

**Las economías solidaria y  
comunitaria en Ecuador y Bolivia:  
una apuesta fallida**

Silvia Vega Ugalde

**Las economías solidaria y  
comunitaria en Ecuador y Bolivia:  
una apuesta fallida**



© 2019 FLACSO Ecuador

Impreso en Ecuador, marzo de 2019

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

Impreso en Ecuador, diciembre de 2018

ISBN FLACSO: 978-9978-67-505-2

ISBN Abya-Yala: 978-9942-09-641-8

Flacso Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

Ediciones Abya-Yala

Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson, bloque A UPS,

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 396 2800 Fax: (593-2) 250 6267

editorial@abyayala.org

www.abayayala.org

A Víctor, Daniel y María Paula.

A mi madre, en su memoria.

---

Vega Ugalde, Silvia

Las economías solidaria y comunitaria en Ecuador y Bolivia:  
una apuesta fallida / Silvia Vega Ugalde. Quito : FLACSO,  
Ecuador : Abya-Yala. 2019

xvii, 329 páginas : tablas. (Serie Académica Atrio)

Bibliografía: páginas: 305-326

ISBN: 9789978675052 Flacso Ecuador

ISBN: 9789942096418 Abya-Yala

ECONOMÍA ; ECONOMÍA SOLIDARIA ; ECONOMÍA  
COMUNITARIA ; REFORMA AGRARIA ; GÉNERO ;  
POLÍTICAS PÚBLICAS ; ECUADOR ; BOLIVIA

330 - CDD

---



## Índice de contenidos

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.*

<b>Presentación</b> .....	XI
<b>Lista de abreviaturas</b> .....	XIII
<b>Agradecimientos</b> .....	XVII
<b>Introducción</b> .....	1
Dos estudios de caso en perspectiva comparativa .....	5
Sobre el análisis de las políticas públicas .....	9
Estructura del libro .....	22
<b>Capítulo 1</b>	
<b>La “otra economía”. Discusiones conceptuales</b>	
<b>en Bolivia y Ecuador</b> .....	25
Las apuestas políticas de los gobiernos de Correa y Morales .....	27
La conceptualización de la economía solidaria en América Latina ...	29
La economía comunitaria .....	45
Vinculaciones y distancias entre economía solidaria y economía comunitaria en Ecuador y Bolivia .....	61
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Entre lo dicho y lo hecho: el rol de las economías comunitaria</b>	
<b>y solidaria en la transición posneoliberal de Bolivia y Ecuador</b> .....	73
Lo dicho .....	73
Lo hecho: los balances oficiales en Bolivia .....	97
Lo hecho en Ecuador: los balances oficiales .....	109
Algunas reflexiones o preguntas (¿sin respuestas?) .....	117

## Índice de contenidos

<b>Capítulo 3</b>	
<b>Género y economía solidaria</b> . . . . .	121
Los abordajes de género en o desde la economía solidaria . . . . .	123
El género, implícito en la literatura sobre economía solidaria. . . . .	132
Economía feminista “de la ruptura” y economía solidaria. . . . .	139
<b>Capítulo 4</b>	
<b>La reconducción comunitaria de la reforma agraria y la titulación de tierras para las mujeres en Bolivia</b> . . . . .	149
El relanzamiento de la inconclusa reforma agraria sobre la base del cumplimiento de la Ley INRA . . . . .	150
La titulación de tierras en copropiedad de hombres y mujeres: ¿se alteran los cánones de desigualdad de género?. . . . .	181
<b>Capítulo 5</b>	
<b>Política de registro, control y regulación de las actividades de economía solidaria en Ecuador y tratamiento de género en la política sectorial</b> . . . . .	207
La EPS como sector problemático . . . . .	207
Mi propia representación . . . . .	232
La dimensión de género implícita y explícita en las políticas de EPS en Ecuador . . . . .	237
Mis reflexiones. . . . .	251
<b>Conclusiones</b> . . . . .	255
Economía solidaria y economía comunitaria como vectores de cambio económico . . . . .	259
Lo político social y lo político estatal. La importancia de la dimensión política . . . . .	274
La poca profundidad de los cambios de género en las economías solidaria y comunitaria . . . . .	281
Remontar la frustración desde la experimentación colectiva. . . . .	296
<b>Referencias</b> . . . . .	305
<b>Personas entrevistadas</b> . . . . .	327

## Índice de contenidos

## Ilustraciones

## Recuadros

1.1. Medidas solidarias que debe adoptar la economía pública y la economía privada, según la AREPS. . . . .	41
2.1. Metas de los planes nacionales para el buen vivir 2009-2013 y 2013-2017, relacionadas con la EPS . . . . .	95

## Tabla

2.1. Tenencia de la tierra (saneada) en Bolivia, 1996-2014 . . . . .	105
--	-----

## Presentación

En este libro, Silvia Vega discute críticamente las economías solidaria y comunitaria impulsadas durante los gobiernos de Rafael Correa, en Ecuador, y de Evo Morales, en Bolivia. Como si se tratara de un laboratorio histórico, nos invita a pensar temas teóricos y políticos siempre polémicos, tales como las vías de la transición postcapitalista, postneoliberal y socialista.

Vega analiza comparativamente y en profundidad dos casos con un rasgo común: el hecho de que esos gobiernos se autoproclamaron postneoliberales, y atribuyeron en sus apuestas un papel preponderante a dos políticas públicas sectoriales: las economías solidaria y comunitaria. El acercamiento al análisis resulta inusual, porque su hilo conductor consiste en descubrir, en los discursos, los problemas y soluciones que plantean estas políticas. Para ello, la autora revisa los discursos oficiales sobre las formulaciones económicas que los dos gobiernos propusieron, y muestra cuán dispares fueron los sentidos que circularon en torno a dichas economías.

Adoptando una perspectiva crítica, señala el desfase entre el discurso y las planificaciones estatales efectivamente desarrolladas, lo cual le permite mostrar los “saldos favorables”, pero también las ambivalencias, contradicciones y contramarchas. Por ejemplo, cómo se expresan las ambivalencias y tensiones en torno a la reforma agraria, en Bolivia, un proceso importante por estar vinculado a la propiedad de la tierra, la fuerza histórica de los reclamos indígenas se enfrenta a la presión empresarial para ampliar la frontera del agronegocio, cuyo vínculo son las semillas transgénicas. O, en

Ecuador, las tensiones se expresan en el registro, control y regulación de las organizaciones de economía solidaria, que fue la línea principal de las políticas implementadas durante el gobierno de Correa.

Otro singular aporte radica en haber introducido la perspectiva de género desde una doble entrada: teórica e histórica. La autora ilumina las diferentes aristas conceptuales que aparecen cuando se piensa esas economías a partir de los impactos que provocan en mujeres y hombres, tanto de sectores populares como de pueblos indígenas. Vega también discute con algunos planteamientos de la economía feminista posicionándose desde las prácticas de la economía solidaria.

Quienes busquen un conocimiento crítico sobre el quehacer de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales encontrarán en este libro elementos valiosos. Quienes se interesen por el análisis de las políticas públicas hallarán, en estas páginas, tanto insumos de carácter teórico como su aplicación en el análisis sectorial de las economías solidaria y comunitaria. Quienes deseen actualizar viejas y nuevas discusiones sobre la transición postcapitalista podrán nutrirse de las reflexiones propuestas, a la luz de dos procesos históricos recientes. Quienes quieran aprender a reconocer la riqueza, teórica y política, que aporta el análisis de género en el ámbito de las políticas públicas, particularmente en los campos del trabajo y la reproducción de la vida, se toparán con sugerentes respuestas a sus inquietudes.

FLACSO Ecuador publica este libro justamente por el aporte que contiene, al desmenuzar las complejidades de dichos procesos históricos, y conectarlos con discusiones teóricas y políticas, antiguas y recientes.

Ph.D. Juan Ponce Jarrín  
Director de FLACSO Ecuador

## Lista de abreviaturas

AAPF	Asociación Argentina de Protección Familiar
AOPEB	Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia
AREPS	Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria
ASARBOLSEM	Asociación Artesanal Boliviana Señor de Mayo
ATTAC	Association for the Taxation of Financial Transactions and Aid to Citizens
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BDP	Banco de Desarrollo Productivo
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 y el Caribe
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CIOEC	Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias
CNMCIQB-BS	Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia

## Lista de abreviaturas

CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CONAFIPS	Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias
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
CONAUPE	Corporación Nacional de Apoyo a las UPES (unidades económicas populares)
COPEP	Consejo Plurinacional Económico Productivo
CORACA	Corporación Agropecuaria Campesina
CPE	Constitución Política del Estado
CSCIB	Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DAG	División de Asuntos de Género
EMAPA	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos
EPS	Economía popular y solidaria
ESS	Economía social y solidaria
FCC	Fundación Colectivo Cabildeo
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FES	Función Económica Social
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FODEME	Fondo de Desarrollo del Sector Microempresarial
IEPS	Instituto de Economía Popular y Solidaria
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEC	Instituto Nacional de Estadística 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

## Lista de abreviaturas

MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
MAS	Movimiento al Socialismo
MCCH	Movimiento Maquita Cushunchic 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
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
NNUU	Naciones Unidas
OECAS	Organizaciones Económicas Campesinas
OECOMS	Organizaciones Económicas Comunitarias
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 Nacional para la Igualdad de Oportunidades
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPA	Programa de Provisión de Alimentos
PREALC	Programa Regional de Empleo de América Latina y El Caribe
REAS	Red de Economía Alternativa y Solidaria (de España)
RISE	Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano



## Lista de abreviaturas

RUC	Registro Único de Contribuyentes
SBS	Superintendencia de Bancos y Seguros
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SEPS	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
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
UPES	Unidades Económicas Populares
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.

