través de "espacios intermediarios" (Guérin 2004) o una triple participación en espacios macro, meso y micro (Muñoz 2011) que les posibilita el cuestionamiento de su situación, la interpelación de la injusticia de género, una

---

<sup>41</sup> Definición que realiza en el marco de la presentación de su obra intelectual en su página web (Razeto s/f).

mayor presencia, especialmente en los ámbitos locales, una mejor comprensión de las injusticias económicas globales y una mayor incidencia de género en la economía (Guérin 2004, Muñoz 2011). La autogestión que rige los emprendimientos de economía solidaria es vista como estrategia importante para la construcción de la autonomía de las mujeres (Santos s.f).

Desde un punto de vista conceptual, Quiroga (2009) y León (2009) identifican una coincidencia en la crítica de la economía solidaria y la economía feminista a la economía clásica; Guridi y Jubeto (2014) relievan el que ambas coloquen a las personas y su calidad de vida en el centro de sus planteamientos y Cabrera y Escobar (2014) resaltan el que ambas critiquen el consumismo irracional y la acumulación sin límites del capitalismo, propugnando además una democratización del conocimiento económico.

Las posiciones feministas más críticas, que acentúan las divergencias con la economía solidaria, colocan como tema central la inexistente preocupación de ésta sobre la división sexual del trabajo que es un tema sensible para el feminismo. Para estas autoras, la teoría y la práctica de la economía solidaria no se ocupan de la redistribución por género del tiempo y del trabajo de cuidados (Cabrera y Escobar 2014); Nobre (2004) sostiene que éste es un tema pendiente de la agenda de discusión y Hillenkamp, Guérin y Verschuur (2014) critican que la cuestión de la reproducción sea tenida en cuenta insuficientemente en los debates sobre alternativas, que solamente se centran en el ámbito de la producción.

Tampoco las prácticas de segregación laboral por género en la economía solidaria reciben atención para ser superadas, ni la desigualdad en el acceso y control de recursos productivos, ni la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las organizaciones de economía solidaria (Cabrera y Escobar 2014), por lo que estas autoras no encuentran planteamientos específicos en la economía solidaria que apunten al logro de la equidad de género.

Mi principal crítica a las posiciones optimistas es que tienden a derivar de la economía solidaria convergencias automáticas y virtuosas con los planteamientos feministas, postulando en algunos casos extremos la necesidad de un volcamiento de las feministas hacia la economía solidaria, bajo el supuesto de que ésta ya engloba los principales

planteamientos feministas (Matthaei 2010) y, en otros casos, planteando un movimiento convergente de lado y lado, que puede difuminar el perfil crítico de la agenda feminista.

Se podría convenir que la organización de la economía solidaria presenta algunas *potencialidades* para mejorar la posición y condición de las mujeres –en tanto grupo que realiza actividades económicas- pero que hay todo un camino por andar para construir una convergencia que no está dada de antemano, que no surge espontáneamente, entre economía solidaria y feminismos. Esta es la mirada que tienen las autoras más críticas que consideran necesaria una atención deliberada, una posición proactiva del feminismo, para lograr que la economía solidaria asuma la agenda feminista (Santos s.f) y se transforme en una economía solidaria feminista (Muñoz 2011).

Esta conclusión, no obstante, puede no interesar ni convocar a quienes se inscriben en la teorización y práctica de la economía solidaria, y no consideran necesario darle adjetivos a esta economía. Autores como Razeto y Coraggio dan mucho peso a lo que ellos denominan economía doméstica o unidad doméstica, respectivamente, a las que consideran parte de las relaciones económicas de solidaridad (Razeto) o núcleo básico tanto de la economía popular como de la propuesta de una nueva economía del trabajo (Coraggio). Sin embargo, las analizan como “unidad”, sin distinguir la variabilidad de situaciones que afectan a sus miembros y, por otro lado, las consideran desde una perspectiva un tanto idealista, como expresión máxima de las relaciones de integración (Razeto) o como unidad de sentido para la construcción de alternativas colectivas (Coraggio).

Razeto reconoce la existencia de una división del trabajo por sexo y por edad dentro de la economía doméstica, pero lo acepta como un hecho dado que no es cuestionado ni cuestionable. Más bien, toma distancia de aquellas posiciones (feministas) que tienden a equiparar el trabajo doméstico con los valores que éste tendría en el mercado, para lograr su reconocimiento como “verdadero trabajo”, porque ello supone validar como único parámetro el de la economía de los intercambios y no mirar la especificidad de las relaciones de la economía doméstica.

Coraggio, por su parte, en alguna de sus formulaciones, reconoce los cuidados materiales, la reproducción material y simbólica y el trabajo comunitario (áreas generalmente a cargo

de las mujeres) como constitutivo del llamado *fondo de trabajo* del que dispone la unidad doméstica. En su propuesta de economía del trabajo, reconoce el trabajo doméstico como una de las actividades tendientes a lograr la reproducción ampliada de la vida, pero no plantea la necesidad de redistribuirlo dentro de la unidad doméstica; reconoce por otra parte, que todas las relaciones económicas son co-determinadas por las relaciones de parentesco, afinidad y de carácter intersubjetivo, sin señalar tampoco que su calidad debe ser mejorada como parte de una nueva propuesta de organización social.

En síntesis, estos dos exponentes principales de la teorización sobre economía solidaria en América Latina, pasan por alto los temas de preocupación principal de los feminismos.

### **3.5. Redefiniciones de la economía feminista *de la ruptura* desde los contextos de pensamiento y práctica de la “otra economía” en el sur**

Así como es necesario y pertinente mirar críticamente desde el feminismo la economía solidaria y otras propuestas de “otra economía”, también lo es mirar críticamente la economía feminista pensándola desde los contextos del sur, puesto que su formulación se la ha hecho desde la crítica a la economía capitalista en los países desarrollados.

Autoras como Perez (2005) o Bosch, Carrasco y Grau (2004) o Carrasco (2001) han diferenciado dentro de la economía feminista una corriente “de conciliación” y otra “de ruptura”. Lo que distingue a esta última, en la que las autoras se inscriben, es su cuestionamiento a la dicotomía producción-reproducción y el llamado a la conciliación de ámbitos, porque según ellas esto mantiene la preeminencia del campo productivo (capitalista y patriarcal) y busca que el ámbito reproductivo se reconozca en función de adaptarse al primero. Para ellas, lo productivo y lo reproductivo no tienen el mismo valor analítico y debería ponerse el énfasis en lo reproductivo que es donde se mantiene y recrea la vida. Su propuesta es organizar la sociedad y la economía para la *sostenibilidad de la vida*, dando prioridad al ámbito reproductivo en el que se generan los satisfactores para atender las necesidades humanas materiales e inmateriales y subordinar a él el trabajo productivo.

En términos prácticos, esta propuesta supondría formas discontinuas de trabajo familiar en función del ciclo vital de las personas y una adaptación de los horarios laborales a las

jornadas domésticas y no al revés, como sucede actualmente (Carrasco 2001). Según las economistas feministas de la ruptura ello provocaría una paulatina superación de la actual división sexual del trabajo porque los hombres irían involucrándose más en el trabajo reproductivo, a la par que éste sería crecientemente valorado.

Pensada esta propuesta desde las prácticas de economía solidaria y economía comunitaria en nuestros países del sur, ya se estaría cumpliendo, pues en ellas ocurre justamente la flexibilidad e intercambiabilidad entre los ámbitos reproductivo y productivo que imaginan las feministas de la ruptura, sin que la división sexual del trabajo, que feminiza las tareas domésticas, se haya superado. Sea que las actividades para atender necesidades de reproducción se socialicen comunitariamente o se continúen realizando en el ámbito doméstico, por lo general siguen siendo invariablemente femeninas.

Podría seguramente aducirse que ello ocurre por la dominancia de las relaciones capitalistas salariales en la sociedad, pero aquello mostraría que no se trata de una mera “convergencia” entre economía solidaria y economía feminista, sino que los horizontes de convergencia están planteados más allá de ese ámbito acotado y requieren miradas que nos coloquen en una posición de transformaciones globales de mayor envergadura.

Hay otro aspecto susceptible de crítica a la economía feminista desde la economía solidaria y la economía comunitaria. Aunque el planteamiento central de las economistas feministas de la ruptura cuestiona la visión binaria de producción-reproducción, en realidad lo que hacen es plantear una inversión de ámbitos de prioridad a favor del polo de la reproducción, entendido éste fundamentalmente desde la atención de necesidades de la vida humana; no hacen el mismo énfasis en la sostenibilidad de la vida natural. En cambio, las propuestas de “otras economías” -no sólo la economía solidaria y la economía comunitaria-, valoran centralmente el ámbito productivo en sí mismo, como un lugar de transformación de prácticas económicas amenazantes de la naturaleza y alienantes para los seres humanos, en función de mantener equilibrios básicos para la reproducción de la vida en su conjunto.

Lo que parece adecuado, en función de lograr convergencias duraderas y sólidas entre estos distintos paradigmas de pensamiento contestatario, es visualizar que la sostenibilidad de la vida (natural y humana) supone cambios drásticos en los patrones de producción y de



reproducción y de la relación entre ambos. Me distancio entonces de posiciones que sostienen la existencia de una convergencia, cuasi natural, entre economía solidaria y economía feminista o la propugnan como casi automática. Sostengo la necesidad de construir vínculos de manera consciente y deliberada, para avanzar hacia propuestas de transformación más integrales e integradoras.

Si se constata que varias propuestas de “otra economía” o de “otros mundos posibles” abrazan la idea de la *sostenibilidad de la vida* desde distintos enfoques, o con distintos énfasis, la posibilidad de convergencias teóricas y políticas en su torno supone una estrategia dialógica que inicialmente partirá de los lugares de enunciación concreto de los distintos actores y actoras, tendrá sus marcas de origen, pero que deberá ir confluyendo desde un cauce común despojado crecientemente de las connotaciones de identidades particulares, que en muchos casos constituyen escollos que atrincheran a los colectivos sociales en sus propios espacios de lucha.

Para autores como Hardt y Negri (2009), el camino de la revolución comienza con la identidad (de clase, género, raza, nación) pero tiene que finalmente ser abolida en ese cauce de constitución del común. La función –necesaria– de las identidades es visibilizar las opresiones, rebelarse contra las estructuras jerárquicas de dominación, pero a la vez presenta el riesgo de que las luchas se queden presas de políticas de reconocimiento que pueden ser fácilmente asimilables por el sistema.

Se trataría entonces de plantear como “común”, como horizonte compartido, la organización de la sociedad en función de la *sostenibilidad de la vida*, interpelar e interpelarnos para la transformación colectiva y la auto transformación personal que construya nuevas formas de organización y convivencia social y con la naturaleza, pero que no identifique la propuesta con ninguna identidad, tampoco con la femenina, sino con nuevas (y siempre transitorias) identidades redefinidas más allá del género y de la clase, la raza, el sexo u otras dimensiones.

El imperativo de “desidentificación” planteado por estos autores, resulta difícil para propuestas como los feminismos, enraizados en un lugar de enunciación concreto: los cuerpos y las vidas de las mujeres. No obstante, parece indispensable en tanto se quiera que

los otros y otras –no necesariamente feministas- asuman propuestas como la de la *sostenibilidad de la vida*, en sus múltiples dimensiones, despegando este objetivo de una adscripción esencialista al ser femenino –o a cualquier otra identidad- y asumiéndolo como un modo humano de organizar la vida.<sup>42</sup>

#### **4. Remontar la frustración desde la experimentación colectiva. A manera de síntesis final**

Atravesamos una larga coyuntura de transición epocal, en la que el “qué proponer y qué hacer” responsable exige reconocer límites y posibilidades que se van concretando en situaciones empíricas y prácticas que están, y pretenden estarlo, desprovistas de teorías con pretensión de verdad positivista y asimismo de modelos institucionales con pretensión paradigmática. Se trata de aprender haciendo, pero no de manera irresponsable, sino orientados por principios éticos y de acción (Coraggio y Laville 2014, 39).

Así definen Coraggio y Laville el momento histórico que vivimos hoy. Una definición no exenta de incertidumbre que convoca a “proponer y hacer” y a “aprender haciendo”, sin poder asirnos de certezas epistemológicas ni políticas que han sido puestas en tela de duda por la historia reciente del siglo XX y lo que corre del XXI. No hay teorías “verdaderas” ni modelos políticos “exitosos” que hoy no estén cuestionados. El paradigma capitalista lo está porque ha conducido a la humanidad a una crisis sin precedentes, civilizatoria; pero lo está también el “socialismo real” cuya experiencia histórica en los países que lo abrazaron ha dejado demasiadas frustraciones.

Las “otras economías”, entre ellas la economía solidaria y la economía comunitaria se reactualizan en este contexto como “propuesta” y como “experiencia” empírica en muchas latitudes, pretendiendo crear, construir caminos distintos y alternativos al capitalismo. Al igual que otras propuestas,<sup>43</sup> plantean cambios pacíficos y graduales, en procesos donde se fortalezca la “fuerza estructurante del principio de solidaridad” (Laville 2004 a, 193) y se produzca una evolución de las relaciones de fuerza entre distintas formas económicas, de

---

<sup>42</sup> Desarrollo esta idea en Vega 2017.

<sup>43</sup>Figurativamente, Holloway (2011) habla por ejemplo de “agrietar el capitalismo” en una revolución de carácter “intersticial”; los teóricos del decrecimiento plantean muchos “pinchazos” para reventar el globo capitalista (Cacciari 2010); los alter modernos identifican movimientos de la multitud que ensayan nuevas formas de gestionar la vida alternativas al capitalismo en muchos lugares (Hardt y Negri, 2009).

manera que la economía solidaria afirme su carta de ciudadanía, en el marco de una economía plural (Laville, 2004 b). Razeto (1984) interpela las teorías y posiciones políticas –como el marxismo- que por cuestionar la “totalidad” de la dominación, inhibe la acción de la gente para la creación de nuevas relaciones sociales en los intersticios del sistema.<sup>44</sup>

Los gobiernos de Morales en Bolivia (2006) y Correa en Ecuador (2007) tomaron distancia de las versiones marxistas del socialismo y propusieron un “socialismo comunitario” y un “socialismo del sumak kawsay”, colocando a las economías comunitaria y solidaria como base de su propuesta de transición económica post neoliberal. Estos procesos constituyen por tanto un laboratorio histórico para analizar las vicisitudes y potencialidades de un proyecto de este tipo.

A la pregunta de si la economía comunitaria y la economía solidaria han podido constituirse en vectores de cambios más generales del sistema económico en estos dos países, luego de diez años de estos gobiernos, la respuesta de esta investigación es negativa. Lo que puede apreciarse en Bolivia y Ecuador es, por un lado, imprecisiones e indefiniciones, visiones opuestas dentro de los gobiernos, enfoques contradictorios dentro de documentos de planificación y sutiles o notables deslices entre distintas conceptualizaciones acerca del rol que le cabe a la economía solidaria y a la economía comunitaria en un posible horizonte de transición política que se denominó como “socialismo del sumak kawsay” y “socialismo comunitario”. Por otro lado, además de las divergencias conceptuales, es notoria la distancia entre la importancia otorgada a la economía solidaria y a la economía comunitaria en formulaciones iniciales de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales y el despliegue real de las políticas económicas y del conjunto del comportamiento político que tiene directa relación con el fortalecimiento o debilitamiento de estas “otras economías”.

Los procesos y resultados analizados en esta investigación muestran que las economías comunitaria y solidaria están siendo tratadas como “sectores” económicos, articulados con la economía privada y la pública, no sólo como parte de un momento de transición, sino

---

<sup>44</sup>Laville también comparte esta crítica, porque el marxismo ha privilegiado el control del estado para transformar la economía debilitando la acción de los sujetos, pero además porque el cuestionamiento a la dominación capitalista global, no permite vislumbrar salidas y condena al inmovilismo de la sociedad, como ha ocurrido con la teoría crítica europea, por ejemplo (Laville 2014).

como horizonte final, lo que supone no considerarlas un polo dinamizador de transformaciones y renunciar a fortalecer sus dinámicas de alternatividad al capitalismo, aceptando como inevitable la racionalidad económica capitalista bajo cuya lógica dominante han de convivir.

En la teorización sobre la posible alternatividad de la economía solidaria (y comunitaria) se enfatiza en la necesaria convergencia de las dimensiones macro, meso y micro para potenciarlas y la necesidad de cambios simultáneos en los niveles políticos, sociales y culturales para lograr transformaciones sinérgicas que las apuntalen.

Lo que puede observarse en Ecuador y Bolivia en el nivel macro es un reforzamiento de la modernización capitalista, con la consiguiente concentración inequitativa de la riqueza, cuya estructura básica no se ha alterado, y procesos de mejoramiento social y redistribución de ingresos. El nivel meso remite a los ámbitos sectoriales y territoriales. En cuanto a las políticas sectoriales de economía comunitaria y economía solidaria analizadas en esta investigación, Bolivia muestra un despliegue sostenido de la política denominada “reconducción comunitaria de la reforma agraria” que ha logrado una muy amplia entrega de tierra a los indígenas originarios campesinos, consolidando numerosos TIOC (Territorios indígena originario campesinos). No obstante, la estructura dual agraria no ha sido afectada y se confrontan dos modelos agrarios (el de los empresarios agropecuarios capitalistas y el de los campesinos que abogan por la soberanía alimentaria), girando el gobierno cada vez más claramente hacia el primero. Por otra parte, la política sectorial se ha topado con graves contradicciones en otros ámbitos sectoriales y macroeconómicos que debilitan fuertemente la economía familiar campesina y comunitaria.<sup>45</sup> En Ecuador, la política sectorial adolece de contradicciones e imprecisiones en su definición sobre la economía *popular* y *solidaria* y ha priorizado el control y regulación en vez de su fomento; se la concibe en gran medida como “economía de pobres” y pretende ser moldeada por el estado en vez de impulsada a partir de las iniciativas surgidas desde los/as actores/as.

En la otra dimensión meso, el ámbito de lo territorial, el escaso o nulo avance de los procesos de descentralización y de autonomías y de consolidación del estado plurinacional

---

<sup>45</sup>La importación de alimentos y la constitución y forma de funcionamiento de empresas estatales de alimentos en Bolivia, debilitan las posibilidades de desarrollo de estas economías.

constituye una oportunidad perdida para que las economías comunitaria y solidaria puedan florecer con el apoyo de los gobiernos subnacionales. Las redes y agrupamientos de actores que pueden potenciar su acción a nivel horizontal no han recibido apoyo sino en tanto respondan a la afinidad política con los gobiernos.

Así pues, es en lo micro que se ha concentrado el énfasis de las acciones hacia la economía comunitaria y economía solidaria, mediante la realización de proyectos de pequeña escala, canalización de financiamiento y, en el caso de Bolivia, la mayor visibilización de las mujeres (pequeñas propietarias) en el acceso a la titularidad de la tierra.

La dimensión de género teorizada desde quienes se colocan en los andariveles de la economía solidaria y los feminismos, que cuestiona la poca atención prestada por los procesos de economía solidaria y economía comunitaria al ámbito de la reproducción y la división sexual del trabajo presente en éste, no se refleja ni en las actoras socio económicas ni en las políticas gubernamentales de los dos países.<sup>46</sup> La declaración expresa de la ausencia de consideraciones de género en las políticas de EPS en Ecuador y su orientación implícita, el enfoque de “igualdad de oportunidades” que ha primado en la medida de género relativa a la co-titulación de mujeres y hombres en Bolivia, y la menor atención prestada por las agendas del movimiento de mujeres a los temas de género y economía (y economía solidaria y economía comunitaria), muestran el escaso cuestionamiento de las relaciones de poder entre hombres y mujeres en el ámbito económico y el carácter velado que aún tiene esta dimensión del orden androcéntrico que es funcional a la reproducción de las dinámicas económicas.

La presente investigación indagó *qué pasó* durante los gobiernos de Morales y Correa en torno a la economía comunitaria y a la economía solidaria, teniendo como marco interpretativo las apuestas de la teoría de esas “otras economías” que coincidían en más o en menos con las de estos gobiernos. No se preguntó *por qué* ocurrió el resultado desilusionante que encontré. Allí queda abierta una amplia línea de investigación con muchas aristas. No obstante, el acercamiento a esta realidad me permite aventurar un par de nociones interpretativas acerca de esos porqués.

---

<sup>46</sup> Pueden darse y de hecho existen cuestionamientos sobre la feminización de las responsabilidades domésticas a nivel individual o de pequeños grupos, pero no es éste el tema de mayor preocupación de las mujeres inmersas en la EPS y EC a nivel general.

Una apunta al divorcio existente entre las dimensiones económicas y las político-sociales de las agendas de los movimientos sociales que se han manifestado muy dinámicos en ambos países. Unos movimientos priorizan sus demandas en el plano político social o en el ámbito macro de la economía con planteamientos formulados en términos de bastante generalidad y no integran en sus agendas planteamientos económicos más precisos y acotados a los niveles meso, sectoriales y territoriales. Otros movimientos, constituidos por organizaciones auto definidas o auto reconocidas como económicas, son más asertivos en sus propuestas de corte económico para dinamizar sus economías pero tienen debilidades o resistencias para actuar a nivel político social, con lo cual pierden fuerza en sus planteamientos. Así, las agendas más económicas, pierden vuelo transformativo al no integrarse a las demandas de cambio político y social o las agendas de transformación político social, que a menudo tienen un tono contestatario y aún alternativo al modelo capitalista, tienen un déficit en el ámbito económico, más allá de algunos puntos de carácter reivindicatorio. Es lo que pude percibir en Bolivia contrastando el quehacer de las organizaciones constitutivas del Pacto de Unidad vs. la CIOEC u otros agrupamientos de economía solidaria, y en Ecuador, contrastando organizaciones como la CONAIE o las coordinadoras sindicales/populares vs. los consorcios o movimientos de economía solidaria, pese a que, en muchos casos, sus miembros individuales comparten militancia en ambos tipos de organizaciones, pero en cada cual privilegian distintas propuestas, produciéndose una paradójica dicotomía en su propia práctica.

No sólo es un problema de agendas sino también de debilidades organizativas que inciden en que la voz de los actores/as de la economía comunitaria y de la economía solidaria no pueda resonar con la fuerza suficiente en la sociedad y de cara a sus respectivos gobiernos. Las organizaciones de economía solidaria no han logrado constituirse en un movimiento sólidamente organizado y unido en Ecuador; en Bolivia se ha producido una ruptura entre las organizaciones indígenas que abogan por el fortalecimiento comunitario y las organizaciones campesinas que al principio del proceso estuvieron unidas en el Pacto de Unidad.

La debilidad organizativa y de agendas se extiende también a los movimientos de mujeres, tanto a los tradicionales pre existentes al inicio de estos gobiernos como a los que han

aparecido y se han reconfigurado durante estos diez años. Me pregunto ¿cuánto interés existe en los movimientos de mujeres diversos y en las líderes mujeres participantes en los movimientos de economía solidaria y economía comunitaria para discutir y posicionar propuestas que junto con y más allá del acceso a recursos en igualdad de oportunidades apunten a cuestionar y problematizar los núcleos más duros de poder de género enraizados en las dinámicas económicas?

Una segunda idea sobre las razones de la pérdida de centralidad de la economía solidaria y la economía comunitaria en los planteamientos y ejecutorias de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales puede ser el abandono de los idearios revolucionarios inicialmente levantados por éstos, que puede deberse a distintos factores: el aislamiento, ruptura o reubicación de ciertas personas y grupos al interior de los gobiernos que en su momento tuvieron como prioridad las transformaciones económicas por la vía del fortalecimiento de estas “otras economías” y el descuido -deliberado o no- de los aspectos sociales y políticos de ruptura del viejo orden que deberían acompañar cualquier esfuerzo de cambio económico, especialmente por la vía de la economía solidaria y la economía comunitaria, que no admiten el divorcio entre lo económico, cultural, político y social.

Un aspecto relevante parece ser el abandono o la debilidad de las discusiones iniciales sobre el carácter que debía asumir el estado en la transición política y el haber más bien apuntalado la “recuperación” del estado, su modernización y eficiencia, pero no su transformación democrática. La economía solidaria y la economía comunitaria son conceptos absolutamente imbricados con las dimensiones políticas, culturales y sociales y, en esos campos, una de las principales críticas que puede hacerse a los gobiernos de Morales y Correa es haber dado las espaldas, e incluso perseguido, a las organizaciones sociales que fueron su sustento inicial y que han sido precisamente las más contestatarias con las tendencias depredadoras e injustas del capitalismo.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Las propuestas alternativas que hoy se discuten coinciden, en general, en un replanteamiento radical del tipo de estado –pensado en tendencia a su debilitamiento- y la construcción de nuevas formas de ejercicio democrático que permitan una gestión cada vez más auto determinada de la vida. Todas, con énfasis distintos, critican la “democracia” realmente existente y apelan al ejercicio democrático participativo y directo de la gente en todos los ámbitos de la sociedad.

Se recalca que la economía solidaria y la economía comunitaria pueden desarrollarse y fortalecerse sólo en marcos de nuevas relaciones políticas, culturales e intersubjetivas. Por ello ha sido pertinente abordar en esta investigación cuestionamientos a la expresión de las relaciones de género en estas economías. En ambos países se ha presenciado un importante protagonismo de mujeres en puestos de decisión pública en estos años, pero queda claro que aquello no es suficiente para generar nuevos “sentidos comunes” de organización económica y convivencia social de signo no patriarcal.

Si el resultado de esta investigación ha mostrado un resultado que contradice la apuesta de que la economía solidaria y la economía comunitaria puedan constituirse en dinamizadoras de cambios más amplios y profundos del sistema económico (y político social) como se derivaba de los planteamientos iniciales de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales, no significa que los actores y actoras de estas economías no seguirán pugnando por fortalecer sus iniciativas en ambos países, pues éstas no vienen de ahora sino tienen una historia construida. El que esas experiencias caminen hacia una mayor articulación a las dinámicas capitalistas o se enrumben en procesos contestatarios de autoafirmación, no dependerá –principalmente- de lo que hagan o no hagan los gobiernos, pues lo distintivo de ellas es la iniciativa social.

En los horizontes epocales de hoy, frente a la crisis global capitalista y el fracaso de las experiencias históricas de “socialismo real”, urge seguir explorando alternativas, y la economía solidaria y la economía comunitaria son terrenos fértiles de experimentación, en los que se ensaya propuestas, se politizan actores/as, se pugna por cambios de relaciones sociales en niveles locales e intermedios que afectan positivamente la vida cotidiana de muchas mujeres y hombres. Son terrenos fecundos también para destrabar límites a la participación y actoría de las mujeres, que son visibles, numerosas, en estas iniciativas, en las que pueden encontrar potencialidades para un cuestionamiento más profundo del orden androcéntrico. No obstante, la potencialidad de estas “otras economías” que colocan en primer plano la “reproducción de la vida” para cuestionar las relaciones de género que se dan en el ámbito de la producción y la reproducción, no se producirá automáticamente sino por el despliegue de una fuerte estrategia dialógica entre los feminismos y las “otras” economías teniendo de lado y lado apertura para las interpelaciones mutuas.



Recolocar la economía en los marcos utópicos de pensamiento es lo que quizás ha dejado de hacerse en los procesos boliviano y ecuatoriano y el resultado obvio es haber sido ganados por el pragmatismo, que no deja otra alternativa que sucumbir a las dinámicas depredadoras, empobrecedoras y violentas del capitalismo, renunciando a transformaciones globales, políticas, sociales, culturales, personales que permitan construir otra economía, otra sociedad, otras familias, otros gobiernos; nuevas relaciones económicas, sociales e intersubjetivas.

“Las utopías son como las estrellas para los navegantes de la noche. Nadie piensa en alcanzarlas, pero ayudan a mantener el rumbo” (Cacciari 2010, 16).

## Anexos

### Anexo 1. Similitud de metas de los Planes Nacionales del Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017 en lo relativo a la transformación de la matriz productiva en Ecuador

PNBV 2009-2013 (1)	PNBV 2013-2017 (2)
Objetivo 1 (PNBV 1): Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad.	
Objetivo 11 (PNBV 1): Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.	
Objetivo 5 (PNBV 1): Garantizar la soberanía y la paz e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.	
Objetivo 8 (PNBV 2): Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.	
Objetivo 10 (PNBV 2): Impulsar la transformación de la matriz productiva.	
Objetivo 11 (PNBV 2): Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.	
	8.2. No superar el 12,0% en el déficit de la cuenta corriente no petrolera (de -10.1%).
	8.3. No superar el 25,0% de componente importado de la oferta agregada (de 23.8 %).
11.4.1. Incrementar la producción petrolera (estatal y privada) a 500,5 miles de barriles por día.	10.1. Incrementar la participación de exportaciones de productos con intensidad tecnológica alta, media, baja y basado en recursos naturales al 50,0%.
11.4.4. Sustituir en 8 puntos porcentuales la participación de las importaciones de minería no metálica.	10.2. Reducir las importaciones no petroleras de bienes primarios y basados en recursos naturales en un 40,5%.
11.3.1. Aumentar a 98% la participación de la producción nacional de alimentos respecto a la oferta total hasta el 2013.	10.7. Revertir la tendencia en la participación de las importaciones en el consumo de alimentos agrícolas y cárnicos y alcanzar el 5,0% (de 7.4%).
5.3.1. Sustituir importaciones de maíz, pasta de soya, trigo y cebada hasta reducir la participación al 40% hasta el 2013.	
6.3.1. Aumentar a 1,57 millones el número de visitantes extranjeros hasta el 2013.	10.8. Aumentar a 64,0% los ingresos por turismo sobre las exportaciones de servicios totales.
5.6.2. Reducir a 0,65 la concentración de las exportaciones por destino hasta el 2013.	12.1. Reducir la concentración de las exportaciones por destino en 37,0%.
5.6.3. Disminuir en un 13% la concentración de las importaciones por país de origen.	
11.1.1. Reducir a 0,72 la concentración de las exportaciones por producto hasta el 2013	12.2. Reducir la concentración de las exportaciones por producto en 15,0%.
11.11.1. Alcanzar el 15,1% de participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros hasta el 2013.	12.3. Aumentar en 7 puntos porcentuales la participación de productos no tradicionales en las exportaciones no petroleras.
5.6.1. Incrementar a 0,95 la razón de exportaciones industriales sobre las exportaciones de productos primarios no petroleros hasta el 2013.	12.4. Incrementar a 1,12 la razón de exportaciones industriales no petroleras sobre primarias no petroleras.
11.1.2. Obtener un crecimiento de 5% anual del PIB Industrial no petrolero.	10.3. Aumentar la participación de la industria manufacturera al 14,5%.
	5.6. Incrementar el peso relativo de las industrias culturales con respecto al PIB (sólo incluye los sectores libros, publicaciones y audiovisuales) al 0,95%
	10.4. Alcanzar el 49,4% de participación de mano de obra capacitada en la ocupación plena (del 41.8).
PNBV 2009-2013 (1)	PNBV 2013-2017 (2)
1.4.1. Reducir en un 22% el nivel de concentración de la tierra hasta el 2013.	10.5. Disminuir la concentración de la superficie regada a 60 veces.