## Agradecimientos

A Dios, por la vida, la salud y la oportunidad para realizar el enriquecedor doctorado que dio lugar a este libro.

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 e investigar.

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

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

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador) por la ayuda 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. Las presentaron como apuestas para abrir una transición posneoliberal, incluso poscapitalista, 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 y la economía comunitaria fue presentado como una de las estrategias. Los cambios constitucionales –en particular las nuevas formulaciones sobre el régimen económico– que se han producido en ambos países hablan de un sistema social y de una economía plural que enmarquen la convivencia de las 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, así como del rol más o menos transformador que puedan tener la economía solidaria y la comunitaria.

En la Constitución del Ecuador (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.

La Constitución Política de Bolivia (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.

Las economías solidaria y comunitaria suelen entenderse como opciones distintas a la privada capitalista y a la centralmente organizada por el Estado. Los rasgos distintivos de las primeras son: la economía no está separada de vínculos sociales, y que trabajadoras y trabajadores controlen su trabajo, algo 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. Esto les concede una pretendida “alternatividad” respecto de los modelos prevalecientes. Estos debates teóricos en torno a las economías solidaria y comunitaria adquieren una novedosa perspectiva al enraizarse en procesos históricos en curso, ya que permiten confrontar los conceptos con objetivos y ejecutorias concretas durante varios años de ejercicio del poder de los gobiernos de Morales y de Correa.

En Ecuador y Bolivia se practican estas economías desde hace mucho tiempo. Este libro se asienta en esa realidad, pero se concentra en las políticas desarrolladas por los dos gobiernos mencionados en torno a ellas,

ya que estas desempeñarían un papel importante en el tránsito hacia un nuevo modelo económico, según las propuestas de esos gobiernos.

Los estudios sobre ambas economías se centran en discutir las dimensiones de “alternatividad” que se les atribuyen, frente a la gran economía de mercado o a las 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; y problematizan la supervivencia y transformación de la economía comunitaria en contextos capitalistas.

Menos bibliografía trata la dimensión de género en estas economías. De hecho, en la producida por autores especializados en economía solidaria, la problematización de las relaciones de género es limitada, si no inexistente. En cierto modo, esto es un contrasentido, puesto que se reconoce como distintivo de las “otras economías” estar imbricadas, de manera intrínseca, con las dimensiones sociales, culturales y políticas de la vida humana y social. Cabría esperar que se analicen aquellas relaciones sociales –como las de género–, fortalecidas por la cultura y el ejercicio del poder concreto, que ocurren en los procesos de las economías solidaria o comunitaria. La inquietud por abordar simultáneamente dichas relaciones y la economía solidaria ha provenido de autoras feministas involucradas en pensar y actuar en las “otras economías”. Son ellas quienes en años recientes han realizado algunos estudios y reflexiones usando, por lo general, conceptos aportados por los feminismos. Algunas sostienen que existe una afinidad o correspondencia entre la economía solidaria y la economía feminista, en cuanto ambas se plantean como objetivo la “reproducción de la vida”, entendida como la satisfacción de necesidades y la producción de valores de uso como prioridades, así como el cuidado de las personas y de la naturaleza por encima de objetivos productivistas y lucrativos. Otras problematizan las dificultades de introducir cambios de género en la esfera reproductiva, especialmente en la dimensión de los cuidados, muy presente en las distintas formas de organización eco-

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

nómica, inclusive en aquellas que reivindican la atención prioritaria a la “reproducción”.

En este libro enfoco la atención principalmente en las políticas públicas de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales. Las relaciono con su impacto en la economía solidaria y en la comunitaria, porque es sabido que dichas políticas no son ajenas ni neutras al género, ni se diga cuando las mujeres son numerosas y protagónicas en estas economías. De allí la necesidad de incluir un análisis explícito de un tema que no está siendo abordado por los estudios de género y por las agendas de los movimientos de mujeres, ya que han priorizado otros aspectos, más aún en los contextos de gobiernos que se han autoproclamado “revolucionarios”. Por ello, se precisa aquilatar si el alcance de esta definición ha permitido comenzar a transformar el orden de género en el ámbito de las economías propuestas como centrales para la transición posneoliberal.

Tomando, pues, estos ámbitos de preocupación, me pregunto: ¿qué lugar han ocupado las economías solidaria y comunitaria como 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 mantenimiento del orden de género en las políticas de dichas economías implementadas por estos gobiernos?

Interpelo a los gobiernos de ambos presidentes, que propusieron impulsar el “sistema social y solidario” y el “socialismo comunitario” como expresión de un “modelo” de transición, económico y político, posneoliberal y poscapitalista, en el que debía concederse importancia central al desarrollo de las economías solidaria y comunitaria. Esta interpelación averigua sobre el lugar de ambas economías dentro de las políticas macroeconómicas y de las políticas sectoriales específicas de estos gobiernos con respecto a dichas economías.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> El abordaje de unas y otras es diferente. Para el análisis macroeconómico, uso principalmente fuentes documentales y bibliográficas, mientras que para analizar las políticas sectoriales, uso, además de fuentes documentales, las opiniones de actores gubernamentales y sociales; las obtuve a través de las entrevistas que realicé en Bolivia y Ecuador. Mantendré el anonimato de las personas entrevistadas, por pedido expreso de algunas de ellas. Las identificaré solamente por sus características de actores sociales, gubernamentales o especialistas académicos. Sus nombres y las fechas de las entrevistas constan en la lista de personas entrevistadas.

Otro ámbito de interpelación es de carácter teórico; se refiere tanto a las posibilidades de que ambas economías puedan considerarse formas alternativas al capitalismo como al hecho de que 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 Correa y Morales, me permite anclar estas reflexiones teóricas, a partir de una práctica histórica concreta.

Como puede perfilarse, este libro no es ajeno a motivaciones políticas, sino que se inscribe en el amplio cuestionamiento de cuáles podrían ser los caminos que abran paso hoy al socialismo. Me refiero a 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 épocas y latitudes. La interpelación toca también a la siempre esquivada –y esquivada– dominación de género. Me interesa reflexionar si se han planteado medidas, y si es pertinente hacerlo, en el ámbito de las dos economías que estoy abordando (la solidaria y la comunitaria), para socavar esa dominación. Sin ello, poco se habría avanzado en idear una nueva economía y menos, un nuevo orden de convivencia social.

Lo que pretendo con este abordaje doble es analizar la realidad desde miradas más integrales, que iluminen también la imaginación de propuestas alternativas. Así, me distancio tanto de visiones transformativas centradas en cambiar las estructuras económicas, pero que ignoran las imbricaciones de múltiples dominaciones –la de género, por ejemplo–, como de feminismos autocentrados en las relaciones de género, separados de las demás dimensiones de la vida social y política.

## Dos estudios de caso en perspectiva comparativa

En este libro analizo dos casos en perspectiva comparativa. Me enfoco en las políticas públicas de la economía solidaria del gobierno de Rafael Correa, y en las de economía comunitaria del gobierno de Evo Morales. Las trato insertas en las orientaciones económicas generales. Al mismo tiempo, abordo las visiones y propuestas de género, explícitas o implícitas, en estas políticas en ambos países.

Gundermann Kröll (2001, 256) distingue dos acepciones del “estudio de caso”: una instrumental y otra intrínseca. En la primera, se lo concibe como modalidad metodológica, mientras que en la segunda, como objeto de estudio. Yo adopto la 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”. En cambio, 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 (2005, 29) 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”. Aplico, pues, el primer objetivo.

Me propongo comprender dos problemas generales: el rol que ocupan estas economías –y sus políticas– en el cambio del sistema económico de ambos países, y la dimensión de género como componente clave de cualquier cambio –también 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 Kröll (2001), hay posiciones diferentes respecto de lo que puede denominarse “caso”; puede tratarse de unidades empíricas o teóricas que se elaboran durante la investigación o que preexisten como unidades relativamente “externas”. En mi investigación, los casos son a la vez empíricos y teóricos, porque las políticas de los dos gobiernos existen empíricamente, así como las dimensiones de género presentes o subyacentes en esas políticas, pero son también teóricos, porque el análisis está enmarcado tanto por la discusión teórica sobre la “alternatividad” de estas economías –de cara a la economía capitalista o a la centralmente organizada– como por los postulados políticos de los gobiernos de Correa y Morales. No es solamente un análisis de políticas sectoriales en sí mismas, sino también un análisis de políticas enmarcadas en la hipótesis de su potencial carácter alternativo al capitalismo.

Según Gundermann Kröll (2001, 258) la distinción entre el método de estudio de caso y el comparativo es ambigua. Resolver tal ambigüedad pasa, a su juicio, por definir el método comparativo de manera restringida “solo a partir de la comparación entre casos”. En efecto, una estrategia metodológica comparativa puede hacer énfasis en casos o en variables. Cais (2002) sostiene que en las investigaciones sociales comparativas se encuentran dos tendencias respecto a la muestra que sirve para el análisis: o muy pequeña o lo más grande que sea posible. En esta última hay muchos casos y pocas variables por ser medidas mediante el método estadístico, con lo cual la investigación es extensiva y permite generalizaciones basadas en la representatividad. En la primera, hay uno, dos o tres casos y muchas más variables por ser analizadas, de manera más interpretativa que causal, en investigaciones intensivas.