1.8.2. Reducir la brecha de intermediación en 20%, hasta el 2013. 11.2.2. Desconcentrar el mercado de comercialización de alimentos hasta el 2013.	10.6. Reducir la intermediación de productos de pequeños y medianos productores en 33,0%.
4.3.3. Alcanzar el 6% de participación de energías alternativas en el total de la capacidad instalada hasta el 2013.	11.1. Alcanzar el 60,0% de potencia instalada renovable.
4.3.1. Aumentar en 1.091 MW. La capacidad instalada, hasta el 2013, y 487 MW más hasta el 2014.	11.2. Aumentar la capacidad instalada para generación eléctrica a 8 741 MW.
11.5.3. Alcanzar el 3,34 en el índice de desarrollo de las tecnologías de información y comunicación hasta el 2013.	11.4. Alcanzar un índice de digitalización de 41,7 11.5. Alcanzar un índice de gobierno electrónico de 0,65 11.6. Disminuir el analfabetismo digital al 17,9 % 11.7. Aumentar el porcentaje de personas que usan TIC al 50,0%

Fuentes: Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, SENPLADES 2009. Buen Vivir. Plan Nacional 2013-2017, SENPLADES.

**Anexo 2.** El antes y después de la economía boliviana, según Evo Morales (2014)

Hasta año 2005*	Periodo 2006-2013**
<b>Recursos “estratégicos”: petróleo, minas, electricidad, telecomunicaciones</b>	
Renta petrolera: 673 millones de dólares (incluyendo IDH)	Renta petrolera: 5.585 millones de dólares.
Producción de gas natural; 33 millones de mts. cúbicos	Producción de gas natural; 56 millones de mts. cúbicos
Producción de hidrocarburos líquidos: 50 millones de barriles/día	Producción de hidrocarburos líquidos: 59 millones de barriles/día
Inversión de empresas subsidiarias privadas: 124 millones de dólares.	Inversión de empresas subsidiarias privadas: 564 millones de dólares.
Inversión de empresas operadoras privadas: 118 millones de dólares.	Inversión de empresas operadoras privadas: 732 millones de dólares.
Inversión en transporte de hidrocarburos: 52 millones de dólares	Inversión en transporte de hidrocarburos: 134 millones de dólares.
	Industrialización de hidrocarburos: Planta separadora de Rio Grande (Inversión: 184 millones de dólares). Planta separadora Gran Chaco: (Inversión: 609 millones de dólares). Planta de amoníaco y úrea: (Inversión: 862 millones de dólares).
Instalación de redes domésticas de gas: 28.021	Instalación de redes domésticas de gas: 329.788.
Producción de minerales concentrados: Sector privado: 182 mil TM; 347 millones de dólares. Cooperativas: 108 mil TM; 283 millones de dólares	Producción de minerales concentrados: Sector privado: 581 mil Tn. Métricas; 2112 millones de dólares. Cooperativas: 124 mil TM; 982 millones de dólares. Sector estatal: 27 mil TM; 292 millones de dólares. Ingresos totales: 3386 millones de dólares.
Ingresos totales: 630 millones de dólares.	
Exportación de minerales metálicos de fundiciones: Sector estatal: 11.337 TM; 81 millones de dólares Sector privado: 5602 TM; 110 millones de dólares. Ingresos totales: 191 millones de dólares.	Exportación de minerales metálicos de fundiciones: Sector estatal: 12.613 TM; 254 millones de dólares Sector privado: 8.110 TM; 213 millones de dólares. Ingresos totales: 467 millones de dólares.
Inversión minero metalúrgica estatal: 6 millones de dólares Inversión minero metalúrgica privada: 287 millones de dólares	Inversión minero metalúrgica: 112 millones de dólares. Inversión minero metalúrgica privada: 80 millones de dólares
Fuentes de trabajo: Empresas mineras estatales: 117 obreros Empresas privadas: 5450 obreros Cooperativas: 50 mil trabajadores	Fuentes de trabajo: Empresas mineras estatales: 7912 obreros Empresas privadas: 8110 obreros Cooperativas: 119 mil trabajadores
Inversión en plantas hidroeléctricas: 236 millones	Inversión en plantas hidroeléctricas: 445 millones
Inversión en transmisión eléctrica: 11 millones de dólares	Inversión en transmisión eléctrica: 142 millones de dólares
Cobertura de servicio eléctrico: área urbana: 87%; área rural: 33%	Cobertura de servicio eléctrico: área urbana: 97%; área rural: 61%. (600 MW de reservas)
Tarifa: entre 1.46 y 2.1 bs/KW	Tarifa: 0.67 bs/ KW. Además Tarifa “Dignidad”.
Telecomunicaciones: Ingresos hasta último año de privatización (2008): 243 millones. Utilidades (al 2005): 48 millones de dólares	Telecomunicaciones: Ingresos después de nacionalización: 355 millones. Utilidades (al 2013): 105 millones de dólares.
Cobertura de internet: 29 municipios; 604 mil usuarios	Cobertura de internet: todos los municipios (339); 4 millones 349 usuarios

<b>Sectores productivos: agropecuario, turismo</b>	
<p>Desarrollo agropecuario:  Titulación de tierras: 9.3 millones de ha.  Número de títulos: 26.147  Costo de ha. titulada: 9.13 dólares  Beneficiarios/as: 174.963 personas</p> <p>Superficie con riego: 251.336 ha.  Inversión en riego: 70 millones de dólares</p>	<p>Desarrollo agropecuario:  Titulación de tierras: 59.2 millones de ha.  Número de títulos: 455.665  Costo de ha. titulada: 1.88 dólares  Beneficiarios/as: 1'218.000 personas  Distribución por sexo:  Hombres: 52%  Mujeres 47%  Superficie con riego: 356.160 ha.  Inversión en riego: 375 millones de dólares</p>
210 tractores para mecanizar 25.200 ha y beneficiar a 12.600 familias. Costo 4.5 millones de bs. (entre 2000-2005)	3492 tractores para mecanizar 360.866 ha y beneficiar a 114.190 familias. Costo 60.8 millones de bs. (entre 2006-2013)
	Seguro agrario beneficia a 276.530 ha. con 173.280 productores registrados. 7141 productores afectados reciben 7.6 millones de bolivianos de indemnización.
Superficie de producción agrícola: 2.5 millones de ha.	Superficie de producción agrícola: 3.3 millones de ha.
Exportación de grano de soya: Empresarios agroindustriales: 121.594TM (83%) Pequeños productores: 24.905 TM (17%)	Exportación de grano de soya: Empresarios agroindustriales: 276.286 TM (51%) Pequeños productores: 213.697 TM (40%) ANAPO 49.919 TM (9%)
Turismo: Presupuesto Ministerio de Cultura: 14 millones de bs.	Turismo: Presupuesto Ministerio de Cultura: 108 millones de bs.
Indicadores de turismo: Flujo de turistas en reserva EA de Uyuni: 35.880. Ingresos 11 millones de dólares Flujo de turistas extranjeros: 524.316, aportando 355 millones de dólares. Flujo de turistas nacionales: 1'948.000, aportando 360 millones de dólares.	Indicadores de turismo: Flujo de turistas en reserva EA de Yuni: 165.000. Ingresos 50 millones de dólares Flujo de turistas extranjeros: 1'260.147, aportando 525 millones de dólares. Flujo de turistas nacionales: 2'683.000, aportando 546 millones de dólares.
<b>Seguridad alimentaria</b>	
Consumo promedio anual de leche: 28 lts. por persona  Consumo promedio anual de carne de pollo: 17 Kgs. por persona Consumo promedio anual de unidades de huevo: 105 por persona Consumo promedio anual de carne de res: 18.5 Kgs. por persona.	Consumo promedio anual de leche: 55 lts. por persona 45 agencias de venta de leche en el área rural Consumo promedio anual de carne de pollo: 25.8 Kgs. por persona Consumo promedio anual de unidades de huevo: 166 por persona. Consumo promedio anual de carne de res: 20 Kgs. por persona.
<b>Indicadores macroeconómicos</b>	
PIB 2005: 9521 millones de dólares PIB per cápita (promedio 1985-2005): \$ 865 Participación del Estado en el PIB: 20%	PIB 2013: 30.789 millones de dólares PIB per cápita (promedio 2006-2013): \$ 1908 Participación del Estado en el PIB: 34%
Inflación acumulada (1985-2005): 400%	Inflación acumulada (1985-2005): 68%
Depósitos en sistema financiero: 3711 millones de dólares Depósitos en moneda nacional: 16% Créditos en moneda nacional: 8%	Depósitos en sistema financiero: 15074 millones de dólares Depósitos en moneda nacional: 77% Créditos en moneda nacional: 89%
Reservas internacionales: 1.700 millones de dólares	Reservas internacionales: 14.330 millones de dólares
Recaudación tributaria: 12.171 millones de bs.	Recaudación tributaria: 45.840 millones de bs.

Recaudación aduanera: 3.825 millones de bs.	Recaudación aduanera: 14.043 millones de bs.
Tasa de desempleo: 8.1%	Tasa de desempleo: 3.2% (año 2012)
Salario mínimo: 440 bs.	Salario mínimo: 1.200 bs.
Transferencias presupuestarias: Gobernaciones: 3075 millones de bs. Municipios: 2.443 millones de bs. Universidades Públicas: 1.152 millones de bs.	Transferencias presupuestarias: Gobernaciones: 9336 millones de bs. Municipios: 14.470 millones de bs. Universidades Públicas: 3.678 millones de bs.

Fuente: "Informe de la Gestión 2013 del Presidente Evo Morales Ayma al pueblo boliviano".

[http://www.lostiempos.com/media\\_pdf/2014/01/23/528329\\_pdf.pdf](http://www.lostiempos.com/media_pdf/2014/01/23/528329_pdf.pdf)(Consulta en febrero 2014)

\*Los datos que se presentan en esta columna, son del año 2005. Cuando se trata de promedios, se especifica.

\*\* Los datos de esta columna, son del año 2013. Cuando son promedios acumulados del periodo, se especifica.

### Anexo 3. El antes y después de la realidad social boliviana, según Evo Morales (2014)

<b>Salud</b>	
Presupuesto de salud 2.773 millones de bs. 2268 establecimientos de salud, con 15.475 operadores, que atendían 6 millones de consultas al año.	Presupuesto de salud: 10.054 millones de bs. 3026 establecimientos de salud. con 24.091 operadores que han atendido más de 11 millones de consultas anuales.
Indicadores de salud: Mortalidad infantil: 50/1000 n.v. Mortalidad materna: 229/100.000 n.v. Desnutrición crónica: 32% Cobertura parto institucional: 59%	Indicadores de salud: Mortalidad infantil: 46/1000 n.v. Mortalidad materna: 180/100.000 n.v. Desnutrición crónica: 17% Cobertura parto institucional: 71%
<b>Educación</b>	
13.000 maestros/as Inversión educación primaria: 3.373 millones de bs. Inversión educación secundaria: 851 millones de bs. Inversión educación superior: 1.842 millones de bs.	31.000 maestros/as Inversión educación primaria: 6.935 millones de bs. Inversión educación secundaria: 3.116 millones de bs. Inversión educación superior: 4.252 millones de bs.
Indicadores de educación: Deserción escolar: 6.5%	Indicadores de educación: Deserción escolar: 1.5%
<b>Hábitat</b>	
Viviendas: Construcción: 2.400 Mejoramiento: 5597	Viviendas: Construcción: 43182 Mejoramiento: 18.506
Cobertura de agua potable: 71%; 6 millones 759 mil hbts. Cobertura de alcantarillado: 44%	Cobertura de agua potable: 81%; 8 millones, 255 mil hbts. Cobertura de alcantarillado: 52%
<b>Protección social</b>	
Beneficiarios de transferencias directas: 379 mil personas	Beneficiarios de transferencias directas: 1'723.000 mil personas
Edad de jubilación: Hombres: 65 años Mujeres: 65 años	Edad de jubilación: Hombres: 58 años Mujeres: 55 años
Extrema pobreza urbana: 38.2% Extrema pobreza rural: 62.9%	Extrema pobreza urbana: 12% Extrema pobreza rural: 40.9%
<b>Seguridad</b>	
Presupuesto de prefecturas para seguridad ciudadana, 10 millones de bs.; alcaldías; 12 millones de bs.	Presupuesto de prefecturas para seguridad ciudadana, 199 millones de bs.; alcaldías; 420 millones de bs.
26.151 policías	36.057 policías, con un incremento salarial del 135% y un notable aumento de equipamiento.
Erradicación del cultivo de coca, 5484 ha. con la DEA	Erradicación del cultivo de coca, 11.407 ha. sin la DEA y con apoyo del movimiento campesino.

Fuente: "Informe de la Gestión 2013 del Presidente Evo Morales Ayma al pueblo boliviano".

[http://www.lostiempos.com/media\\_pdf/2014/01/23/528329\\_pdf.pdf](http://www.lostiempos.com/media_pdf/2014/01/23/528329_pdf.pdf) (Consulta febrero 2014)

\*Los datos que se presentan en esta columna, son del año 2005. Cuando son promedios anteriores, se especifica.

\*\* Los datos de esta columna, son del año 2013. Cuando son promedios acumulados del periodo, se especifica.

**Anexo 4. Propuesta del “pacto de unidad” para la Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia” (abril 2015)**

**Organizaciones firmantes:**

Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia – CSUTCB, Confederación Nacional de Mujeres Indígenas Originaras Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa” CNMCIQB “BS”, Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarias de Bolivia – CSCIOB, Confederación Indígena del Oriente Boliviano CIDOB, Confederación Nacional de Ayllus y Markas del Quollasuyo CONAMAQ, Confederación Sindical de Mujeres de las Comunidades Interculturales de Bolivia – CSMCIB, Movimiento Sin Tierra de Bolivia – MST-Bolivia, Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas Indígenas Originarias CIOEC Bolivia, Asociación de Organizaciones Productores Ecológicos de Bolivia AOPEB, Asociación Nacional de Productores de Camélidos ANAPCA, Asociación Nacional de Productores de Quinoa ANAPQUI, Federación de Caficultores Exportadores de Bolivia FECAFEB, Asociación Nacional de Productores del Café ANPROCA, Asociación Nacional de Productores Apícolas de Bolivia ANPROABOL, Confederación de Productores y Recolectores Agroecológicos de Cacao de Bolivia COPRACAO Bolivia, Cámara Agropecuaria de Pequeños Productores del Oriente CAPPO.

**Extracto de resoluciones:**

Como organizaciones sociales y productivas planteamos una propuesta política, técnica y económica que le devuelvan el poder al campo y al campesinado, para erradicar la pobreza y el hambre construyendo la Bolivia Ecológica del 2.025, en base a una agricultura familiar comunitaria ecológica, frente a la agricultura industrial que continua promoviendo prácticas equivocadas y obsoletas de la “Revolución Verde”, no obstante de conocerse que la utilización de agro tóxicos, a nivel nacional es uno de los principales contaminantes del medio ambiente.

**ARTICULO N°1.** Consolidar el cambio del modelo extractivista primario exportador, por el modelo de diversificación de la economía y la soberanía alimentaria.

**ARTICULO N°2.** Consolidar el modelo social y comunitario inscrito en nuestra Constitución Política del Estado, potenciando la economía social comunitaria y la agricultura indígena originaria campesina, como el corazón de la soberanía alimentaria.

**ARTICULO N°3.** Cambiar el modelo del agro negocio exportador por el modelo de soberanía alimentaria, con diversificación de la producción, basado en tecnologías agroecológicas de baja utilización de insumos externos y el dialogo de saberes que nos liberen de la dependencia de los paquetes químicos, transgénicos, promovidos por las empresas transnacionales.

**ARTICULO N°4.** Rechazar en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia la introducción, producción, uso, liberación al medio y comercialización de semillas



genéticamente modificadas (transgénicos).

ARTICULO N° 6. Exigir la formulación participativa, tratamiento, aprobación e implementación de las siguientes leyes: Ley de aguas para la soberanía alimentaria, ley de suelos, ley anti latifundio, ley anti transgénicos, Ley de Bosques, Ley del desarrollo integral de la Amazonía, entre otras.

ARTICULO N°7. Revisar la ley 1715 y 3545.

ARTICULO N°10. Devolver el PODER AL CAMPO Y AL CAMPESINADO, desarrollando los siguientes pilares:

PILAR 1. Revitalización de la madre tierra fortaleciendo la base productiva desde la implementación del modelo agro ecológico.

- 1.1. Seguridad jurídica y acceso a la tierra. (Cada punto con especificaciones)
- 1.2. Agua para la vida.
- 1.3. Suelo vivo.
- 1.4. Semillas patrimonio del bien común.
- 1.5. Protección del patrimonio genético y de la biodiversidad.

PILAR 2. PRODUCCION PARA LA SOBERANIA ALIMENTARIA

- 2.1. Fomento a la agricultura familiar comunitaria y ecológica.
- 2.2. Tecnología y mecanización sostenible.
- 2.3. Investigación participativa y aplicada.
- 2.4. Formación de técnicos y asistencia técnica permanente y continua.
- 2.5. Seguro agrícola y pecuario.

PILAR 3. ACOPIO Y MERCADOS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR  
COMUNITARIA ECOLÓGICA VINCULADOS AL SABER ALIMENTARSE

- 3.1. Ferias, centros de acopio e integración vial.
- 3.2. Protección de mercados de la producción de la agricultura familiar comunitaria y ecológica.
- 3.3. Compras estatales: consumo responsable y consciente.
- 3.4. Saber alimentarse bien para vivir bien: consumo responsable y consciente.

PILAR 4. FORTALECIMIENTO ORGANICO POLITICO Y TECNICO DE NUESTRAS  
ORGANIZACIONES TERRITORIALES

- 4.1. Regionalización de políticas públicas a nuestros territorios.
- 4.2. Fortalecimiento orgánico, político y técnico de las organizaciones.

PILAR 5. FINANCIAMIENTO PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR COMUNITARIA  
ECOLÓGICA

- 5.1. Apoyo financiero en base a fondos productivos.

5.2. Apoyo financiero en base a bonos productivos.

¡¡JALLALLA Bolivia!

Fuente: “Propuesta del Pacto de Unidad para la Cumbre Agropecuaria ‘Sembrando Bolivia’” <http://csutcb.org/node/95> (Consulta en abril 2015).

**Anexo 5.** Opiniones de actores/as de la EPS sobre registro, regulación y control de las organizaciones y actividades de EPS en Ecuador

<b>MODALIDADES ORGANIZATIVAS NO DAN CUENTA DE DIVERSIDAD</b>
(A las cajas de ahorro) siempre se les ha pedido que se legalicen, pero como son parte de una organización si se legalizan, tendrían que hacerlo solo como caja y eso rompe con el tema de la organización, porque no pueden ser solo en unos temas una caja de ahorro, y para otros ser organización (Entrevista 13 –actora social de la EPS- 2014).
Nuestra organización tenía que sacar un permiso y un registro en el MINTUR, para la creación de un centro turístico comunitario, la asociación estaba inscrita en el CODENPE, porque era un emprendimiento comunitario y el MINTUR manifestó que no se podía dar paso a esos trámites ya que el emprendimiento tenía que ir a la superintendencia. Por su parte la superintendencia manifestó, que lo único que registran son asociaciones y cooperativas. En consecuencia, este tipo de organizaciones se quedan en el limbo (Entrevista 9 –actor social de la EPS- 2014).
Las organizaciones de origen ancestral estaban avaladas y legalizadas frente al CODENPE, institución que era quien las reconocía y les daba fuerza jurídica. ahora les toca migrar hacia la superintendencia. Son comunidades que tienen una historia ancestral y eso de alguna forma va a jugar un papel en el tema de la legalización, porque se pierde el sentido de las comunidades. Se va a ver más como algo comercial a la organización y a la comunidad. cuando realmente lo que se plantea es que son comunidades, donde se realizan algunas actividades de economía solidaria, pero no se puede ser una entidad básicamente relacionada con el tema de la economía solidaria (Entrevista 14 –actor social de la EPS- 2014).
Se han generado grandes problemas, no se comprende la diversidad de las experiencias de economía solidaria. por ejemplo no se entiende que dentro de ésta se puede ser productor y comercializador, se pide que sea uno de los dos para poder registrarse. Algo parecido pasa con el número de productos que se producen. Hay errores porque no se comprende la dinámica que se está viviendo. En cuanto a las cajas de ahorro tampoco se tiene un criterio claro de cómo poderlas legalizar o donde ponerlas (Entrevista 1, -actor social de la EPS- 2014).
¿Qué pasa con las organizaciones que estaban en otros ministerios como el MAGAP, MIPRO y MIES? La ley dice que deben pasar a la SEPS, lo que en realidad parecería un cambio bastante fácil, pero no ha existido ese proceso de transición por un lado, y por otro, las organizaciones de base no tienen el conocimiento de qué nombre debe llevar la organización. En su tiempo nunca hubo este asesoramiento, por lo que una asociación, o un grupo de productores puede tener varios nombres, para unos puede ser una corporación, para otros asociación, unión de productores etc., pero para la SEPS no, para ellos se denomina asociación de productores de lo que quiera que produzcan. Además ahora se dice que se tiene la corporación de pequeños productores X, Y, Z y que de acuerdo a la estructura de la ley, ellos deben llamarse asociación, pero nuevamente se repite que no hay el proceso de transición, la pregunta es ¿Cómo se cierra primero la corporación, a quien se entrega los activos y los bienes para ahora poder llamarse asociación? ¿Y bajo qué motivo y que razón ingresan esos bienes a mi nueva entidad que es la asociación? Ese proceso no existe (Entrevista 15 –actor social- 2014).
En XXXX es un proceso complejo ya que posee seis organizaciones fundadoras y una organización rectora, que es XXXX, entonces existe una dificultad muy grande a la hora de crear asociaciones para cada uno de los temas (rubros económicos) porque de ese modo se terminaría por romper la estructura organizativa que existe. En XXXX, se han ido juntando de a poco las organizaciones, cada una especializada en un área de trabajo, por lo que se fueron asignando funciones a las instituciones que están. Crear una nueva institucionalidad, o nuevas asociaciones, no parece tan conveniente. Por poner un ejemplo, tomando el caso de XXXX, se trasformaría en una asociación con X número de trabajadores. y un patrimonio de un millón de dólares, este monto no le pertenece solo a XXXX, ya que XXXX lo comprende X número de organizaciones de base, X número de personas empleadas directamente y sobre todo las comunidades que se encuentran alrededor. Al convertirse en asociación se estaría limitando a

que todo el patrimonio se destine a X número de personas, lo que no es justo. El presupuesto con que ha venido trabajando XXXX a lo largo del año para mantener el apoyo social, se convertiría en todo un problema. No es fácil que se hagan propuestas enfocadas al cambio a nivel de asociación, sino más bien tienen que ser pensadas para preservar el patrimonio, que está al servicio de las comunidades y de toda la gente que depende de XXXX (Entrevista 12 –actor social de la EPS- 2014).

Hay un vacío dentro la ley sobre el tema de las organizaciones de segundo grado (Entrevista 9 –actor social de la EPS- 2014).

En ninguna parte, ni las ONG's, ni las asociaciones de pequeños productores tienen claro donde pueden y se deben registrar. Las que se han registrado y tienen un estatuto aprobado por el MIES, se les ha devuelto el estatuto y se les ha mandado a otros ministerios, en el caso de la XXXX, es la segunda vez que se les remite al Ministerio de Trabajo, que manifiesta que la ONG no debe estar ahí, por lo que devuelve el trámite al MIES, porque la institución no hace capacitación laboral, sino más bien fomento del desarrollo económico territorial, fomento de las unidades económicas y hacen hasta micro finanzas. Por su lado el MIES manifiesta que da cabida solamente a las organizaciones que trabajan con la niñez, la adolescencia y los adultos mayores, entonces la pregunta es por qué se llama Ministerio de Inclusión Económica y Social, por lo que debería cambiar su nombre (Entrevista 10 –actora social de la EPS- 2014).

La ley manifiesta que un grupo de productores se llama asociación. La corporación es un grupo tal vez de negociantes que hacen esta actividad, se tiene también por ejemplo federaciones, que son organizaciones de segundo nivel y en la anterior estructura una federación podía agrupar tanto a asociaciones y a otras federaciones, por lo que no había claridad. Ahora en cambio con la nueva ley existe un orden pero no existe el proceso. Inventando un ejemplo, se dice que para que pueda haber una federación tiene que existir un grupo de asociaciones, pero no pueden existir federaciones mezcladas con asociaciones. Es decir que la federación de base que estaba en la de segundo o tercer nivel, ya no puede ser socia, por lo tanto queda afuera. Para la ley queda por fuera, y muchas veces esa es la que más vende, la que más produce y la que más productores tiene. También puede darse el caso de que dentro de esa misma federación, se tenían asociaciones, pero la ley dice que las asociaciones no pueden pertenecer a las federaciones, porque las federaciones pertenecen a las confederaciones. Ahora también la federación pertenece a la unión nacional de asociaciones que es la XXXX, la ley dice que ya no podrían pertenecer, porque las asociaciones son las que pertenecen a las uniones de asociaciones y nunca una federación podría pertenecer a una unión de asociaciones. (Entrevista 15 –actor social- 2014).

De lo que se ha escuchado a algunos compañeros de las organizaciones, cuando se trata estos temas, es que la legalización es un tipo de freno, porque son cuestiones de orden impositivo. Si las organizaciones no estaban reguladas antes, y ahora se les exige que se legalicen, el asunto se presenta difícil, porque para hacerlo tienen que presentar una serie de requisitos que lo que buscan es mantener la salud financiera de las organizaciones, pero son requisitos que no todas las organizaciones que requieren legalizarse pueden cumplir. El problema, es que se ha metido en el mismo saco a todas las organizaciones, sean grandes o pequeñas, y eso causa dificultad (Entrevista 12 –actor social de la EPS- 2014).

#### **REGULACIÓN NO RESPETA PROCESOS Y RITMOS DE ORGANIZACIONES**

En cuanto al papel de la SEPS, existe una incomprensión total de los procesos y de los tiempos... La función de control es indiscutible e indispensable, no se está en contra de ese proceso, pero se debe hacer control con campañas de promoción. El estado no entiende que debe dejar a las organizaciones e iniciativas realizar un proceso, ya que las cosas en la economía solidaria no nacen de acuerdo a una ley, nacen por la voluntad de la gente, por la comprensión de los pasos que se pueden dar. El proceso de regulación mal entendido, por los entes que pretenden regularlas, están haciendo morir a las pequeñas iniciativas (Entrevista 11 –actor social de la EPS- 2014).

El problema es el tiempo que se da para realizar los distintos trámites necesarios, son excesivamente cortos. Se necesita que se dé tiempos más de acuerdo con la realidad y que no se cobren por estas razones multas que pueden ser de 200 o 300 dólares, y que son excesivas en el caso de los campesinos

(Entrevista 11 –actor social de la EPS- 2014).
El estado impone el tema de la legalización, para ayudar a las organizaciones, pero no termina siendo así. Existen experiencias que han entrado en la legalización, y ahora están complicadas, porque las cajas de ahorro tienen que reportar mensualmente su estado, tienen que generar balances, tienen que tener un contador. A veces no están a ese ritmo, porque con las capacitaciones aprenden a registrar, manejar el tema de los intereses, y ese tipo de cosas, pero el tema de los balances contables ya está en otro nivel. Esto complica el asunto para ellas, ya que muchas mujeres solo tienen educación primaria (Entrevista 13 –actora social de la EPS- 2014).
<b>CONTROL Y REGULACIÓN PREVALECE SOBRE EL FOMENTO DE LA EPS</b>
Lo que se quería era una ley que fomenta, pero terminamos con un marco legal que controla (Entrevista 9 –actor social de la EPS- 2014).
Si una cooperativa de producción o de pesca artesanal está registrada en la SEPS, solamente está registrada y nada más, la superintendencia no le va a dar, ni articular con ningún sector económico, ni con ninguno de financiamiento, no va a asistirle con fomento, ni le va a permitir que saque un RUC, que suscriba un contrato, ni nada de eso, porque la superintendencia lo único que hace es registrarle, por lo que la pregunta sería, ¿Dónde debe ir esta cooperativa de producción o de pesca artesanal, para articularse a la economía?, para poder recibir el fomento necesario para esta institución? (Entrevista 10, - actor social de la EPS- 2014).
La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria no tiene claro su rol, no está dando soluciones ni salidas a lo que es el fomento, el registro y el control de la economía popular y solidaria, porque solo está viendo el tema de la regulación, pero no está viendo cómo se fomenta la economía popular y solidaria. No está prestando los instrumentos o no está articulando su rol de supervisión a lo que debe ser el fomento. Así en la práctica se trata de restringir la capacidad de la economía popular y solidaria (Entrevista 10 –actora social de la EPS- 2014).
<b>MODELO COOPERATIVISTA DE AHORRO Y CRÉDITO SIRVE DE BASE A TODA LA REGULACIÓN</b>
La ley de economía social y solidaria estuvo más direccionada a las cooperativas, dentro de esto no se reconocían a las ONG o las fundaciones (Entrevista 9 –actor social de la EPS- 2014).
La ley fue hecha básicamente por un grupo de abogados, que se basaron en las cooperativas de ahorro y crédito (Entrevista 15 –actor social- 2014).
La ley se encuentra direccionada al sector financiero más que al sector productivo, se puede decir que un 80% de la ley está orientada al campo financiero, mientras un 20% de la ley está designada a la parte productiva. Se debería dar mayor valor al tema productivo (Entrevista 12 –actor social de la EPS- 2014).
La Red de Finanzas Solidarias del Ecuador (RENAFISE) que mueve a todo el cooperativismo en el país y principalmente a las cooperativas de ahorro y crédito, estaban mejor organizados que el movimiento de ES, tenían más recursos y pudieron incidir sobre la ley de mejor manera que el movimiento, de donde salió una ley que en su 80% es cooperativista y que es una de las grandes dificultades de esa ley (Entrevista 1 –actor social de la EPS- 2014).
Para la XXXX el representante legal siempre va a ser el presidente, para las cooperativas el representante legal es el gerente, y eso es lo que establece la ley. Ese tipo de gobernanzas si da problemas, tanto para el fortalecimiento como para el desarrollo de las organizaciones (Entrevista 15 –actor social de la EPS- 2014).
<b>IMPEDIMENTO DE LA CREACIÓN DE NUEVAS ORGANIZACIONES</b>
Lo único que se ha recibido como mensaje es que la Superintendencia va a entrar a regular porque son demasiadas cooperativas, asociaciones, ONG's, es necesario cortar porque son muchos. En caso de que fueran 500.000, la Superintendencia debería encontrar los mecanismos para controlar a las 500.000, o

debería poner los procesos claros y transparentes para saber lo que se puede y no se puede hacer con el gobierno nacional. No se debe debatir si son muchas las asociaciones o cooperativas, sino trabajar con las que se tiene, porque esas son las que están operando, si hay 20.000 bancos comunales y cajas de ahorro, eso es lo que la economía popular y solidaria ha generado (Entrevista 10 –actora social de la EPS- 2014).

Entre el crédito y el capital que manejan las 810 XXXX, que es alrededor de cinco millones de dólares, y el crédito que tiene XXXX de 1.700.000 dólares, se tiene un programa de casi 7 millones de dólares. Como se desea que este programa se ajuste a la normativa dada por la ley, se ha planteado constituir una cooperativa de ahorro y crédito que cubra a este sistema. Se ha trabajado en este tema un año y medio y la Superintendencia no ha prestado atención a este trabajo, se rechazó la propuesta, se ha mandado a hacer nuevos documentos y se está por tercera ocasión reingresando papeles en la Superintendencia. Todo porque se dice que existen demasiadas cooperativas, y no se quiere ni una más (Entrevista 10 –actora social de la EPS- 2014).

No solo existe mucho control, sino trabas, el control sería muy bueno, pero el verdadero problema son las trabas. Por ejemplo, se pone una moratoria a las cajas de ahorro y crédito y a los bancos comunales para que no se creen más y no se registren. Existía una moratoria de un año que se terminó el 30 de junio pasado, y no existe ningún indicio de que haya una propuesta de normativa o de reglamentación para registrar a las cajas de ahorro y crédito, ni a través de las propias cooperativas, ni a través de las ONG's, ni por sí solas, entonces están en el limbo (Entrevista 10 –actora social de la EPS-, 2014).