El análisis comparativo entre países es de un tipo tal que se pueden usar tanto variables como 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 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 (89).<sup>3</sup>

La comparación binaria explícita entre Ecuador y Bolivia refleja el primer interés manifestado por Cais: el estudio en profundidad de cada uno, en cuanto a las políticas de economía solidaria y de economía comunitaria, respectivamente. No expresa, sin embargo, el segundo interés, puesto que

<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).

no aplico el método comparativo como tal, sino que realizo un estudio de casos en perspectiva comparativa.

Mi acercamiento ha sido inductivo. A partir de una penetración creciente en el entendimiento de los contextos de cada país, dilucido mis preguntas; no he partido de variables preestablecidas, sino de problemáticas definidas en su complejidad y varias veces redefinidas durante el proceso. Mi objetivo no ha sido explicar relaciones causales entre variables, sino interpretar relaciones significativas entre los fenómenos estudiados.

Usé fuentes documentales, fuentes secundarias y entrevistas, información que fue recogida principalmente en mi trabajo de campo realizado en Bolivia, en 2013, y en Ecuador, en 2014. He utilizado documentos gubernamentales, como planes de desarrollo, planes sectoriales, constituciones, algunas leyes, informes de rendición de cuentas y publicaciones oficiales. También numerosos estudios realizados por autores y autoras, recogidos en libros y artículos. Entrevisté a funcionarios gubernamentales, a especialistas no gubernamentales y a actores sociales involucrados en iniciativas de las economías solidaria y comunitaria; también recogí información en algunos eventos públicos, como conferencias y talleres a los que asistí en ambos países, o revisé los documentos y conclusiones disponibles en la web.

El objetivo de las entrevistas a funcionarios y funcionarias del sector público, técnicos y políticos, así como el registro de sus intervenciones en eventos, fue conocer sus visiones, representaciones y apreciaciones sobre las políticas en curso, su impacto en la economía solidaria y en la economía comunitaria, y sus proyecciones en torno a las dinámicas, transformativas o no, que pudieran generar. Los propósitos de las entrevistas a actores sociales insertos en organizaciones y actividades de ambas economías fueron: captar sus opiniones valorativas de las políticas sometidas a análisis, comprender las razones de su aprobación o de su crítica, captar sus representaciones acerca del significado de la economía solidaria y la economía comunitaria, y dimensionar 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 en las relaciones de género. La inclusión

de especialistas, académicos y académicas entre las personas entrevistadas 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.

## Sobre el 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 clasificar los enfoques de manera nítida. No obstante, necesito distinguirlos para esclarecer mi posicionamiento.

André-Noel Roth Deubel (2010, 31) 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 (énfasis en el texto).

Carol Bacchi (2009), basándose en H. K. Colebatch, identifica tres enfoques: el de la elección autorizada, el de la interacción estructurada y el de la construcción social. Para los dos primeros, las políticas públicas son

arreglos a problemas fácilmente identificables en la realidad; los valores de quienes toman decisiones y de analistas se consideran 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; el rol del analista es sugerir lo que es posible hacer en medio de las restricciones existentes. Aunque este enfoque reconoce y considera que debe prestarse atención a los valores presentes en las personas involucradas, sostiene también que las discrepancias pueden manejarse racionalmente o que resulta claro dilucidar la dirección correcta. Bacchi argumenta que ambos enfoques se inscriben en un paradigma positivista. Según esta autora, el otro enfoque denominado por Colebatch como de construcción social se ocupa de analizar cómo “dan sentido al mundo” quienes participan en el proceso de elaboración de políticas. Este enfoque presta atención a las formas organizacionales y a las 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 esas dos definiciones, mi análisis será de tipo interpretativista en palabras de Roth Deubel, o construccionista social en palabras de Colebatch, referido por Bacchi, visiones de carácter pospositivista en las que se inscriben varios autores.<sup>4</sup> Este enfoque privilegia los argumentos en torno a las políticas, y se inscribe en el llamado “giro argumentativo” del análisis de políticas.

Asimismo, este enfoque otorga al lenguaje un lugar central en la configuración del sentido que el mundo adquiere para las personas. Aplicado a las políticas públicas, supone descifrar los argumentos con los que se construyen los problemas y las agendas de estas políticas, partiendo de que el lenguaje no es neutral. Por tanto, para entender cuál es la problemática sobre la que actuará una política pública, el camino será analizar cómo se configura su discurso (Parsons 2007).

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

Howlett, Ramesh y Perl (2009, 26) sostienen que el conglomerado de autores que tratan sobre las políticas públicas desde la perspectiva pospositivista no logra configurar una teoría completa; estos autores producen más bien una “orientación” que tiene en común la crítica al positivismo de las corrientes principales de la ciencia política, dominadas 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”. En oposición, los pospositivistas “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).<sup>5</sup>

Por su parte, Muller (2006, 95) sostiene:

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.<sup>6</sup>

Autores como Hajer y Laws (2006) prestan especial atención a los marcos que influyen en las decisiones de políticas públicas y al hecho de que quien analiza debe saber captarlos y desentrañarlos para poder entenderlas. Sobre el concepto de marcos hay distintas acepciones. Hajer y Laws (2006, 257) mencionan las definiciones que hacen Schon y Rein sobre lo que ha de entenderse como marcos de las políticas. Los equiparan 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”. A partir de estos símiles, tales marcos pueden ser entendidos como

<sup>5</sup> Las citas textuales de fuentes en inglés son traducciones libres de la autora.

<sup>6</sup> Roth Deubel (2010) ubica a Muller en el grupo de enfoques integracionistas más que interpretativistas. 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.

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 este (Hajer y Laws 2006, 257, énfasis en el texto).

Muller (2006, 100) señala que toda política pública tiene referencias globales y sectoriales. El primero es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales. Está conformado 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.

Otra característica de los enfoques inscritos en el giro argumentativo es el sentido crítico. Dryzek contrasta el análisis de políticas como crítica al tecnocrático y acomodaticio.

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 estas puedan manipular mejor los sistemas sociales. En contraste, el análisis crítico de políticas específica que la tarea clave es ilustrar las de aquellos que sufren a manos del poder (Dryzek 2006, 191-92).

Inscrita en esta orientación pospositivista, me centraré en desentrañar 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 problemas; qué se ha dejado sin problematizar o cuáles son sus silencios; qué efectos –discursivos, de subjetivación y de carácter práctico– tienen las representaciones; cómo y dónde se produce, disemina y defiende una determinada representación, así como también 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?”), al que 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 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 públicas; a partir de cómo los conciben, 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 participa un amplio conjunto de influencias, no solo de funcionarios gubernamentales, sino también de profesionales, investigadores y científicos que producen los 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 surgió paralelamente a la emergencia de la economía política, que volvió visible a la población y sus problemas, a través de las mediciones estadísticas.

El concepto de gubernamentalidad apareció por primera vez en una de las clases dictadas por Foucault en el Colegio de Francia, entre 1977 y 1978.<sup>7</sup> Da cuenta de las técnicas específicas del Estado moderno, que inaugura la noción de gobierno, inexistente antes del siglo XVIII. Denota que la meta es el gobierno de la(s) población(es), una forma específica de saber (la economía política), y que el instrumento técnico esencial son los dispositivos de seguridad (Foucault 2006). A partir de esa primera formulación, Foucault continuó reelaborando el concepto hasta 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 es el escrutinio de las problematizaciones que se hacen para formular las políticas. La problematización no

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

<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, pero privilegia el conocimiento y los dispositivos hacia el conjunto de la población; se produce así un biopoder y una biopolítica, que miran a la sociedad como un cuerpo-especie (Bacchi 2009).



supone una representación de un problema preexistente, sino la construcción de problemas reales, que cobran vida propia. Está basada tanto en las prácticas que les dan forma como en el pensamiento que guía o justifica esas prácticas (Bacchi 2009). Tales representaciones son elaboradas en un discurso al 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” (35). Según Bacchi, esos conocimientos/discursos adquieren un estatus de verdades, y están articulados a las prácticas, realizan cosas, logran que estas pasen.

Si bien los gobiernos tienen un rol privilegiado en la producción de las representaciones de los problemas, porque pueden disponer de instrumentos para afirmarlos como verdaderos –legislación, informes técnicos y muchas otras tecnologías usadas para gobernar–, también existen otros conocimientos que Foucault denomina subyugados; provienen de eruditos o de actores sociales marginalizados de la corriente discursiva principal. Estos son los que pueden provocar rupturas y, desentrañándolos, pueden descubrirse las luchas y conflictos que los han acompañado (Bacchi 2009). El enfoque de Bacchi –sus interrogaciones– apunta también a colocar en primer plano esos otros discursos marginalizados, con lo cual se inscribe en la perspectiva crítica que delineó Dryzek. No obstante, su dimensión crítica busca desentrañar los supuestos, las ideas dadas por sentadas en la forma dominante de pensar que sustentan las prácticas de gobierno, además de los efectos (discursivos, de subjetivación y sobre la vida y los cuerpos de la gente) que provocan. Pero, además, el análisis crítico alcanza a las propias representaciones de quien está escrutando las problematizaciones de las políticas, por lo que apela a una práctica política de autorreflexividad (Bacchi 2009).