#### **INDIFERENCIACIÓN DE ACTIVIDADES DE EPS RESPECTO DE LAS ACTIVIDADES PRIVADAS**

(La Operadora de Turismo Comunitario) es una empresa de turismo que tiene que sacar los registros tal cual lo hace cualquier otra, está bajo el control de la Superintendencia de Compañías, por lo que funciona tal cual lo hace una empresa. Incluso para poder operar como XXXX, no se podía operar, por lo que se tuvo que crear una compañía limitada, que se llama Operadora de Turismo XXXX, bajo la normativa de la Superintendencia de Compañías para poder trabajar. No existe una diferenciación al respecto. No hay incentivos. Por ejemplo un pequeño emprendimiento igual tiene que sacar los permisos de funcionamiento, tiene los mismos impuestos, tiene que cumplir con el SRI, es decir que se llevan los trámites de la misma forma que cualquier empresa privada. Cuando el SRI, comenzó a ejecutar el proceso en el que tanto empresas, como asociaciones, tenían que llevar contabilidad, apenas la XXXX se descuidaba, los pequeños emprendimientos ya estaban con multas en el SRI. Es un proceso difícil, si a una pequeña organización le toca tener un contador, que este pendiente de hacer las declaraciones, cuando muchas veces son personas que no han terminado la primaria (Entrevista 9 –actor social de la EPS- 2014).

Existe un estado, que ha creado una institucionalidad enorme que está en la ley, que contempla una Junta de Regulación que traslada casi literalmente los principios de la ley que regulaba a las compañías de la Superintendencia de Bancos hacia las cooperativas de ahorro y crédito en todos los segmentos, (excepto en el uno y dos), cuando todo el trabajo de incidencia política que se había realizado por la organización, estaba enfocado en que exista otra superintendencia, es verdad que existe esta otra superintendencia, pero los criterios son los mismos (Entrevista 11 –actor social de la EPS- 2014).

La parte productiva no puede estar dirigida por una organización sin fines de lucro, por lo que hay que buscar ser una organización con fines de lucro para poder crear empresas (Entrevista 12 –actor social de la EPS- 2014).

#### **MODELO DE TRANSICIÓN HA SIDO IMPUESTO, FALTA INFORMACIÓN**

El orden y el control son importantes, pero, la forma y la metodología que se ha utilizado, no ha sido la mejor. El cambio de la gobernanza anterior debía ser socializado y validado y no impuesto (Entrevista 15 –actor social- 2014).

Tendría que haber habido un proceso para la incorporación de las organizaciones, tener una regulación con un cierto límite, con una cierta normativa, pero las cosas no se han dado de ese modo. En este sentido, donde priman los indicadores y los requisitos burocráticos, se olvida el papel del ser humano.

<p>que es central en la economía solidaria, y se privilegia el capital (Entrevista 12 –actor social de la EPS-2014).</p>
<p>Una de las dificultades que han tenido las productoras, es que las cajas no se han regulado, por ello existen varios temores. La gente cree que el hecho de estar reguladas significa la pérdida del bono que reciben. Lo otro es que la gente no conoce lo que hay para ellas (Entrevista 13 –actora social de la EPS-2014).</p>
<p align="center"><b>DISPUTAS INTRAESTATALES EN TORNO A LA REGULACIÓN</b></p>
<p>(La falta de claridad sobre dónde hacer el registro) ha traído líos terribles, porque hay asociaciones que están muy cerca del gobierno y se les ha dicho que tienen que inscribirse en la Superintendencia que va a controlar todo lo que sea popular y solidario. El MAGAP, no logra un entendimiento con la Superintendencia, lo que genera una serie de conflictos, porque las normativas del estado comienzan a convertirse en una carga imposible, empiezan a existir cada vez más lógicas de control basadas en el discurso de que al estar todos regulados van a tener más beneficios. Este proceso ha generado ya muchas inconformidades e inconsistencias (Entrevista 12 –actor social de la EPS- 2014).</p>
<p align="center"><b>ATEMORIZACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE BASE</b></p>
<p>Hay funcionarios que van directamente al campo a amedrentar a las personas que están en la economía popular y solidaria, al hablar de temas como el registro y de los problemas por la moratoria. Se está amedrentando a la gente, no se la está apoyando (Entrevista 10 –actora social de la EPS- 2014).</p>
<p align="center"><b>FALTA DE ATENCIÓN A CONSULTAS SOBRE CASOS NO ESPECIFICADOS EN LA REGLAMENTACIÓN</b></p>
<p>Lo que se desea concretar es un organismo de integración, la ley permite la creación de estos organismos, pero no hay como realizarlo por la falta de reglamentación, se espera que en algún momento la propia institución pueda dar las soluciones. En este sentido se ha realizado una consulta directa al superintendente, mediante carta donde se le explica la situación de XXX y lo que se aspira, la respuesta fue que se está estudiando el caso, y que en algún momento tendrán una respuesta. De esto ya ha pasado un año y medio sin respuesta, aunque se sabe que el problema tiene que ver con que no hay una reglamentación (Entrevista 12 –actor social de la EPS- 2014).</p>
<p>Se le ha escrito ocho cartas al Superintendente y no ha habido respuesta. Es una situación lamentable (Entrevista 10 –actora social de la EPS- 2014).</p>
<p align="center"><b>SE DESECHA EXPERIENCIA PREVIA DE ORGANIZACIONES DE LA EPS</b></p>
<p>La SEPS no ha entendido su rol y no le interesa tener una relación con otras entidades con experiencia (Entrevista 10 –actora social de la EPS- 2014).</p>

Fuente: Entrevistas a actores/as de la EPS realizadas en 2014 en Ecuador.

## **Lista de siglas y acrónimos**

ANAPQUI	Asociación Nacional de Productores de Quinoa
AOPEB	Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia
AP	Alianza País
AREPS	Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria
ASARBOLSEM	Asociación Artesanal Boliviana Señor de Mayo
BCB	Banco Central de Bolivia
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAO	Cámara Agropecuaria del Oriente
CDH	Crédito de Desarrollo Humano
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (traducción de la sigla en inglés)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIOEC	Coordinadora de Integración de las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena y Originarias
CNMCIQB-BS	Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa”
CONAFIPS	Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias
CSCIB	Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CODENPE	Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CONADE	Consejo Nacional de Planificación del Ecuador



CONAFRO	Consejo Nacional Afroboliviano
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres
COPEP	Consejo Plurinacional Económico Productivo
CORACA	Corporación Agropecuaria Campesina
CPE	Constitución Política del Estado
CT	Comisión de Transición (hacia el Consejo de Igualdad de Género)
DAG	División de Asuntos de Género
DINAMU	Dirección Nacional de la Mujer
EC	Economía comunitaria
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
EMAPA	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos
EPS	Economía popular y solidaria
ES	Economía solidaria
FCC	Fundación Colectivo Cabildeo
FECAFEB	Federación de Caficultores Exportadores de Bolivia
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FES	Función económica social
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrario
IDH	Impuesto directo a los hidrocarburos
IEPS	Instituto de Economía Popular y Solidaria
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadística

INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INFA	Instituto Nacional de la Familia
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
LOEPS	Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
MAS	Movimiento al Socialismo
MCCH	Movimiento comercializando como hermanos
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
MDPyEP	Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural
MDRAMA	Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente
MDRyT	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
MED	Mujeres en el desarrollo
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MESSE	Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador
MESyCJ	Movimiento de Economía Solidaria y Comercio Justo de Bolivia
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINTUR	Ministerio de Turismo
MIPRO	Ministerio de la Producción
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
NNUU	Naciones Unidas
OECA	Organización Económica Campesina
OECOM	Organización Económica Comunitaria
OIG	Observatorio de Igualdad de Género
OIT	Organización Internacional del Trabajo

ONG	Organización no gubernamental
PEA	Población económicamente activa
PENSATT	Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras
PIB	Producto interno bruto
PIO	Plan de Igualdad de Oportunidades
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Programa de Provisión Nacional de Alimentos
PREALC	Programa Regional de Empleo de América Latina y El Caribe
REAS	Red de Economía Alternativa y Solidaria (de España)
RENAFISE	Red Nacional de Finanzas Solidarias del Ecuador
RISE	Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano
RUC	Registro único de contribuyentes
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SBS	Superintendencia de Bancos y Seguros
SEPS	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
SK	Sumak Kawsay
SRI	Servicio de Rentas Internas
TCO	Tierras comunitarias de origen
TIOC	Territorios Indígena Originario Campesinos
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure
UD	Unidad doméstica
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UDAPSO	Unidad de Políticas Sociales

WPR

“What’s the problem represented to be?” (¿Cuál es el problema que está representado? –Denominación dada por Carol Bacchi a su enfoque de análisis de las políticas públicas-).

## Lista de referencias

- Acosta, Alberto. 2014. "Gran reacomodo capitalista de la economía. Enredos de la involución ciudadana". En *La restauración conservadora del correísmo*, Varios autores, 289-302. Quito: Montecristi Vive.
- Acosta, Alberto, 2013. "Construir una economía solidaria, ese es el reto". En *El país que queríamos*. Alberto Acosta, Juan Cuvi, Edgar Isch, Decio Machado, Esperanza Martínez, Francisco Muñoz, et al. 93-100. Quito: Montecristi Vive.
- Acosta, Alberto. 2011. "La economía social y solidaria en el centro del debate. Un aporte sustantivo desde la economía del trabajo". En *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*. José Luis Coraggio, editado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez, 9-32. Quito: Ediciones Abya -Yala.
- Acosta, Alberto. 2010. "El Buen (con) Vivir, una utopía por (re)construir". En *Retos del buen vivir. Democracia, movilidad humana y territorio*. Seminario Internacional, 21-52. Cuenca: PYDLOS Ediciones.
- Acosta, Alberto. 2008 a. "El "Buen Vivir" para la construcción de alternativas". En *Constitución 2008. Entre el quiebre y la realidad*. Alberto Acosta, Alejandro Moreano, Ana María Larrea, Eduardo Galeano, Eduardo Gudynas, Erika Sylva, et al. 27-37. Quito: Editorial Abya -Yala.
- Acosta, Alberto. 2008 b. *Bitácora constituyente. ¡Todo para la Patria, nada para nosotros!*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Aguinaga Cadena, María del Consuelo. 2015. *Aprendizajes de género en las organizaciones y proyectos apoyados por el IEPS*. Dirección de estudios e investigaciones, IEPS. Versión pdf, facilitada por la autora.
- Álvarez Molina, Edgar, Danilo Rosero Fuentes y Danilo Barragán Galarza. 2014. "Habemus Estado: La recuperación de la autoridad pública y el nuevo rol del Estado ecuatoriano". En *Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir: Análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012*. SENPLADES, 66-95. Quito: Senplades.
- Andrade, María Cecilia, Milton Cáceres y Alexandra Vásquez. 2014. "Cosmovisión andina, Sumak Ally Kawsay y economía comunitaria". En *Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador. Encuentros y desencuentros con las propuestas para otra economía*, editado por Yolanda Jubeto, Luis Guridi y Maite Fernández-Villa, 149-210. España: Agencia Vasca de cooperación al desarrollo, Universidad del País Vasco, Instituto de Estudios sobre desarrollo y cooperación internacional HEGOA.

- Arauz, Andrés. 2014. (Subsecretario Nacional de Planificación y Desarrollo). Conferencia en XXII Seminario Internacional: Nueva Configuración, el Estado, la Sociedad Civil y el Mercado Ético. Superintendencia de Control del poder del Mercado-IAEN, Quito, 16 de enero 2014.
- Arce Catacora, Luis Alberto. 2011. "El nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo". *Revista Economía Plural*, 1 (1): 3-12. Bolivia: Publicación Mensual del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Armas, Amparo. 2005. "Redes e institucionalización en Ecuador: Bono de desarrollo humano". *Serie Mujer y Desarrollo* 76. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arze Vargas, Carlos y Javier Gómez. 2013. "Bolivia: ¿El "proceso de cambio" nos conduce al vivir bien?" En *Promesas en su laberinto. Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina*. Edgardo Lander, Carlos Arze, Javier Gómez, et al, 37-137. La Paz: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Centro Internacional Miranda (CIM).
- Astelarra, Judith. 2005. *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Ediciones Cátedra. Universitat de Valencia. Instituto de la Mujer.
- Bacchi, Carol Lee. 2009. *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Australia: Pearson.
- Bacchi, Carol y Joan Eveline, eds. 2010. *Mainstreaming politics: Gendering practices and feminist theory*. Australia: University of Adelaide Press. <http://tinyurl.com/h6vcqqn> (consulta noviembre 2015).
- Bosch, Anna, Cristina Carrasco y Elena Grau. 2004. "Verde que te quiero violeta. Encuentros y desencuentros entre feminismo y ecología". <http://tinyurl.com/gmf2drs> (Visita 30 de agosto 2016).
- Cabrera, Mary y Lorena Escobar. 2014. "Equidad de género y economía social y solidaria. Aportes de la economía feminista". En *Diálogos sobre economía solidaria en el Ecuador. Encuentros y desencuentros con las propuestas para otra economía*, editado por Yolanda Jubeto, Luis Guridi y Maite Fernández-Villa, 163-218. España: Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo; Universidad del País Vasco; Instituto de Estudios sobre desarrollo y cooperación internacional HEGOA.
- Cacciari, Paolo. 2010. *Decrecimiento o barbarie. Para una salida no violenta del capitalismo*. Barcelona: Icaria.
- Cais, Jordi. 2002. *Metodología del análisis comparativo*. Cuadernos metodológicos. España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Cartagena, Pamela. 2012. "Posibles efectos de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria sobre la economía campesino indígena". En *Revista Umbrales 23. Los desafíos de la agricultura y la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria*, 149-180. Bolivia: CIDES-UMSA. <http://tinyurl.com/kec62lr> (Consulta diciembre 2014).
- Carrasco, Cristina. 2001. "La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?" [http://sidoc.puntos.org.ni/isis\\_sidoc/documentos/04233/04233\\_00.pdf](http://sidoc.puntos.org.ni/isis_sidoc/documentos/04233/04233_00.pdf) (Consulta marzo 2014).
- Carrión Diego y Stalin Herrera. 2012. *Ecuador rural del siglo XXI. Soberanía alimentaria, inversión pública y política agraria*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Carrión Sánchez, Diego y Ricardo Sánchez Cárdenas. 2014. *Pensar las alternativas, imaginar la transición. Economía extractiva y efectos comparados: turismo, petróleo y minería*. Quito: Universidad Central del Ecuador, Fundación Rosa Luxemburgo.
- Cattani, Antonio David. 2004. "La otra economía. Conceptos esenciales". En *La otra economía*, organizado por Antonio David Cattani, 23-30. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento, Fundación OSDE. Traducido por Lucimeire Vergilio Leite.
- CIOEC La Paz. 2009. *Segundo Foro Departamental Organizaciones Económicas Campesinas. Las OECAS como pilar de la economía comunitaria. Memoria 2009*. La Paz.
- Coalición Internacional para el acceso a la Tierra (ILC). 2011. *Tierra de mujeres. Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina*. Patricia Costas, coord. La Paz: ILC, Fundación Tierra. <http://tinyurl.com/z2z57bu> (Consulta en agosto 2015).
- Cockshott, W. Paul y Allin Cottrell. 2007. *Hacia el socialismo del siglo XXI*. Caracas: Monte Avila Editores Latinoamericana. Traducido por Elba Ortega Ferrer.
- Colque, Gonzalo y Floriana Soria Galvarro. 2014. *Inclusión en contextos de exclusión: acceso de las mujeres campesinas e indígenas a la tierra*. La Paz: Fundación Tierra. [http://www.ftierra.org/index.php?option=com\\_mtree&task=att\\_download&link\\_id=88&cf\\_id=52](http://www.ftierra.org/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=88&cf_id=52) (Consulta enero 2016)
- Coller, Xavier. 2005. *Estudio de casos. Cuadernos Metodológicos 30*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Segunda Edición.
- Conaghan Catherine M. 2011. "Ecuador. Rafael Correa and the Citizens' Revolution". En *The resurgence of the Latin American Left*, editado por Steven Levitsky and Kenneth Roberts, 260-282. Maryland: The John Jopkins University Press.

- CONAIE. 2007. *Nuestra Constitución por un Estado Plurinacional. Construyendo la revolución de los pueblos*. Quito.
- Conexión, Fondo de Emancipación. 2012. *Indicadores Nacionales 2010. Serie Bolivianas en Cifras 1*. Segunda edición actualizada, elaborada por María del Carmen Sánchez, La Paz.
- Coordinadora de la Mujer. 2011. *Derechos en la mira*, Boletín Digital. Cartilla del Observatorio de Género. Boletín Tierra 1, La Paz.
- Coraggio, José Luis. 2013. “La economía solidaria ante la pobreza”. En *Voces del Fenix 4 (22)* La dignidad de los Nadies, 114-123. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. <http://tinyurl.com/zt58wfo> (Consulta, enero 2015).
- Coraggio, José Luis. 2011. “La economía popular solidaria en el Ecuador”. En *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*, José Luis Coraggio, editado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez, 327-343. Quito: Ediciones AbyaYala.
- Coraggio, José Luis. 2008. *Economía social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo)*. Argentina: Ediciones CICCUS. Segunda edición actualizada.
- Coraggio, José Luis, org. 2007. *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento, Altamira.
- Coraggio, José Luis. 2007 a. “Una perspectiva alternativa para la economía social: de la economía popular a la economía del trabajo”. En *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericana*, organizado por José Luis Coraggio, 165-194. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento, Altamira.
- Coraggio, José Luis. 2004. “Economía del Trabajo”. En *La otra economía*, organizado por Antonio David Cattani, 151-163. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento, Fundación OSDE. Traducción de Lucimeire Vergilio Leite.
- Coraggio, José Luis. 1995. “Del sector informal a la economía popular. Un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social”. En *Más allá de la informalidad*, José Luis Coraggio, Emilio Pradilla, Lucía Ruiz, Mario Unda, 9-27. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Coraggio, José Luis y Jean-Louis Laville, orgs. 2014. Introducción general a *Reinventar la izquierda en el siglo XXI. Hacia un diálogo Norte-Sur*, de José Luis Coraggio y Jean-Louis Laville (org.), 29-42. Quito: IAEN, Universidad Nacional de General Sarmiento.



- CSUTCB, CNMCIQB-BS. 2014. Memoria de la Cumbre Nacional de Tierra y Territorio, Ley Agraria Fundamental y Soberanía Alimentaria. Santa Cruz, 22, 23 y 24 de abril 2014. [http://ftierra.org/index.php?option=com\\_mtree&task=att\\_download&link\\_id=114&cf\\_id=52](http://ftierra.org/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=114&cf_id=52) (Consulta mayo 2015).
- Da Ros, Giussepina. 2007. “El movimiento cooperativo en el Ecuador. Visión histórica, situación actual y perspectivas”. *Revista CIRIEC, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 57, 249-284. España. <http://tinyurl.com/z4xcbdy> (Consulta mayo 2015).
- Dantas, Isolda. 2008. “Una economía solidaria con igualdad para las mujeres”. En *Revista América Latina en Movimiento*, 430, 14-16. Quito: ALAI, RILESS.
- Deere, Carmen Diana. 2011. “Tierra y autonomía económica de la mujer rural: avances y desafíos para la investigación”. En *Tierra de mujeres. Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina*, coordinado por Patricia Costas, 91-127. La Paz: Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra y Fundación TIERRA. <http://tinyurl.com/z2z57bu> (Consulta agosto 2015)
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León. 2000. *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. Colombia: Tercer Mundo editores y Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.
- De la Torre, Patricia. 2013. *Los constructores del Estado Nacional 1830-2010. En el Cerebro Político del Ecuador 1830-2010*. Quito: Senplades.
- Dryzek, John. 2006. “Policy Analysis as critique”. En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Godin, 190-203. New York: Oxford University Press Inc.
- Eveline, Joan y Carol Bacchi. 2010. “What are we mainstreaming when we mainstream gender?”. En *Mainstreaming politics: gendering practices and feminist theory*, editado por Carol Bacchi y Joan Eveline, 87-109. Australia: University of Adelaide Press. <http://tinyurl.com/h6vcqqn> (Consulta noviembre, 2015).
- Farah Henrich, Ivonne. 2013. “Economía plural y vivir bien. ¿Nuevo capitalismo o alternativa a la modernidad capitalista?”. En *Vivir Bien: infancia, género y economía. Entre la teoría y la práctica*, editado por Ivonne Farah y Verónica Tejerina, 257-284. La Paz: CIDES-UMSA, UNICEF.
- Felber, Christian. 2012. *La economía del bien común*. Deusto ediciones Tagus, (ebook, Edición para Kindle).
- Fernández, Gabriela y David Falconí. 2012. “Cinco años de política económica para el Buen vivir”. *Revista Ecuador Económico* 005, septiembre, 12-18. Quito: Ministerio Coordinador de la Política Económica. <http://tinyurl.com/h5h9w83> (Consulta en junio 2015)

- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). 2012. *La igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Política*. Roma.
- Foucault, Michel. 2007. *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France 1978-1979*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michel. 2006. *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, editado por Michel Senellart, bajo la dirección de Francois Ewald y Alessandro Fontana.
- Fundación Colectivo Cabildeo (FCC). 2012. *Trabajo productivo y reproductivo: Reflexiones sobre la subordinación de las mujeres en economías comunitarias*, coordinado por Silvia Fernández, La Paz.
- Fundación Milenio. 2013. *Estatismo y liberalismo. Experiencias en desarrollo*, coordinado Por Roberto Laserna. Bolivia, segunda edición.
- Fundación Tierra. 2015. “Cumbre Agropecuaria ‘Sembrando Bolivia’. Apuntes críticos para la agenda agropecuaria”, coordinado por Gonzalo Colque. La Paz. [http://www.ftierra.org/index.php?option=com\\_mtree&task=att\\_download&link\\_id=133&cf\\_id=52](http://www.ftierra.org/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=133&cf_id=52) (Consulta marzo 2016).
- Fundación Tierra. 2011. “Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama”. Informe 2010, coordinado por Juan Pablo Chumacero, (Coord.). La Paz, Bolivia. <http://tinyurl.com/z9hzdoo> (Consulta en abril 2015).
- Gaiger, Luiz Inácio. 2007. “La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas”. En *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericana*, organizado por José Luis Coraggio, 79-109. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento, Altamira.
- Gaiger, Luiz Inácio. 1999. “La solidaridad como una alternativa económica para los pobres”. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 31, 187-205. <http://tinyurl.com/h95ax2g> (Consulta en junio 2014).
- García Alvarez, Santiago. 2013. “*Sumak kawsay* o buen vivir como alternativa al desarrollo en Ecuador. Aplicación y resultados en el gobierno de Rafael Correa (2007-2011)”. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid. <http://eprints.ucm.es/24571/1/T35153.pdf> (Consulta en julio 2014).
- García Linera, Alvaro. 2015. *Socialismo comunitario. Un horizonte de época*. Bolivia: Vicepresidencia del Estado, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

- García Linera, Álvaro. 2010. "El socialismo comunitario. Un aporte de Bolivia al mundo". *Revista de Análisis. Reflexiones sobre la coyuntura*. 3 (5), 7-18. <http://tinyurl.com/o2x5qsh> (Consulta en julio 2013).
- García Linera, Álvaro. 2008. "Los tres pilares de la nueva Constitución Política del Estado. Estado plurinacional, economía estatal y estado autonómico". Discurso en la sede de la CSUTCB, 4 de noviembre de 2008. En *Discursos y ponencias del ciudadano vicepresidente Álvaro García Linera 2 (4)*. Presidencia del H. Congreso Nacional, Vicepresidencia de la República. La Paz. <http://tinyurl.com/mdytwod> (Consulta diciembre 2014).
- García Prince, Evangelina. 2008. "Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual". San Salvador: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo América Latina Genera.
- Gosálvez, Gonzalo. 2012. "La economía comunitaria y el vivir bien en el Estado Plurinacional de Bolivia". En *Transiciones hacia el vivir bien o la construcción de un nuevo proyecto político en el Estado Plurinacional de Bolivia*, coordinado por KatuArkonada, 151-179. La Paz: Ministerio de Culturas. <http://www.rebellion.org/docs/161862.pdf> (Consulta enero 2014).
- Guérin, Isabelle. 2004. "Economía solidaria y relaciones de género". En *Economía social y solidaria: una visión europea*, compilado por Jean-Louis Laville. 155-177. Buenos Aires: Altamira.
- Guerra, Pablo (Org). 2007. "¿Cómo denominar a las experiencias económicas solidarias basadas en el trabajo? Diálogo entre académicos latinoamericanos acerca de la polémica conceptual". *Otra economía*, 1(1), 21-27 <http://revistas.unisinos.br/index.php/otraeconomia/article/view/1056>(Consulta: junio 2015).
- Gundermann Kroll, Hans. 2001. "El método de los estudios de caso". En *Observar, Escuchar y Comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, coordinado por María Luisa Tarrés, 251-288. México: Flacso, México, El Colegio de México.
- Guridi, Luis y Yolanda Jubeto. 2014. "Fundamentos conceptuales y principios de la economía social y solidaria". En *Diálogos sobre economía solidaria en el Ecuador. Encuentros y desencuentros con las propuestas para otra economía*, editado por Yolanda Jubeto, Luis Guridi y Maite Fernández-Villa, 11-44. España: Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo; Universidad del País Vasco; Instituto de Estudios sobre desarrollo y cooperación internacional, HEGOA.
- Hajer, Maarten y David Laws. 2006. "Ordering through discourse". En *The Oxford Handbook of Public Policy*. Editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin. 251-268. Oxford UK: Oxford University Press.

- Hardt, Michael y Antonio Negri. 2009. *CommonWealth. El Proyecto de una revolución del común*. Madrid. Ediciones Akal.
- Hernáiz, Irene y Diego Pacheco. 2000. “La Ley INRA en el espejo de la historia. Dos siglos de reforma agraria en Bolivia”, Cap. 3. Fundación Tierra, Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria, La Paz.  
[http://www.ftierra.org/index.php?option=com\\_mtree&task=att\\_download&link\\_id=83&cf\\_id=46](http://www.ftierra.org/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=83&cf_id=46). (Consulta octubre de 2015).
- Hernáiz, Irene y Diego Pacheco. 2001. *La Ley INRA en el espejo de la historia. Propuestas de modificación*. EZE EED, Fundación Tierra.  
[http://www.ftierra.org/index.php?option=com\\_mtree&task=att\\_download&link\\_id=82&cf\\_id=52](http://www.ftierra.org/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=82&cf_id=52) (Consulta en octubre 2015)
- Hillenkamp, Isabelle. 2012. “Economía solidaria y transformación social: pluralidad y tensiones. Lecciones de Bolivia”. En *Solidaridad económica y potencialidades de transformación en América Latina. Una perspectiva descolonial*, coordinado por Boris Marañón-Pimentel, 231-258. CLACSO, Colección Grupos de Trabajo, Buenos Aires.
- Hillenkamp, Isabelle, Isabelle Guérin, Christine Verschuur. 2014. “Economie solidaire et theories feminists: pistes pour une convergence nécessaire”. *Revista de economia Solidaria* 7, 4-43. Azores: Associacao Centro de Estudos de Economia Solidária do Atlântico (ACEESA).
- Hirata, Helena y Danièle Kergoat. 2007. “Novas configuracoes da divisao sexual do trabalho”. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 132, 595-609. Sao Paulo: Fundacao Carlos Chagas.
- Holloway, John. 2011. *Agrietar el capitalismo. El hacer contra el trabajo*. Argentina, Herramienta ediciones.
- Howlett Michael, M. Ramesh, Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, Oxford, New York. Oxford University Press. 3rd. Ed.
- Huanacuni Mamani, Fernando. 2013. “Economía comunitaria complementaria, la vida antes que el trabajo y el capital. En *Vivir Bien: infancia, género y economía. Entre la teoría y la práctica*, coordinado por Ivonne Farah y Verónica Tejerina, 286-296. La Paz: CIDES-UMSA, UNICEF.
- Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). 2010. *Breve Historia del Reparto de Tierras en Bolivia. De la Titulación Colonial a la Reforma Agraria y Ley INRA; certezas y proyecciones de la Ley de Reconducción Comunitaria en Bolivia*. Bolivia. <http://www.inra.gob.bo/InraPb/upload/BreveHistoria2010.pdf> (Consulta en junio 2015).

Intercooperación América Latina 2014. Programa de Desarrollo del Corredor Central. Informe de Evaluación Final.

Jácome, Hugo. 2014. (Superintendente de Economía Popular y Solidaria). Conferencia en Seminario del buen conocer: Institucionalizar la solidaridad, territorializar la economía. IAEN, Quito, 20 de mayo de 2014.

Jácome, Hugo. 2013. “Posibilidades y dificultades de establecer un sistema de regulación, control y promoción de la economía popular y solidaria en el Ecuador”. En *La economía Popular y Solidaria. El Ser Humano Sobre el Capital 2007 – 2013*, Tercer Seminario Internacional: “Rol de la Economía Popular y Solidaria y su aporte en el Sistema Económico Social y Solidario”, 57-79. Quito: IEPS.

Jácome Estrella, Hugo y María José Ruiz. 2013. “El sector económico popular y solidario En Ecuador: diagnóstico y modelo de supervisión”. En *Estudios sobre la economía popular y solidaria*, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 83-141. Quito,

Jiménez, Jhonny. 2013. Introducción a *Cuadernos de trabajo de Economía Solidaria para la incidencia y el diálogo de saberes*, de Movimiento de Economía Solidaria del Ecuador (MESSE), 13-21, Quito.

Larrea, Gustavo. 2009. *Revolución Ciudadana*. Editorial Planeta, Quito.

Laserna, Roberto. 2013. “Diferencias y continuidades en la gestión del desarrollo. Neoliberalismo y Populismo”. En *Estatismo y liberalismo. Experiencias en desarrollo*, coordinado por Roberto Laserna, 183-211. Bolivia: Fundación Milenio, segunda edición.

Latouche, Serge. 2009. *Pequeño tratado del decrecimiento*. Barcelona: Icaria.

Latouche, Serge y Didier Harpagés. 2011. *La hora del decrecimiento*. España: Octaedro. Traducción de Rosa Bertran Alcázar.

Laville, Jean-Louis y Jordi García Jané. 2009. *Crisis capitalista y economía solidaria. Una economía que emerge como alternativa real*. Barcelona: Icaria. Traducción del francés, Iván García.

Laville, Jean-Louis. 2014. “Izquierda europea y proyecto emancipador”. En *Reinventar la izquierda en el siglo XXI. Hacia un diálogo Norte-Sur*, organizado por José Luis Coraggio y Juan-Louis Laville, 97-141. Quito: IAEN, Universidad Nacional General Sarmiento.

Laville, Jean-Louis. 2009 a. “La economía solidaria en perspectiva”. En *Crisis capitalista y economía solidaria. Una economía que emerge como alternativa real*. Jean-Louis Laville y Jordi García Jané, 63-128. Barcelona: Icaria, editorial. Traducción del francés: Iván García.