A diferencia de Dryzek, que definía el sentido crítico en la opción del analista por ilustrar las posiciones de los actores que sufren el poder de otros, Bacchi señala los propósitos del análisis crítico: cuestionar las formas convencionales de pensar los problemas de las políticas y las políticas mismas y abrirse a las posibilidades de 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, de “participar en la

formación de una voluntad política” para reproblematicar, una y otra vez, lo que parece evidente y aceptado (Bacchi 2009).

Considero que, para el análisis de las políticas públicas de economía comunitaria en Bolivia y de economía solidaria en Ecuador, resulta pertinente orientar el análisis con una visión pospositivista, a fin de no redundar en las prevalecientes de carácter convencional; en gran medida, estas visiones se sustentan en los balances oficiales de los gobiernos de ambos países, que presentan evidencias de los logros, principalmente de carácter cuantitativo, en comparación con los gobiernos anteriores. En el caso de Morales, los logros resaltados son: el notable aumento de la superficie de tierra repartida; el importante porcentaje entregado a los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) que podría fortalecer la economía comunitaria; 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 y el mayor volumen de recursos destinados a créditos y a programas de apoyo a esta economía.

Centrarme en las problematizaciones que están detrás de estas orientaciones de políticas me permitió profundizar su análisis y aquilatar si los actores involucrados consideran que sus efectos son positivos, y si, además, se han permitido posicionar estas economías como vectores de cambios en el conjunto del sistema económico, como fue planteado en las agendas políticas de los gobiernos.

Otra razón que otorga pertinencia a un análisis de este tipo es la polisemia que caracteriza a los términos economía comunitaria y economía solidaria. Como se apreciará a lo largo de este libro, no solo tienen diferentes definiciones e interpretaciones en la actualidad, sino que traen aparejadas discusiones de larga data, especialmente en la comprensión de la existencia e importancia de estas economías en ambos países. Por esta segunda razón, las representaciones de los problemas que han derivado en políticas sectoriales relacionadas con esas economías tienen diferentes énfasis y matices en distintos contextos institucionales y en diversos momentos del ejercicio gubernamental. Por lo tanto, un acercamiento cualitativo a los discursos construidos alrededor de estas economías permite desentrañar las diferen-

cias, los matices, muchas veces sutiles, entre formas de entender dichas economías en Bolivia y Ecuador; también descubrir el rol que les cabe, o no, en el cambio económico general, frente a la transición política planteada por los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa.

Una tercera razón es que, independientemente de los contextos boliviano y ecuatoriano, existe un debate teórico político acerca de si formas de organización económica como la economía solidaria y la economía comunitaria son una potencial alternativa al capitalismo. Por ende, es muy pertinente analizar los marcos interpretativos en los que se piensan estas economías.

### Los enfoques de políticas públicas de igualdad de género

La evolución de los enfoques de políticas públicas dirigidas a las mujeres comienza con la noción de eliminar la discriminación por razones de sexo y avanza hacia la búsqueda de la plena igualdad de género. Inicialmente, el énfasis se colocó en las 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.<sup>9</sup> Esta fue –y aún lo es– la columna vertebral de las orientaciones de política para las mujeres. En la segunda década del siglo XXI, se mantiene el principio de la no discriminación como un aspecto esencial de la igualdad, pero no suficiente: no es lo mismo estar a favor de que no se discrimine que a favor de la vigencia de la igualdad plena.

Un siguiente hito fueron las llamadas políticas de igualdad de oportunidades, cuyo objetivo general es que las mujeres accedan 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 volvió visible que tales políticas no corregían la discrimi-

<sup>9</sup> Esto se impulsó a partir de la declaratoria de la “Década de la Mujer” (1975-1985) por parte de las Naciones Unidas (NNUU), que hizo eco de la gran movilización del movimiento feminista durante los años sesenta en los países industrializados.

nación en el mundo laboral o político, porque las mujeres intervenían desde puntos de partida desiguales respecto de los hombres. Justamente, el orden androcéntrico había opuesto las esferas privada y pública como ámbitos de predominio de las mujeres y hombres, respectivamente, y había dado más valor socioeconómico 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 Prince 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 solo cuotas de mujeres en los espacios públicos, sino también una composición paritaria, equivalente, de hombres y mujeres en los puestos públicos del Estado.

El diseño y la implementación de las políticas de igualdad de género estuvieron acompañados del desarrollo del conocimiento sobre la situación y condición de las mujeres junto con la creación de una institucionalidad estatal encargada de impulsarlas. En la década del noventa, en todos los países de América Latina se crearon o fortalecieron oficinas, ministerios, secretarías y consejos de la mujer, tanto en el ámbito del poder ejecutivo como en los parlamentos, en el poder jurisdiccional y en numerosos gobiernos subnacionales.<sup>10</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

<sup>10</sup> En Ecuador se creó el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) en 1997. En Bolivia se constituyó la Subsecretaría de Asuntos de Género, dentro del Ministerio de Desarrollo Humano, en 1993.

y condición de subordinación, mientras permaneciera intocado el ámbito privado y la organización de la familia. Apareció, así, 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.

La crítica a 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; suponían “ampliar el campo de actuación institucional del Estado en materia de igualdad de oportunidades (...) (para) que no solo las instancias, cuya finalidad específica era la implementación de estas políticas, se sintieran responsables de ellas, sino el Estado en su conjunto” (Astelarra 2005, 84). Así, 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 diferentes tipos. Waylen (1998) trae a colación la distinción de Charlton, quien trata las políticas dirigidas particularmente a las mujeres; se refieren a las relaciones entre ellas y ellos y las políticas generales, aparentemente neutrales al género, pero que tienen impactos sobre hombres y mujeres. En un campo como el de las economías comunitaria y solidaria habría cabida para cualquiera de estos tres tipos de políticas de género. Usando los enfoques feministas prevaletentes, se identificaría hasta qué punto tales políticas logran atender y mejorar la situación de vida de las mujeres, cambian los parámetros de subordinación hacia relaciones de mayor igualdad o se hacen explícitas las consideraciones de género, a la hora de diseñar y evaluar políticas generales, cuidando que los efectos e impactos de estas contribuyan a que las relaciones de género sean más igualitarias.

Las orientaciones en América Latina, en lo concerniente a políticas públicas de género, han seguido, en general, la evolución reseñada anteriormente, con un ingrediente no desestimable: la influencia de las agencias internacionales de desarrollo. Estas 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 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha jugado un rol muy significa-

tivo en la producción de conocimiento, en la difusión de orientaciones de políticas, y en la abogacía e incidencia sobre los Estados para la adopción de políticas de igualdad y el fortalecimiento de la institucionalidad de género en el ámbito gubernamental.

El concepto básico que ha promovido la DAG para enmarcar 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 2011, 9). Una de las dimensiones de esta autonomía es la económica; alude a la igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo y los ingresos. Y otra es la dimensión política relacionada con la presencia paritaria de las mujeres en los espacios de toma de decisiones y de poder público.

La autonomía económica es definida como “la posibilidad de generar ingresos propios, controlar bienes materiales y recursos intelectuales y decidir los ingresos y los activos familiares” (OIG 2011, 68). 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 elevando sus capacidades educativas; y reconocer el trabajo doméstico y su articulación con el trabajo productivo (OIG 2011).<sup>11</sup>

Los análisis de políticas públicas de género no han estado en diálogo con los enfoques de análisis de políticas públicas en general, ni estos han sido aplicados en aquellas. Podría decirse que la corriente principal de las “políticas de igualdad de género” se inscribe en un enfoque neoinstitucionalista, que ciertamente es muy diverso, pero comparte un núcleo común: enfatizar el papel de las instituciones en las decisiones políticas y en el establecimiento de marcos en los que operan actrices y actores.<sup>12</sup> Las políticas

11 El primero de estos puntos es observable en Bolivia en la política de economía comunitaria que analizaré, y el último, parcialmente, en Ecuador.

12 March y Olsen (1984), 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. Los análisis de políticas públicas de género podrían

de igualdad de género enfatizan, precisamente, las acciones legales e institucionales que se deben hacer para lograr la igualdad de género, y prestan especial atención a actores –gubernamentales y de la sociedad civil– en los procesos de elaboración y negociación de agendas y en su implementación. También tienen un énfasis normativo, ya que están planteadas para conseguir el objetivo de la superación de las discriminaciones de género y la igualdad.

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

Siguiendo a Bacchi (2009), tomo distancia de los caminos convencionales de análisis de las políticas de género. Me interesa comprender cómo se abordan, discursivamente, los problemas de las mujeres y de género o, más bien, cómo se construyen las problematizaciones que desencadenan ciertas políticas.

Bacchi y Eveline (2010) proponen considerar el 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 usar género como verbo y gerundio, en el sentido de que son prácticas que atribuyen género (*gendering practices*) de distintas maneras, de acuerdo con 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.

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 prevaletentes de la igualdad de género” (Bacchi y Eveline 2010, 342).<sup>13</sup> Para el análisis de políticas públicas

compartir algunas de estas críticas, porque 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, invisibilizándose el sustrato patriarcal del orden social en el que se producen los problemas y las políticas.

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

para las mujeres o de transversalización de género, las autoras proponen algunas preguntas:

- ¿Cómo los diversos marcos de análisis de género instituyen (erigen) el “problema” de la “desigualdad de género”?
- ¿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 cuestionar el estatus de verdad de los discursos de género que se han extendido en el mundo del diseño y puesta en práctica de las políticas públicas de igualdad, a partir de su aplicación en las políticas de economía comunitaria y economía solidaria en Bolivia y Ecuador.

En Bolivia, por ejemplo, se resalta como muy importante el aumento considerable de titulación de tierras para mujeres, o la colocación de su nombre, en primer lugar, en los títulos de propiedad mixtos, que sería una típica muestra del mejoramiento en el acceso a recursos productivos por parte de las mujeres. Detrás de este tipo de políticas está 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. Se trata de dimensiones que inciden incluso en el propio aprovechamiento y uso de esos recursos, lo cual se conecta con otros factores que son más relacionales que atribuibles únicamente 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 de la participación de beneficiarios y beneficiarias. En el caso ecuatoriano, hay un reconocimiento oficial de la inexistencia de políticas de género explícitas en las políticas de economía solidaria. Por tanto, solo un acercamiento discursivo permite captar las razones de esa omisión y adentrarse en la argumentación, ciega al género, que también es decidora sobre las visiones de género y economía solidaria de los actores gubernamentales.

## Estructura del libro

El libro está organizado en cinco capítulos y las conclusiones. En el primero, presento un estado de la discusión teórica sobre la economía solidaria y la economía comunitaria. Refiero los desarrollos conceptuales de autores latinoamericanos, quienes enfatizan el carácter distinto y alternativo al capitalismo de estas formas de organización económica. También muestro las connotaciones específicas de esta discusión en los contextos ecuatoriano y boliviano de los últimos 10 años. En el caso ecuatoriano, presento las tensiones entre la definición de un sistema social y solidario y la de la economía popular y solidaria (EPS). En el caso boliviano, muestro la diversidad de contextos indígenas y campesinos en que se expresa la comunidad como entidad, resaltando la imbricación esencial entre territorios indígenas y prácticas económicas; establezco también el contraste entre la realidad boliviana y la ecuatoriana. Finalmente, tomo posición respecto de la comparabilidad entre la economía solidaria, con más peso en Ecuador, y la economía comunitaria, de mayor tradición en Bolivia, y concluyo analizando las semejanzas y diferencias entre ambas y la pertinencia de un abordaje conjunto.

En el segundo capítulo reviso las discusiones iniciales que se produjeron en Bolivia y Ecuador sobre las implicaciones de la economía comunitaria en la economía plural, y de la EPS en el sistema social y solidario. Luego, analizo las propuestas y acciones realizadas en el campo económico por los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa, y sus repercusiones en la construcción y fortalecimiento de esas “otras economías”. Pretendo 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 dos gobiernos; hago énfasis en las dimensiones macroeconómicas y macropolíticas de ambos procesos, colocando en el debate tanto las posiciones oficiales como las opiniones críticas.

En el tercer capítulo abordo la discusión teórica sobre género y economía solidaria, su (escaso) tratamiento conceptual en la literatura sobre la economía solidaria, y las discusiones de las autoras que están trabajando conjuntamente las economías solidaria y feminista. Paso revista de las posiciones en las que aparecen más afinidades que diferencias entre ambas economías, y de

aquellas cuya perspectiva es más crítica respecto de las potencialidades de la economía solidaria para dar mayor visibilidad a las problemáticas de género. Sostengo que las convergencias no están dadas de antemano y propongo algunas pistas para construir tal acercamiento. Introduzco también algunas reflexiones de una de las corrientes de la economía feminista, la cual propone reorganizar la economía y la vida social en función de la reproducción de la vida. Dado que esta corriente ha sido pensada desde las realidades de los países del Norte, donde los tiempos y espacios de realización del trabajo productivo y reproductivo están generalizadamente separados, no tiene el mismo impacto en el cuestionamiento de la división sexual del trabajo en los países del Sur, donde lo característico es la flexibilidad de tiempos y espacios de realización de ambos tipos de trabajo. Objeto también el hecho de que el énfasis puesto en el ámbito de la reproducción debilita el cuestionamiento a los patrones de producción prevalecientes en el capitalismo extractivista, que tiene mucho impacto en los países del Sur.

En el capítulo cuarto analizo, para el caso boliviano, la política de reconducción comunitaria de la reforma agraria; fue una de las primeras medidas del gobierno del presidente Morales, se ha mantenido a lo largo de su mandato y se la considera una de las más importantes desde el punto de vista de la redistribución de la tierra y de la economía comunitaria.<sup>14</sup> Se evidencia una tensión entre el mantenimiento del gran latifundio productivo y la consolidación de numerosos TIOC que, además de su connotación material, confrontan dos visiones y modelos de desarrollo agrario presentes en Bolivia. El análisis de la política de género muestra su exterioridad respecto del sector agrario: esto alude no solo a la dificultad de coordinar entre las instituciones estatales encargadas del sector agrario y de los asuntos de género, sino también a las diferentes matrices de inequidad en la estructura agraria y entre hombres y mujeres. Reflexiono también sobre la ambivalencia de considerar la participación como un vehículo para lograr mayor equidad de género y social. Con la ayuda de estudios agrarios recientes, contextualizo el alcance de la política favorecedora de un mayor acceso formal de las mujeres aplicada en Bolivia.

<sup>14</sup> Esta política se fundamentó en la aprobación de la Ley 3545, el 28 de noviembre de 2006, modificatoria de la Ley 1715 (Ley INRA).

En el capítulo quinto analizo, para el caso ecuatoriano, la política de registro, control y regularización de las organizaciones y actividades de la EPS. Esta forma parte del proceso de institucionalización de dicha economía, 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), también conocida como Ley Orgánica 444.<sup>15</sup> Enfatizo la orientación de control y regulación adoptada como la política gubernamental hacia los actores de la economía solidaria, en detrimento de una política de fomento demandada por esos actores. Analizo la inscripción de esta política sectorial en el marco referencial global de las políticas gubernamentales del presidente Correa, quien privilegió “la recuperación del Estado”, ícono principal de su propuesta política. En Ecuador no existen políticas explícitas de género en el marco de la EPS, por lo que indago en las implicaciones derivadas de esa ausencia; paso revista a algunos programas y proyectos de economía solidaria, intentando mostrar las representaciones de género subyacentes y sus resultados en las relaciones de género.

El criterio para escoger estas políticas sectoriales en cada país fue, por una parte, la centralidad que los propios actores gubernamentales y no gubernamentales otorgan a dichas políticas, y por la otra, la oportunidad teórica que brinda su análisis para sustentar las interpelaciones que planteo. Las fuentes usadas en estos dos capítulos son principalmente entrevistas.<sup>16</sup>

Termino con las conclusiones, en las que sintetizo los principales hallazgos. Mi intención es conectar lo encontrado en el análisis histórico de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales con las discusiones teóricas sobre las economías solidaria y comunitaria. También identifiqué los múltiples nudos problemáticos existentes en torno a las dos preguntas que orientaron mi investigación; algunos 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.

<sup>15</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.

<sup>16</sup> Expreso mi reconocimiento a Bryan Patiño, quien colaboró en la sistematización de 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”. Este término ha sido 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

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

de la *economía plural* y, en Ecuador, la de EPS 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*.

Uno de mis objetivos es abonar a la comprensión de los conceptos de la economía comunitaria y de la popular y solidaria, mostrando en qué sentido han sido propuestas en Bolivia y Ecuador como vías alternativas de construcción de otro sistema económico que sustente la transición política propuesta. Esto lo engarzo con otras conceptualizaciones sobre economía solidaria –en sentido general–, realizadas por autores latinoamericanos y europeos que también la ubican como alternativa. Mostraré, entonces, las coincidencias y diferencias entre ambas economías y las complejidades de su conceptualización, tanto dentro de cada país como entre ambos países. Remarcaré 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.

Es en este contexto, que la discusión sobre la posible alternatividad de estas economías adquiere una connotación académica y política, a partir de valorar la solidez y viabilidad de este planteamiento. Fernanda Wanderley critica, desde una perspectiva conceptual, lo que denomina una “definición maximalista” de la economía solidaria, que “piensa la realidad más allá de lo que existe”, atribuyendo a los actores de la EPS “sociabilidades anticapitalistas, contrahegemónicas o emancipadoras” (Wanderley 2015, 58) que serían más bien “la excepción y no la regla” (119). Pero los gobiernos de Morales y Correa son los que han colocado estas economías en un horizonte emancipador, posneoliberal, si no directamente poscapitalista, por lo que la discusión sobre su posible carácter alternativo deriva de este hecho político y no solamente de una postura teórica.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> No es este 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. Sin embargo, no

## Las apuestas políticas de los gobiernos de Correa y Morales

Para el caso boliviano, el horizonte político mediato del proceso inaugurado por Evo Morales era el socialismo comunitario, basado en las estructuras comunitarias que habrían resistido a los embates del capitalismo. Este socialismo no se realizaría enseguida, sino después de un periodo de transición, cuya duración podía ser más o menos larga de acuerdo con el ritmo e intensidad de la lucha de los pobres, no solo en Bolivia sino en el mundo, y podía tener avances y retrocesos. El periodo de transición estaría 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 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 abarcará los siguientes puntos:

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 (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

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 este señalamiento el que remarcaban permanentemente autoras y autores inscritos en lo que ella denomina posiciones “maximalistas”.

<sup>3</sup> El presidente Morales, en cambio, entendía 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” (Morales 2013).

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 (16).

Se entendería que, pese a no ser una realidad ya vigente, existirían como base del socialismo comunitario unas raíces que han subsistido históricamente; el actual proceso de transición tendría que preservarlas y desarrollarlas, según lo ha expresado el vicepresidente García Linera en sus escritos de inicios del gobierno boliviano.