- Laville, Jean-Louis. 2004 a. “Las aporías del tercer sector”. En *Economía social y solidaria: una visión europea*, compilado por Jean-Louis Laville, 181-197. Argentina: Universidad Nacional General Sarmiento, Editorial Altamira, Fundación OSDE.
- Laville, Jean-Louis. 2004 b. “El marco conceptual de la economía solidaria”. En *Economía social y solidaria: una visión europea*, compilado por Jean-Louis Laville, 207-235. Argentina: Universidad Nacional General Sarmiento, Editorial Altamira, Fundación OSDE.
- León Guzmán, Mauricio. 2013. “El desempeño económico y social de los primeros seis Años del gobierno del presidente Correa”. *Revista Ecuador Económico 009*, marzo, 10-20. Quito: Ministerio Coordinador de la Política Económica.  
<http://tinyurl.com/jn75wlg> (Consulta en julio 2015).
- Leon T., Magdalena. 2009. “Cambiar la economía para cambiar la vida. Desafíos de una economía para la vida”. En *El Buen Vivir: una vía para el desarrollo*, compilado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez, 63-74. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Liendo, Roxana. 2011. *Políticas públicas de desarrollo rural y seguridad alimentaria 2006-2011*. Fundación Tierra, La Paz.  
[http://www.ftierra.org/index.php?option=com\\_mtree&task=att\\_download&link\\_id=34&cf\\_id=52](http://www.ftierra.org/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=34&cf_id=52) (Consulta en agosto 2014).
- Loayza, Justino. 2013. (Presidente de CIOEC). Intervención en Taller CIOEC La Paz. 11 de octubre 2013.
- Loza Tellería, Gabriel. 2014. “El modelo de economía plural en Bolivia: una evaluación de su implementación”. En *Memoria Segundo Foro Andino Amazónico de Desarrollo Rural. 18 al 20 de septiembre de 2013*. 17-38, La Paz: CIPCA.  
<http://tinyurl.com/qxfcuwi> (Consulta en diciembre 2014).
- Lucio Paredes, Pablo. 2012. “¿El modelo ecuatoriano?” En *Rafael Correa, Balance de la revolución ciudadana*, compilado por Sebastián Mantilla y Santiago Mejía, 125-150. Quito: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, Editorial Planeta del Ecuador.
- March James, Johan Olsen. 1984. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. *The American Political Science Review*, 78 (3), sept. 734-749.  
<http://tinyurl.com/zk3p5wk>
- Martín Mayoral, Fernando. 2012. “El desempeño de la economía ecuatoriana durante el gobierno del economista Rafael Correa”. En *Rafael Correa, Balance de la revolución ciudadana*, compilado por Sebastián Mantilla y Santiago Mejía 237-266. Quito: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, Editorial Planeta del Ecuador.

- Martínez Valle, Luciano. 2014 a. “De la hacienda al agro negocio: agricultura y capitalismo en Ecuador”. En *Capitalismo: tierra y poder en América Latina 1982-2012*, coordinado por Guillermo Almeyra, Luciano Concheiro, Loao Marcio Mendes y Carlos Walter Porto, 123-158. México: Universidad Metropolitana, CLACSO. Ediciones Continente. <http://tinyurl.com/ioaq4tb> (Consulta en mayo 2016).
- Martínez Valle, Luciano. 2014 b. “La concentración de la tierra en el caso ecuatoriano: impactos en el territorio”. En *La concentración de la tierra. Un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo*, Albert Berry, Cristóbal Kay, Liisa North y Luciano Martínez, 43-62. Quito: Flacso-Abya-Yala.
- Martínez Valle, Luciano. 2002. *Economía Política de las Comunidades Indígenas*. Quito: ILDIS, Abya-Yala, OXFAM, FLACSO, Segunda Edición.
- Matthaei, Julie. 2010. “Más allá del hombre económico: Crisis Económica, Economía Feminista, y la Economía Solidaria”. En *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, 10 (19), enero-junio, 65-80. Venezuela: Universidad de los Andes. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62215836006>(Consulta en marzo 2014).
- Mayorga Urquiza, Galo. 2014. “Del Estado burgués al Estado del Buen Vivir”. En *Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir: Análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012*, 278-294. Quito: Senplades.
- Michaux, Jacqueline, Martha Gonzáles y Edmundo Blanco. 2003. “Territorialidades Andinas de reciprocidad: La comunidad”. En *Las estructuras elementales de la reciprocidad. Jalones para una economía cualitativa en el tercer milenio*. Dominique Temple, Felix Layme, Jacqueline Michaux, Marta Gonzales y Edmundo Blanco, 99-124. Bolivia: TARI, Plural editores, Carreras de Antropología y Arqueología UMSA.
- Miño Grijalba, Wilson. 2013. *Historia del Cooperativismo en el Ecuador*. Quito: Ministerio Coordinador de la Política Económica. Quito.
- Monzón, José Luis. 2003. “La economía social: tercer sector de un nuevo escenario”. *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*, compilado por Mirta Vuotto, 135-141. Argentina: Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS), Altamira, Fundación OSDE.
- Morales, Juan Antonio. 2012. *La política económica boliviana 1982-2010*. Bolivia: Plural Editores.
- Morales Alvarez, Manuel. 2009. “Economía Comunitaria y la Corporación de Desarrollo Económico Integral de las Comunidades Indígenas, Originarias y Campesinas”. En *Las OECAS como pilar de la economía comunitaria*. Segundo Foro Departamental de Organizaciones Económicas Campesinas. Memoria 2009, 22-30. La Paz.

- Moser, Caroline O.N. 1995. *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*. Lima: Red entre mujeres, Flora Tristán Ediciones.
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2ª. edición actualizada, aumentada y corregida. Traducción de Jean-Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas.
- Muñoz Cabrera, Patricia. 2011. Introducción a *Alternativas Económicas para la Justicia Social y de Género. Voces y Visiones desde América Latina*, editado por Luisa Antolín, Bénédicte Allaert y Martina Nuti, 5-40. WIDE, Globalising Gender Equality and Gender Justice. <http://tinurl.com/hfkodl> (Consulta agosto 2014).
- Muñoz López, Pabel. 2014. “Del desmantelamiento a la recuperación del Estado”. En *Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir: Análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012*, 7-11. Quito: Senplades.
- Nobre, Miriam. 2004. “Mujeres en la economía solidaria”. En *La otra economía*, organizado por Antonio David Cattani, 329-338. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento, Fundación OSDE. Traducción de Lucimeire Vergilio Leite.
- Nostas Ardaya, Mercedes y Carmen Elena Sanabria. 2010. *Nuestro propio caminar. Mujeres en la provincia Guarayos: género y economía*. Santa Cruz: CIPCA. [http://www.bivica.org/upload/mujeres\\_provincia\\_guarayos.pdf](http://www.bivica.org/upload/mujeres_provincia_guarayos.pdf) (Consulta en mayo de 2015).
- Núñez del Prado, José. 2009. *Economías indígenas. Estados del arte desde Bolivia y la economía política*. Bolivia: CIDES-UMSA, ASDI. Colección 25 Aniversario.
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe (OIG). 2011. “Informe Anual 2011. El salto de la autonomía. De los márgenes al centro”. Santiago de Chile: CEPAL. <http://tinurl.com/zk7qa6s> (Consulta en enero 2013).
- Ospina Peralta, Pablo. 2013. “Estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo antes que cambiarlo. La *revolución ciudadana* en Ecuador (2007-2012)”. En *Promesas en su laberinto. Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina*. Edgardo Lander, Carlos Arze, Javier Gómez, et al. 139-220 La Paz: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Centro Internacional Miranda (CIM).
- Paredes Julieta. 2010. *Hilando fino desde el feminismo comunitario*. La Paz: Comunidad Mujeres Creando Comunidad, DED.
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO México, Miño y Dávila Editores. Traducción al castellano: Atenea Acevedo Aguilar.



- Patiño, Ricardo. 2010. "Diferencias entre el socialismo del siglo XX y el socialismo del siglo XXI. La democracia participativa y el nuevo sujeto revolucionario". En *Los nuevos retos de América Latina: socialismo y sumak kawsay*. : Memorias Seminario Internacional, 133-140. Quito, Senplades.
- Patzi Paco, Felix. 2009. *Sistema comunal e identidades culturales contemporáneas. Un estudio de caso de los Santiago Llallagueños que viven en el campo y en la ciudad*. La Paz: Editorial Vicuña.
- Pereira, José. 2013. "Economía social y solidaria: estudios de caso en la sierra norte del Ecuador". En *Economía Solidaria, Patrimonio cultural de los pueblos*, coordinado por Lola Vázquez y Jhonny Jimenez, 115-153. Quito: Abya-Yala, Universidad Politécnica Salesiana y Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador.
- Pérez, Abraham. 2007. *Principios para una economía solidaria y recíproca*. Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM). La Paz: Embajada del Reino de los Países Bajos en Bolivia, Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia.
- Perez Orozco, Amaia. 2005. "Economía del género y economía feminista ¿Conciliación o ruptura?". *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, 10 (24), 43-63. Caracas: Centro de estudios de la Mujer (CEM-UCV).
- Pita, Edgar, Cecilia Perez, Soledad Moscoso. 1992. *Informalidad Urbana. Dinámica y Perspectivas en el Ecuador*. Quito: Consejo Nacional de Desarrollo, Corporación Financiera Nacional y Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Plataforma Multisectorial de promoción de la economía solidaria y comercio justo de Bolivia. 2007. Propuesta de economía solidaria y comercio justo en Bolivia. <http://tinvurl.com/gsmv8y7> (Consulta octubre 2013).
- Pozo Crespo, Mauricio. 2012. "Manejo económico 2007-2011". En *Rafael Correa, Balance de la revolución ciudadana*, compilado por Sebastián Mantilla y Santiago Mejía, 289-320. Quito: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, Editorial Planeta del Ecuador.
- Prada Alcoreza, Raúl. 2014. *Descolonización y Transición*, compilado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez. Quito: Abya-Yala, Fundación Rosa Luxemburgo.
- Prada Alcoreza, Raúl. 2011. "El vivir bien como modelo de Estado y modelo económico". En *Más allá del desarrollo*. Fundación Rosa Luxemburgo, Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, 227-256. Quito: Abya -Yala.

- Prada Alcoreza, Raúl. 2010. “Más allá del capitalismo y la modernidad”. En *Descolonización en Bolivia. Cuatro ejes para comprender el cambio*, coordinado por Gonzalo Gosálvez y Jorge Dulong, 269-322. Vicepresidencia del Estado. Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional. FDBM <http://tinyurl.com/my4zj5y> (Consulta en julio 2013).
- Propuesta de Pacto de Unidad para la Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia”, 19 de marzo 2015. <http://csutcb.org/node/95> (Consulta en abril 2015).
- Quijano, Aníbal. 2007. “¿Sistemas alternativos de producción?” En *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*, organizado por José Luis Coraggio, 145-164. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento, Altamira. Aires.
- Quiroga Diaz, Natalia. 2009. “Economías feminista, social y solidaria. Respuestas heterodoxas a la crisis de reproducción en América Latina”. *Revista Iconos*, 33, 77-89. Quito: Flacso-Ecuador.
- Ramírez Carpio, Mirtha. 2010. *Acceso y titularidad de las mujeres a la tierra. Estado de situación actual en Bolivia*. La Paz: Coordinadora de la Mujer.
- Ramírez Gallegos, René. 2010 a. “Izquierda post socialista”. Intervención en el Foro Internacional de Partidos Políticos Latinoamericanos, Auditorio CIESPAL, Quito. Serie Discurso, Senplades. <http://tinyurl.com/l83wvov> (Consulta en octubre 2014).
- Ramírez Gallegos, René. 2010 b. *La política como esperanza*. Senplades. <http://tinyurl.com/omglmve> (Consulta en noviembre 2014).
- Ramírez Gallegos, René. 2010 c. “Socialismo del Sumak Kawsay o Biosocialismo republicano”. En *Los nuevos retos de América Latina: socialismo y sumak kawsay*. Memorias Seminario Internacional, 55-76. Quito: Senplades.
- Razeto Migliaro, Luis. 1999. “La economía de solidaridad: concepto, realidad y proyecto”. <http://tinyurl.com/z3od3g6> (Consulta en mayo 2016).
- Razeto Migliaro, Luis. 1993. “Los caminos de la economía de la solidaridad”. <http://lacoperacha.org.mx/documentos/coperacha-economia-solidaria-razeto.pdf> (Consulta en julio 2015).
- Razeto Migliaro, Luis. 1984. *Economía de solidaridad y mercado democrático. La economía de donaciones y el sector solidario. Libro Primero*. Santiago de Chile: Programa de Economía del Trabajo. Academia de Humanismo Cristiano.
- Razeto Migliaro, Luis (s/f). Una presentación (muy) personal de mis escritos. <http://tinyurl.com/zbp5gez> (Consulta en junio 2016).

- Rodriguez Enríquez, Corina. 2011. “Programas de transferencias condicionadas de ingresos e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina?”. *Serie Mujer y Desarrollo 108*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Rojas, Juan Carlos. 2012. “Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria. Abriendo brecha en la construcción del Estado Plurinacional: entre los deseos y la realidad”. *Revista Umbrales 23. Los desafíos de la agricultura y la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria*, 121-148. Bolivia: CIDES-UMSA <http://tinyurl.com/kec62lr> (Consulta en diciembre 2014).
- Roth Deubel, André-Noel. 2010. “Las políticas públicas y sus principales enfoques Analíticos”. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, editado por André-Noel Roth Deubel, 17-65. Colombia: Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá; Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI); Grupo de Investigación y Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP).
- Samanamud Avila, Jiovanny. 2010. “Sobre las problemáticas del pluralismo económico”. En *Descolonización en Bolivia. Cuatro ejes para comprender el cambio*, coordinado por Gonzalo Gosálvez y Jorge Dulon, 217-236. Vicepresidencia del Estado. Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional. FDBM. <http://tinyurl.com/mv4zj5v>(Consulta en julio 2013).
- Sánchez García, María del Carmen . 2012. *Mujeres, Tierra y Territorio. Nuestros andares y sentires*. La Paz: Colectivo Cabildeo, Fundación Xavier Albó.
- Sánchez, Jeannette. 2013. “La necesaria integralidad de las políticas públicas para la economía social y solidaria”. En *La economía popular y solidaria. El ser humano sobre el capital 2007-2013*. Tercer Seminario Internacional “*Rol de la economía popular y solidaria y su aporte en el sistema social y solidario*”, 5-19. Quito: IEPS.
- Sánchez, Jeannette. 2012. “Equidad y políticas sociales”. En *¡A (re)distribuir! Ecuador Para todos*, coordinado por Alfredo Serrano Mancilla, 335-383. Quito: Senplades <http://tinyurl.com/nxlpqcb> (Consulta en diciembre 2014).
- Santos, Graciete. s.f. Economía Solidaria e Feminista um Encontro Possível. Disponible <http://tinyurl.com/igqsgms>(Consulta en marzo 2014).
- Sarria Icaza, Ana Mercedes y Lía Tiribia. 2004. “Economía Popular”. En *La otra Economía*, organizado por Antonio David Cattani, 173-186. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento, Fundación OSDE. Traducción de Lucimeire Vergilio Leite.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2012. “Transformación de la matriz productiva. Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano. Folleto informativo”. <http://tinyurl.com/n4cquvx> (Consulta en enero 2015).

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2011. “Recuperación del Estado para el Buen Vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado”. Quito: Serie Documento de trabajo 34.
- Senellart, Michel. 2006. “Situación de los cursos”. Notas del editor a *Seguridad, Territorio, Población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*, Michel Foucault, 417-453. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, editado por Michel Senellart bajo la dirección de Francois Ewald y Alessandro Fontana.
- Simbaña, Floresmilo. 2011. “El sumak kawsay como proyecto político”. En *Más allá del desarrollo*. Fundación Rosa Luxemburgo y Editorial Abya-Yala, 219-226. Quito.
- Singer, Paul. 2007. “Economía solidaria. Un modo de producción y distribución”. En *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*, organizado por José Luis Coraggio, 59-78. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento, Altamira.
- Uriona Crespo, Pilar. 2010. *Dueñas de nuestra vida, dueñas de nuestra tierra. Mujeres indígena originario campesinas y derecho a la tierra*. La Paz: Coordinadora de la Mujer.
- Vega Ugalde, Silvia. 2017. “La sostenibilidad de la vida como eje para otro mundo posible”. En *Feminismo y buen vivir. Utopías decoloniales*. Soledad Varea y Sofia Zaragocin (Comp.). Pydlos Ediciones, 44-52. Cuenca, Ecuador.
- Vega Ugalde, Silvia. 2014 a. “El orden de género en el sumak kawsay y el suma qamaña. Un vistazo a los debates actuales en Bolivia y Ecuador”. *Revista Iconos 48*, 73-91. Quito: FLACSO.
- Vega Ugalde, Silvia. 2014 b. “El orden del discurso” del Presidente Rafael Correa. En *Revista Ecuador Debate 91*, 21-41. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
- Vega Ugalde, Silvia. 2013. “La dimensión (ausente) de género en la política pública de Economía Popular y Solidaria en Ecuador”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 3,(5), 101-119. Argentina: Universidad Nacional de Lanús, Departamento de Planificación y Políticas Públicas.
- Viaña, Jorge. 2010. “Construyendo fundamentos en la lucha por un Socialismo Comunitario”. En *Descolonización en Bolivia. Cuatro ejes para comprender el cambio*, coordinado por Gonzalo Gosálvez y Jorge Dulong, 333-391. Vicepresidencia del Estado. Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional. FDBM. <http://tinyurl.com/my4zj5y> (Consulta en julio 2013).
- Villavicencio, Arturo. 2014. “Un cambio neo desarrollista de la matriz energética. Lecturas críticas”. En *La restauración conservadora del correísmo*. Varios autores, 267-288. Quito: Montecristi Vive.

- Wanderley, Fernanda. 2015. *Desafíos teóricos y políticos de la economía social y solidaria. Lectura desde América Latina*. Bolivia: CIDES-UMSA, HEGOA.
- Wanderley, Fernanda. 2013 a. “El marco normativo de la Economía Plural en Bolivia. Significados, alcances y actores de la Economía Social Comunitaria”. *Revista Umbrales* 26, 115-145. La Paz: CIDES-UMSA.
- Wanderley, Fernanda. 2013 b. *¿Qué pasó con el proceso de cambio? Ideales acertados, medios equivocados, resultados trastocados*. Bolivia: CIDES-UMSA, Plural Editores.
- Wanderley, Fernanda. 2010. “Pluralismo económico, Mercado y estado”. En *Descolonización en Bolivia. Cuatro ejes para comprender el cambio*, coordinado por Gonzalo Gosálvez y Jorge Dulong, 237-268. Vicepresidencia del Estado. Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional. FDBM. <http://tinyurl.com/my4zj5y>(Consulta en julio 2013).
- Wanderley, Fernanda, coord., Fernanda Sostres e Ivonne Farah. 2015. *La economía solidaria en la economía plural. Discursos, prácticas y resultados en Bolivia*. Bolivia: CIDES-UMSA, HEGOA.
- Waylen, Georgina. 1998. “Gender, feminism and the state. An overview”. En *Gender, politics and the state*, editado por Vicky Randall and Georgina Waylen, 1-17. New York: Routledge.
- Yampara Huarachi, Simón. 1992. “ ‘Economía’ comunitaria andina”. En *La cosmovisión aymara*, compilado por Hans van den Berg y Norbert Schiffrers, 143-186, La Paz: UCB.
- Ybarnegaray Ortiz, Jenny, René Rivera, Ximena Machicao y Evelin Ágreda. 2009. “Propuesta de jerarquización e institucionalización de los mecanismos públicos para el avance de las mujeres”. Inédito. Documento elaborado a pedido de Diputada Isabel Salguero e Irma Campos, Viceministerio de Igualdad de Oportunidades. La Paz.

### **Documentos oficiales y legislación**

Código de la Familia, Ley 996. 1988. En <http://www.acnur.org/Pdf/0845.pdf?view=1> (consulta en 6 de marzo de 2016).

Constitución 2008. Dejemos el pasado atrás. Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente. Ecuador.

Constitución de la República 1978, actualizada a Mayo de 1991. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador.

- Constitución Política de la República del Ecuador 1998. Ediciones Legales. Quito, Ecuador.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW 1979/1998. Reproducción Documento Oficial de las Naciones Unidas. Consejo Nacional de las Mujeres, Quito.
- Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Organización Internacional del Trabajo, Lima, 2007, segunda edición. Versión digital en [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio\\_169\\_07.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf) (Visita el 1 de septiembre de 2015).
- Correa Delgado, Rafael. 2016. *Informe a la Nación 2016. La década ganada*. 24 de mayo de 2016. Quito: Presidencia de la República. (<http://tinyurl.com/hp3e6ph>). Consulta junio 2016.
- Correa Delgado, Rafael. 2012. *Informe a la Nación. 10 de agosto 2012*, Primera Parte. Quito. <http://tinyurl.com/hh93qa9> (Consulta mayo de 2013)
- Correa Delgado, Rafael. 2011 a. *Informe a la Nación. Cuarto Aniversario del Mandato*. Machala, 15 de enero 2011. <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads-downloads/2012/10/2011-01-15-Informe-a-la-Nacion-Cuarto-Aniversario.pdf> (Consulta mayo 2013).
- Correa Delgado, Rafael. 2011 b. *Discurso pronunciado al presentar la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*. <http://tinyurl.com/jz43gwy> (Consulta mayo 2014).
- Correa Delgado, Rafael. 2009 a. *Socialismo del siglo XXI. Ponencia magistral en la Universidad Nacional de Asunción 23-03-2009*. <http://tinyurl.com/zl4zrcf> (Consulta junio 2013).
- Correa Delgado, Rafael. 2009 b. *Intervención Presidente de la República Rafael Correa ante la Comisión Legislativa, en el segundo año de gobierno*. Quito, 15 de enero 2009. <http://tinyurl.com/ksn5vgp> (Consulta mayo 2013)
- Cuestionario resuelto por el gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia sobre la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing. 2014. <http://tinyurl.com/h6fixiv> (Consulta, diciembre 2015).
- Declaración universal de los Derechos Humanos. <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (Consulta febrero 2016).
- Decreto Supremo 25763, de 5 de mayo de 2000. Reglamento de la ley nº 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria. <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd38/Bolivia/DS25763.pdf> (Consulta, octubre 2014).

- Decreto Ley 3464 de agosto 2 de 1953 elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956. Reforma Agraria. <http://tinyurl.com/qcn6nzt> (Consulta junio de 2015).
- Decreto Supremo N° 28736, 2 de junio de 2006. Declaración de Emergencia Nacional para la conclusión del proceso de saneamiento de la propiedad agraria. Portal Jurídico Lexivox Libre. <http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28736.xhtml> (Consulta julio 2015).
- Estado Plurinacional de Bolivia. 2009. *Constitución Política del Estado. Versión Oficial*. Bolivia: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS). 2016. “Informe de rendición de cuentas. Enero-diciembre 2015”. Quito. <http://tinyurl.com/zyxqeb1> (Consulta en enero 2016).
- Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS). 2015. “Informe de rendición de cuentas. Enero-diciembre 2014. Quito. <http://tinyurl.com/zm7axzg> (Consulta en enero 2016)
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). 2014. “Informe de rendición de cuentas 2014”. <http://tinyurl.com/irzlhra>(Consulta en febrero 2016).
- Instituto de Economía Popular y Solidaria 2013. *Reporte del CDH N. 1. Análisis histórico del CDH individual y asociativo, periodo 2007-2012*.
- Instituto Nacional de Estadística. 2011. “Encuesta de empleo del tiempo 2009-2010. Resultados definitivos”. <http://www.ine.es/prensa/np669.pdf> (Consulta en enero 2016).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Comisión de Transición. 2012. “Encuesta de uso del tiempo”. <http://tinyurl.com/zalfy5l>(Consulta en enero 2016).
- Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria. Ley 144, 26 de junio de 2011. Vicepresidencia del Estado. Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- 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 338, 26 de enero 2013. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Ley 1715 (Ley INRA). 18 de octubre 1996. <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1274> (Consulta en agosto 2015).
- Ley N. 3545 de Modificaciones de la Ley 1715. Reconducción de la Reforma Agraria. (Texto ordenado). Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) (2012). Bolivia.

- Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS). Registro Oficial N. 444, 10 de mayo de 2011. Ecuador.
- Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPEP), Viceministerio de comercio interno y exportaciones. 2010. “Estrategia plurinacional de economía solidaria y comercio justo”. Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz.
- Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAMA). 2007. “Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras” (PENSATT). La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAMA). 2006. “Plan de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, con Soberanía para Vivir Bien” (Plan Sectorial). Borrador final, La Paz.  
<http://www.bivica.org/upload/desarrollo-agropecuario-plan.pdf> (Consulta en enero 2016).
- Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. 2014 a. “Plan del Sector. Sector de Desarrollo Agropecuario 2014-2018. Hacia el 2025”. La Paz.  
<http://siseger.ruralytierras.gob.bo/pdfdoc/PSDA.pdf> (Consulta enero 7, 2016)
- Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. 2014 b. “Informe Técnico gestión 2014”.  
<http://www.agrobolivia.gob.bo/planificacion/InformeTecnico2014.pdf> (Consulta en junio 2015)
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2014. Economía Plural. Publicación mensual del Ministerio. Abril. La Paz.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social 2016. El Estado del Buen Vivir. Bono de Desarrollo Humano. Documento de Análisis de la Coordinación General de Investigación y Datos de Inclusión. Dirección de Investigación y Análisis. Quito.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). 2011. “Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013”. Quito.
- Morales Ayma, Evo. 2014. “Informe de la Gestión 2013 del Presidente Evo Morales Ayma al pueblo boliviano”. <http://tinyurl.com/nza5b8r>(Consulta en febrero 2014).
- Morales Ayma, Evo. 2013. “Agenda Patriótica del Bicentenario 2025. 13 pilares de la Bolivia Digna y Soberana”. <http://tinyurl.com/h7h3tdt>(Consulta junio 2014)
- Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”. Lineamientos estratégicos 2006-2011. Gaceta Oficial de Bolivia, La Paz, septiembre 2007. <http://tinyurl.com/oad6bjb> (Consulta en junio 2015).



Reglamento de la Ley INRA. 2007. (Ley N. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria modificada por la Ley N. 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Decreto Supremo N. 29215 del 2 de agosto de 2007. <http://tinyurl.com/zgzosh2>(Consulta. agosto 2014)

República del Ecuador. “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la revolución ciudadana”. Quito: Senplades. <http://plan2007.senplades.gob.ec/> (Consulta en enero 2015).

República del Ecuador. “Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013”. Senplades 2009, Quito, segunda edición. [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan\\_Nacional\\_para\\_el\\_Buen\\_Vivir.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf) (Consulta en julio 2013).

República del Ecuador. “Buen Vivir. Plan Nacional 2013-2017”. Consejo Nacional de Desarrollo. Senplades. <http://www.buenvivir.gob.ec/> (Consulta en enero 2015).

## **Lista de personas entrevistadas por la autora**

Andino, Marcela. Directora Técnica del Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS). Quito 4 de octubre de 2012.

Baez, Carolina. Gerenta del proyecto del Plan Nacional del Buen Vivir, SENPLADES. Entrevista realizada el 22 de abril de 2014, Quito.

Bazurco, Martín. Viceministro de Micro y Pequeña Empresa. Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. Entrevista realizada en La Paz, el 26 de septiembre de 2013.

Bazoberry, Oscar. Coordinador General del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS). Entrevista realizada en La Paz el 4 de octubre de 2013.

Canaviri, Alicia. Presidenta del Movimiento de Economía Solidaria y Comercio Justo de Bolivia. Entrevista realizada en La Paz, el 1 de octubre de 2013.

Caro, Roxana. Coordinadora de la Red de Organizaciones Económicas de Productores Artesanos con Identidad Cultural, Red OEPAIC. Entrevista realizada en La Paz el 8 de octubre de 2013.

Condori, Ana María. Ex presidenta de la Asociación de Organizaciones Productoras Ecológicas (AOPEB). Entrevista realizada en La Paz, el 3 de octubre de 2013.

Córdova, Mesías. Presidente de la comuna Pambabuela de la parroquia Salinas. Entrevista realizada el 22 de junio de 2014, Bolívar.

Chunir, Flavio. Director Ejecutivo de FUNORSAL. Grupo Salinas. Entrevista realizada el 23 de junio de 2014, Bolívar.

Elías, Bischeli. Experta en economía solidaria y economía comunitaria. Entrevista realizada en La Paz, el 9 de octubre de 2013.

Estrella, Augusto. Vicedirector de Fundación Comercializando como Hermanos MCCH. Entrevista realizada el 5 de junio de 2014, Quito.

Ibarra, Williber. Coordinador de la Coordinadora Ecuatoriana de Comercio Justo (CECJ). Entrevista realizada el 24 de abril de 2014, por skype.

Japón, Darwin. Presidente de Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador (FEPTCE). Entrevista realizada el 2 de julio de 2014 por skype.

Jiménez, Jhonny. Miembro del equipo coordinador MESSE (Movimiento de economía social y solidaria del Ecuador). Entrevista realizada el 1 de abril de 2014, Quito.

Lanza, Marta. Miembro de Colectivo Cabildeo. Entrevista realizada en La Paz, el 8 de octubre de 2013.

Lero, Toribia. Técnica de CONAMAQ. Entrevista realizada en La Paz, el 3 de octubre de 2013.

López, Nancy. Presidenta del Comité de Mujeres de FECAFEB (Federación de Caficultores Exportadores de Bolivia). Entrevista realizada en La Paz, el 10 de octubre de 2013.

Montero, Lourdes, economista. Coordinadora de Programa de Justicia Económica de OXFAM. Entrevista realizada en La Paz, el 24 de septiembre de 2013.

Muñoz, Juan Pablo. Subsecretario de Inclusión Económica y Movilidad Social Ascendente, entre junio 2014 y mayo 2016. Entrevista realizada en Quito, el 16 de enero 2017.

Muñoz, Lorena. Experta en Análisis de Exportaciones de la Coordinación de Políticas de Exportaciones del Ministerio de Comercio Exterior. Entrevista realizada el 19 de junio de 2014, Quito.

Padilla, Cecilia. Directora de CEPESIU. Entrevista realizada el 3 de junio de 2014, Quito.

Pilataxi, César. Líder del Pueblo Cayambi y Presidente de la Fundación Kausay. Entrevista realizada en Cayambe, el 25 de junio de 2014.

Placencia, María Mercedes. Subsecretaria de Inclusión Económica y Economía Popular y Solidaria. Quito, 26 de septiembre de 2012

Ponce, Cecilia. Directora de Gestión de Circuitos Alternativos de Comercialización MAGAP. Entrevista realizada el 6 de junio de 2014, Quito.

Rivera Cusicanqui, Silvia. Socióloga. Entrevista realizada en La Paz el 23 de septiembre de 2013.

Rivero, Judyth. Presidenta de CNAMIB (Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia). Entrevista realizada en La Paz, el 9 de octubre de 2013.

Tenorio, Salomón. Gerente del Proyecto Emblemático Inversión Pública para la transformación de la matriz productiva, Senplades. Entrevista realizada el 22 de abril de 2014, Quito.

Tindal, Luis. Jefe de Unidad de desarrollo y promoción del mercado interno. Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. Entrevista realizada en La Paz, el 1 de octubre de 2013.

Tonello, José. Director Ejecutivo Grupo Social FEPP. Entrevista realizada el 24 de abril de 2014, Quito.

Velasco, Arminda. Mama Talla de CONAMAQ. Entrevista realizada en La Paz, el 4 de octubre de 2013.

Yacelga, Patricia. Directora de SEDAL (Servicios para el desarrollo alternativo), impulsora de la Asociación de Mujeres Productoras Biovida, miembro de la RESSAC. Entrevista realizada el 6 de junio de 2014, Quito.

Zurita, Raúl. Director del Instituto Ecuatoriano de Economía Popular y Solidaria (IEPS). Entrevista realizada el 29 de abril de 2014, Quito.