El expresidente Correa ha explicado el contenido del socialismo del siglo XXI en diferentes oportunidades, y ha enfatizado las similitudes y diferencias con el socialismo marxista.<sup>4</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 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 2009b, 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 estos, y enfatiza, así, en “la conveniencia de crear una sociedad de ciudadanos propietarios y, por qué no, de ciudadanos empresarios” (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” (35).

Correa rescata como fuentes al socialismo científico, al agrarista mexicano, al andino de Mariátegui y a la teología de la liberación. Recalca

<sup>4</sup> Me baso aquí en una de sus conferencias magistrales, en la que considero realiza la más ordenada y sistemática exposición sobre el socialismo del siglo XXI (Correa 2009b).

que no se trata de un modelo, sino de unos principios, y rechaza con ello los modelos únicos, estandarizados, inmutables, sea del neoliberalismo o del socialismo real. Toma distancia del materialismo dialéctico en cuanto teoría que postula leyes que pretenderían explicar la historia de las sociedades, lo cual desembocaría en una “teleología social” (Correa 2009b, 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 –que reivindica el pluripartidismo–, y 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” (35).

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

### 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>5</sup> a partir de la sistematización de experiencias concretas que él documentó desde los años setenta; encontró en ellas una racionalidad que explica en sus cuatro

<sup>5</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).



libros teóricos esenciales. 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”, que se producen entre personas que se vinculan en el acto de intercambiar, pero sin nexos ni compromisos entre ellas; esta relación es característica del capitalismo. Describe, asimismo, otras de distinto tipo, entre las que se incluyen aquellas que llegan a conformar un sector solidario. En este 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 las 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).

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

En contraposición a la idea de un mercado, como concepto abstracto, Razeto opta por el de “mercados determinados”. Concluye 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, énfasis en el texto).

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 “inter-

medio 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*” (163, énfasis en el texto).

Así, para cada sector, y para el solidario en particular, se tratará de analizar qué necesidades son –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 serán satisfechas dichas necesidades. Por este camino, el autor 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>6</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.
- Mantener el trabajo bajo control de los trabajadores y entenderlo como un espacio de socialización, de tal forma que se elimine su alienación.
- Organizar el ciclo productivo, de distribución y consumo, con una sobredotación de trabajadores en relación con otros medios de producción.
- Extender el uso de las herramientas y tecnologías, y evitar desecharlas sin un suficiente aprovechamiento.
- Fortalecer los intereses comunes y colectivos que sirven a los intereses individuales, con lo cual se favorecen las relaciones sociales integradoras en vez de conflictivas.
- Reinvertir o donar los excedentes, en lugar de acumularlos.

<sup>6</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.

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, y no como una característica que “le falta” al proceso económico. Otros autores también relievan lo específico de la economía solidaria, lo que les lleva a plantear su carácter alternativo, y no solo diferente, al capitalismo.

Luiz Inácio Gaiger (2007, 91) 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* (énfasis en el texto).

Manifiesta 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 proteger a los que detentan la capacidad de trabajo es crucial (Gaiger 2007).

Afirmar que los emprendimientos solidarios tienen una connotación contraria a la del capitalismo no significa que sus efectos inmediatos sean plenamente alternativos, pues estas formas de producción conviven con otras insertas en la lógica del modo de producción capitalista y sus formas de reproducción económica, política, social y cultural. Sin embargo, el autor 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. El nuevo modo de producción únicamente sobrevino tras el epílogo de las revolu-

ciones 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. Solo el despliegue práctico de nuevas formas de producir que vayan cobrando relevancia y mostrando su superioridad sobre las del capitalismo, podrá 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); 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, énfasis en el texto).<sup>7</sup>

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 tra-

<sup>7</sup> Desde la perspectiva de Razeto (1999), unir 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 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.

bajadores 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 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 lograr 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 los que 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, estos “valen por su significado intrínseco, pero no por su impacto” (Gaiger 2007, 103). También evidencian el riesgo de ser asimilados por las lógicas capitalistas, por un lado, y de no poder expandirse con suficiente fuerza, por otro. De allí que el desafío sería asumir la base técnica del capitalismo, probar la superioridad del trabajo asociado sobre el asalariado capitalista, y protegerse de las presiones económicas externas. Asimismo, introducir en las relaciones de intercambio similares lógicas cooperativas que las que imperan en la producción solidaria (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. Solo de esta manera podrán lograr que los recursos públicos sean reasignados al fomento de la economía solidaria, y se establezcan reglas de juego globales para un funcionamiento más democrático del conjunto de la economía (Gaiger 2007).

Por sus orígenes y la composición social de los actores inmersos en la economía solidaria, se tiende a pensar que es una economía de pobres y

para pobres.<sup>8</sup> Razeto identifica al menos 10 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, aunque evidentemente, este origen es muy central (Razeto 1993). Diversos estudios, desde los años setenta, han identificado estas iniciativas como informales y provisionales, hasta que el desarrollo del capitalismo industrialista lograra incorporar a toda la fuerza de trabajo que emigró del campo a las ciudades. Posteriormente se constató que aquello no ocurriría y que, por el contrario, por sus subsiguientes crisis y reacomodos, más bien expulsaría nueva fuerza de trabajo. La informalidad y la marginalidad se volvieron un hecho permanente, y las llamadas estrategias de supervivencia se seguirían desarrollando de muchas maneras 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) que supone ir más allá de plantear reivindicaciones al Estado o depender de 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 organizaciones económicas populares (Razeto 1993); incluso el pedir limosna o actividades ilegales se incluirían en la denominación dada por Razeto (Sarria y Tiribia 2004). Las actividades asociativas tendrían, hipotéticamente, una “mayor potencialidad de ser sujeto y actor de un

<sup>8</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). Coraggio (2008, 59), 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”.

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” (19) o directamente en una “economía del trabajo”, como alternativa a la economía del capital (Coraggio 2007b).

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 ocurre a través de una serie de asociaciones voluntarias de cooperación, formales e informales. Estas constituyen, según él, extensiones de la unidad doméstica elemental, en las que intervienen también las formas públicas o cuasi públicas de servicios y seguridad social (Coraggio 2007b). 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 supondría reestructurar la economía popular y enrumbarla en una estrategia de largo plazo que incluya programas para consolidar redes de intercambio y cooperación, promoviendo la investigación y capacitación a través de acciones estatales y de la sociedad. Esta estrategia estaría orientada a ampliar la capacidad de las organizaciones de economía popular para ejercer poder en el mercado y en la gestión pública, de modo que se combine la solidaridad social con formas de solidaridad orgánica impulsadas en el nivel macro social (Coraggio 2007b, 185).

## La EPS 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 EPS, 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 modos 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 LOEPS y la Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria (AREPS), aprobadas en 2011. 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, lo cual deja a libre interpretación los caminos que deben seguirse para acercarse a ese propósito.

La definición de la EPS 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 o Ley Orgánica 444/2011, 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–, en la que sus integrantes son individuos o colectivos indistintamente, con similares propósitos (satisfacer necesidades y generar ingresos), a diferencia 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 en el interior de la EPS.

El tipo de relaciones que se supone comparten los distintos tipos de EPS, 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 o Ley Orgánica 444/2011, art. 4). Estas relaciones y principios comúnmente se encuentran en las organizaciones que practican, de manera consciente, la economía solidaria, y no en actividades individuales, de microempresas o, en general, en aquellas denominadas economía popular.

La LOEPS incluye, como parte de la 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. Dentro del sector financiero popular y solidario, reconoce a las cooperativas de ahorro y crédito, las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro; lo distintivo es el tamaño de las operaciones financieras.

En la Ley no se observa, entonces, un criterio claro de diferenciación entre lo popular y lo solidario, con lo cual se difuminan los *principios de finalidad* de las iniciativas solidarias, que son diferentes a los que animan a las llamadas MIPYMES (micro, pequeñas y medianas empresas).<sup>9</sup> La indiferenciación de dos realidades diversas sin duda dificulta el diseño de políticas públicas que, se supone, deberían ser diferentes para cada caso. Además, impide 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

<sup>9</sup> Laville (2009), 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. Muestra 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.

peso, las ramas de actividad y la ubicación concreta de los emprendimientos solidarios ya existentes. La indiferenciación conceptual observable en la LOEPS no abona en este sentido.

Llama la atención, por otra parte, que la Constitución de 2008 (art. 283, inciso 2) establezca que la EPS se regulará de acuerdo con la ley, cuestión que no se explicita para las otras formas de organización económica. Podría interpretarse que las leyes existentes –léase las del régimen neoliberal– son adecuadas o suficientes para regular la economía privada, pública y mixta.

La Constitución establece en su artículo 283 que “la economía popular y solidaria incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”, mientras que en el artículo 319 define como “formas de organización de la producción” a 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 EPS (comunitarias, asociativas o cooperativistas), son economía popular, o sea, las actividades económicas familiares, domésticas y autónomas (MIES 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 2011, 28).

La definición de EPS de la AREPS considera solo a las formas cooperativas, asociativas y comunitarias; o sea, distingue como dos tipos diferentes a la economía popular y a la solidaria, pero el criterio que las diferencia es 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 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, cuyos principios corresponden solo 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, y establece así, en última instancia, el criterio del tamaño (número de miembros) como definitorio de la diferencia.

Una crítica similar la realiza un actor de la EPS:

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.<sup>10</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 estas cooperativas, asociativas o comunitarias” (MIES 2011, 97). Este objetivo 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 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 por el Estado, más que el estímulo a la propia autogestión de los actores y actoras. 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

<sup>10</sup> Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador, 2014.

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 2011, 161).

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 2011, 23). Plantea una transición hacia la solidaridad progresiva de todas las formas de organización de la economía para contribuir al sistema social y solidario. Esto 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 EPS lleguen a ser solidarias (MIES 2011, 36). Esta estrategia se concretaría a través de mecanismos y principios de operación de estas otras economías (recuadro 1.1).

**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.
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 de todas las instancias del sector público, que incluya a los sectores más excluidos del sistema económico.	Satisfacción de necesidades individuales y colectivas.
Precios regulados o subvencionados que favorezcan a la economía popular.	Aporte en la construcción de sujetos socioeconómicos.
Crédito a bajas tasas de interés, con requisitos flexibles y plazos amplios.	Solidaridad en niveles medios o altos.
Limitación a las prácticas monopólicas y a la acumulación ilimitada de excedentes.	Dinamización de la economía local-territorial nacional.

Fuente: MIES 2011.

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. Por ejemplo, las propuestas que se pretenden 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 (por ejemplo, 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 (“niveles medios o altos de solidaridad” o “aporte en la construcción de sujetos socioeconómicos”), y es que imprecisas son las definiciones generales que se pueden encontrar en relación con el significado y alcance del sistema social y solidario como un todo.

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 2008, art. 283, inciso 1).<sup>11</sup>

Lo más destacable de la definición es 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; hay que dar algunos rodeos para llegar a construir una interpretación de estos significados.

En la Constitución de 2008 (art. 275) 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 económi-

<sup>11</sup> La Constitución de 1998 (art. 244) hablaba de “sistema de economía social de mercado” y la de 1978 (art. 45), del “sistema de economía de mercado”.

cos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*”, 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 última, 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” (art. 276, numeral 2), lo que hace una especificación más precisa del contenido social y solidario del sistema económico. La base de este sería, según esa definición, la distribución igualitaria de medios de producción y beneficios del desarrollo y la generación de trabajo digno y estable.

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, 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 aún el Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES], autor de la AREPS– el que tendría las competencias para decidir sobre este conjunto de medidas que atañe al funcionamiento de todo el sistema económico.

El planteamiento del sistema social y solidario en Ecuador involucra 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 2004b, 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; les impulsa solamente a una acción reivindicativa y no autogestionaria (Laville 2014). Razeto (1984, 5) también critica 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”.

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 (2011a, 339) 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.

Algunas corrientes, que postulan propuestas de tránsito del capitalismo hacia otro sistema económico social, plantean esquemas como la “economía del bien común”, acuñada por Felber (2012) e impulsada hoy día por

movimientos como ATTAC, que incluyen empresas dispuestas a cambiar los parámetros de medición de éxito por indicadores que contabilicen utilidades sociales, además de las económicas.<sup>12</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. El fin es pensar un proceso global de interrelaciones impulsadas conscientemente hacia el cambio económico, en un horizonte de mayor solidaridad e igualdad social. Ello deriva, sin duda, hacia la dimensión política, entendida no solo como el Estado en cuanto institución orientadora y reguladora de este proceso en los niveles central y local, sino sobre todo como la acción organizada de actoras y actores sociales y económicos dispuestos a impulsar y sostener los procesos de cambio.

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”. Es lo que, según su opinión, estaría ocurriendo en Ecuador (Acosta 2011, 14).

## La economía comunitaria

La economía comunitaria tiene preeminencia en Bolivia, mientras en Ecuador se habla poco de ella, y es más relevante la economía solidaria.

### La economía comunitaria en Bolivia

El vicepresidente García Linera (2010, 15) planteaba que el socialismo comunitario boliviano estaría basado en la persistencia de las comunidades agrarias y sus expresiones urbanas.

12 Propuestas como la del “decrecimiento” (Latouche y Harpagès 2011) o la del socialismo del siglo XXI, en la versión de Cockshott y Cottrell, entre otras, plantean también distintos caminos de tránsito no violento del capitalismo.



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 [países] con capitalismo rezagado. Estas estructuras que persisten y resisten en base a [sic] 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.

La Constitución boliviana reconoce la forma de organización económica comunitaria dentro del modelo de economía plural, junto con la estatal, la privada y la social cooperativa (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia 2009, art. 306, II). No habla de economía solidaria y, aunque han existido experiencias exitosas de este tipo, la articulación en instancias organizativas de segundo y tercer grado que se autodenominan economía solidaria es más bien reciente y tiene menor visibilidad pública.<sup>13</sup>

Mi objetivo en este punto es aproximarme a la comprensión del debate sobre la economía comunitaria en Bolivia, debate previo al periodo histórico vigente, pero que se ha actualizado por la importancia política que ha adquirido en la presente 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 de la región (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, [CONAMAQ]) pretenden recuperar las tradiciones originarias y practican lo que podría llamarse una economía comunitaria de inspiración ancestral; sus comunidades se ubican en el Altiplano.<sup>14</sup> Una de sus lideresas afirma:

13 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 consideren 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).

14 A fines de los ochenta, las comunidades aymaras iniciaron un proceso de recomposición de sus *ayllus*. Según Michaux, Gonzáles y Blanco (2003, 101), “la mayoría de las comunidades aymaras han obtenido el reconocimiento legal de sus ayllu y marka”.

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* sí 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 les ayudaban, no se les quedaba mirando hasta que se mueran de hambre. Si alguien no trabajaba, la autoridad controlaba, decía “por qué no estás trabajando”.<sup>15</sup>

Lo que caracterizaba a la forma de producción comunitaria en el pasado y, según Patzi (2009, 208), continúa hasta el presente en regiones cercanas a La Paz –como la comunidad de Santiago de Llagua, 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”. 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; la distinción se hacía entre posesionarios originarios, agregados y arimados. 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). Según este autor, el mantenimiento de la propiedad colectiva, aunque sea nominal, es el 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.

15 Entrevista a actora social en Bolivia, 2013.

Los pueblos originarios de las tierras bajas en el oriente del país, nucleados en la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), tienen un territorio comunitario en el marco del cual se desarrolla su economía familiar. No se equipara con una pequeña propiedad privada familiar a secas, por la ligazón comunitaria al territorio. Una lideresa 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 micromercado 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 autosubsistencia 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.<sup>16</sup>

Otro entrevistado señaló que en tierras orientales se decide colectivamente qué áreas se desmontan para la siembra; aun en zonas donde se garantiza la propiedad privada y se reconoce la herencia, esta se halla sujeta a ciertas obligaciones de la comunidad.<sup>17</sup>

Algunos campesinos adscritos a organizaciones como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa (CNMCIOS-BS) o la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) pertenecen a comunidades que son la base de la organización sindical y tienen formas de pequeña producción familiar. Algunos de sus miembros se han agrupado en organizaciones económicas campesinas (OECAS), y han desarrollado formas asociativas inscritas en lo que podría entenderse como economía solidaria. Las

16 Entrevista a actora social en Bolivia, 2013.

17 Entrevista a funcionario político gubernamental en Bolivia, 2013.

comunidades están ubicadas en los *yungas* y en los valles, principalmente. No todos los miembros de una comunidad constituyen una organización económica formada por familias de varias comunidades, pero continúan perteneciendo y ejerciendo derechos y obligaciones en la comunidad. Una campesina productora de café señala:

Somos organizaciones de pequeños productores 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.<sup>18</sup>

Un representante de la CSUTCB menciona las siguientes características que le otorgan a la economía comunitaria: reconocer en 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 reterritorialización 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).

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 especialista entrevistada en Bolivia, en 2013.<sup>19</sup> También Michaux, Gonzáles y Blanco (2003, 100) opinan que “las comunidades agrarias adaptaron el sistema sindical a sus propias exigencias”.

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

18 Entrevista a actora social en Bolivia, 2013.

19 Entrevista a especialista en Bolivia, 2013.

para la redistribución. En el segundo caso, lo determinante es el manejo comunal de un territorio con espacios de toma de decisiones colectivas sobre los recursos que este 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 o comercialización.

Algunos autores y actores sostienen que las características comunitarias se mantienen o recrean en las ciudades. Uno de los entrevistados señala que en los distritos siete y nueve de la ciudad de El Alto, con contingentes numerosos de población rural, se puede adquirir legalmente un terreno, con escritura, pero quien lo 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.<sup>20</sup>

Para el caso de los migrantes de Santiago de Llallagua, Patzi encuentra la permanencia de prácticas políticas comunitarias en la ciudad –como la rotación de cargos, en las juntas de vecinos y en la administración de unidades educativas, la realización de ciertos trabajos colectivos para el barrio, la asistencia obligatoria a asambleas para la deliberación común– cuando hay menor satisfacción de servicios básicos. Para este autor, los migrantes dependen de los productos agropecuarios de la comunidad de origen y 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” (Patzi 2009, 256).

Esta complejidad de situaciones determina posiciones diversas en la conceptualización de la economía comunitaria entre distintos autores y actores bolivianos. Unos sostienen que dicha economía se halla en proceso de franco debilitamiento o que ya no es una realidad existente. Otros, en cambio, indican que la economía comunitaria es una realidad muy vital,

20 Entrevista a funcionario político gubernamental en Bolivia, 2013.

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 “contrayendo(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). Estas economías participan en condiciones subordinadas en el modelo de acumulación capitalista, contribuyen a su sostenimiento a la vez que perpetúan la situación de pobreza indígena (Núñez del Prado 2009).

Una de mis entrevistadas opina que en las tierras bajas hay economía comunitaria y en el Altiplano, muy poca. La desestructuración de la comunidad en la zona occidental se ha venido produciendo no tanto desde la revolución agraria del año 1952, sino, sobre todo, desde la época neoliberal, cuando se abrieron las fronteras para importar 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.<sup>21</sup> Otra entrevistada sostiene que no existe economía comunitaria en el Oriente, porque no hay procesos productivos comunitarios ni sus organizaciones reivindican la economía comunitaria, pese a que hacen gestión colectiva de sus territorios.<sup>22</sup>

21 Entrevista a especialista en Bolivia, 2013.

22 Entrevista a especialista en Bolivia, 2013.

En cuanto a la vinculación de las economías comunitarias a los mercados, otras autoras y autores sostienen que esto no es causa de desarticulación, porque tal situación existió siempre, como se sabe por los estudios histórico-antropológicos sobre el comercio en el mundo andino desde épocas precoloniales. 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.<sup>23</sup> 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 colectivas sobre cómo se manejan los recursos en las tierras: qué se produce, cuándo se lo hace, qué se intercambia.<sup>24</sup> En cambio, para otra, aunque hay decisiones comunitarias que se toman en consenso o existen formas de colaboración recíproca para acceso a mercados, 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 algo”.<sup>25</sup>

La capacidad de decisión sobre bienes comunitarios remite al tema de la propiedad colectiva e individual. Ya lo explicaba Patzi 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 las entrevistadas, que no existe oposición entre una y otra: “Esta es mi parte y contribuye al todo y, de este todo colectivo, esta es mi parte”.<sup>26</sup>

Otro consultado sostiene que “la propiedad individual de la tierra no tiene nada que ver con la administración comunitaria; esta se sobrepone

23 Entrevista a especialista en Bolivia, 2013.

24 Entrevista a especialista en Bolivia, 2013.

25 Entrevista a especialista en Bolivia, 2013.

26 Entrevista a especialista en Bolivia, 2013.

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”.<sup>27</sup>

En orilla opuesta a Núñez del Prado y a quienes opinan que no hay o es muy débil la economía comunitaria, otros afirman su vitalidad y su tendencia a ampliarse en la coyuntura boliviana actual, pues la nueva Constitución establece que las tierras fiscales solo podrán entregarse a título comunitario. Se sostiene que “en Bolivia, el 50 % de las tierras son propiedades colectivas donde se practica economía comunitaria y antes era solo un 20 %. La ampliación ha ocurrido durante el proceso de la Ley INRA”.<sup>28</sup> Aun 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 total. Ante la ausencia del Estado, el peso comunitario es determinante. Las autoridades comunitarias pesan más que las electas”.<sup>29</sup> Otra entrevistada coincide en esta apreciación: “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”.<sup>30</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. 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

27 Entrevista a especialista en Bolivia, 2013.

28 Entrevista a especialista en Bolivia, 2013.

29 Entrevista a especialista en Bolivia, 2013.

30 Entrevista a especialista en Bolivia, 2013.

Política del Estado Plurinacional de 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 (art. 403, I).

En su artículo 403, II, dicha Constitución señala que “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. Asimismo, aclara que “se garantizan los derechos legalmente adquiridos por propietarios particulares cuyos predios se encuentren ubicados al interior de territorios indígena originario campesinos” (art. 394, I). Esto, que se explica en el marco de la economía plural consagrada en la Constitución, implica también una compleja amenaza de presión sobre los pueblos indígenas, difícil de conciliar en la práctica.

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 algunos autores y algunas autoras 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” (art. 394, III). Así, ratifica lo que se ha sostenido sobre la combinación de propiedad colectiva y posesión individual en la organización económica de los pueblos originarios.

Conviene resaltar una 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”. Con esto da 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>31</sup>

La Constitución boliviana 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” (art. 307). Resalto en esta definición la expresión en plural y sin especificación de los sistemas de producción y reproducción, para dar cabida a la diversidad de situaciones existentes y para referirme no solo a la producción y reproducción económica, sino a la “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 (1992) considera inadecuado hablar de “economía” comunitaria, que sería un concepto prestado, impropio de las culturas de los Andes, en donde la economía es parte de la reproducción general de la vida.

Patzi (2009, 177) 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. Una de mis entrevistadas señala que

<sup>31</sup> Fernanda Wanderley (2013a) interpreta esta frase como una expresión de las contradicciones en las definiciones de lo comunitario, que se encuentran en la Constitución y otros instrumentos legales y de políticas.

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.<sup>32</sup>

Núñez del Prado (2009), por su parte, sostiene que los aspectos sociales, políticos y culturales de la vida indígena –al los que él llama superestructurales– se han ido diferenciando y separando de lo económico hasta prácticamente autonomizarse; como tales, han logrado sobrevivir 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, por otro lado, sugiere que los llamados elementos superestructurales indígenas, que han pervivido, sí serían un aporte para pensar cambios significativos para la sociedad, que permitan enfrentar de mejor manera los graves riesgos ambientales que amenazan la realidad actual.

### 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 esta en Bolivia, en Ecuador no es reivindicada por los indígenas y, desde el punto de vista estatal, se la reconoce subsumida en la EPS.

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. Las reformas agrarias de los años sesenta y setenta se ejecutaron a través de

32 Entrevista a especialista social en Bolivia, 2013.

las cooperativas para la entrega de tierras, con el propósito de debilitar a los sindicatos agrarios, que fueron los que lucharon y se movilizaron.

El sistema de cooperativas entró en crisis a fines de los años ochenta y noventa, porque los propios hijos y las mujeres ya no tenían cabida en ese tipo de organización, donde solo tenía voz y voto el socio cabeza de familia. Así, los grupos de campesinos-indígenas empezaron a reunirse y movilizarse para recuperar la organización comunitaria y luchar no solo por tierras, sino también por servicios básicos, por espacios de recreación y reproducción cultural para las familias. Se recuperaron algunas tierras abandonadas por las cooperativas o las antiguas casas de hacienda; estas fueron reconocidas como patrimonio comunitario para organizar espacios educativos y culturales para todos los miembros que nacieran en la comunidad. 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.<sup>33</sup>

Según Luciano Martínez (2002), la reforma agraria acacida en Ecuador desde los años sesenta, con la consiguiente entrega de los huasipungos a los campesinos, los privó del uso de los páramos, que eran por lo general tierras comunitarias. Esto ocasionó, 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 a la autonomización de ciertas actividades artesanales, alternativas a las agrícolas, o la creciente migración a las ciudades.<sup>34</sup>

En la historia contada por mi entrevistado, la comunidad indígena aparece –al menos en la parte andina norcentral del Ecuador– como una (re) creación reciente que data de los años ochenta. Se fortaleció en los noventa, al calor de las movilizaciones del movimiento indígena y de su toma de conciencia como actor social y político, lo que le permitió recuperar tradiciones culturales y organizativas propias de su historia ancestral. También

33 Entrevista a especialista en Ecuador, 2014.

34 “En 1978 existían en la sierra únicamente 250 comunas con tierras comunales mientras 1068 comunas carecían de ellas” (CONADE 1980 citado 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).

Martínez encontraba, en 2002, un proceso de revalorización de la comuna como instancia política; observaba que, pese a los cambios 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 autoidentificación social” (Martínez 2002, 23).<sup>35</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. En Bolivia también se da la producción familiar, con la gran diferencia de que existe 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 noventa en adelante, al calor de dos procesos: por una parte, las políticas desarrollistas del Estado, las organizaciones no gubernamentales (ONG) 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, adonde han emigrado), que se transformaron en plantaciones florícolas o en agronegocios dedicados a monocultivos de brócoli, espárragos y otros *commodities* (Martínez 2002; 2014b). 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 negativamente en la supervivencia de la economía comunitaria en Ecuador. Se refiere a 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, con lo cual se ha provocado la pérdida de protagonismo de las organizaciones comunitarias en los ámbitos locales.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Martínez (2002, 23) sostiene que “antes que algo dado [la comunidad] es un proceso que se reconstruye para afrontar situaciones difíciles de sobrevivencia que serían impensables con solo los recursos familiares”. Por ende, en Ecuador se encuentran comunidades formadas en distintos momentos históricos y para responder a distintas necesidades.

<sup>36</sup> Entrevista a especialista en Ecuador, 2014.

Esa realidad sería la que explica la debilidad de la economía comunitaria en Ecuador y que no la reivindiquen ni siquiera 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, planteó un “modelo agrario sustentable y agroecológico” (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 (art. 346).

Planteó también la promoción y protección preferentes de actividades económicas, que incluyen entre otros sectores a las “empresas comunitarias” (art. 308, numeral 8) y el reconocimiento de regímenes de propiedad de tipo “público, privado, mixto, cooperativo y comunitario” (art. 309).<sup>37</sup>

Entre los derechos colectivos que se reconocen en la Constitución ecuatoriana a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, al pueblo afroecuatoriano y al pueblo montubio, ninguno habla de manera expresa de una forma de organización económica específica que estos adopten.<sup>38</sup> Por estas razones, es comprensible que la economía comunitaria aparezca subsumida como parte de la economía solidaria, en el caso ecuatoriano.

La Constitución (2008, art. 283) establece: “La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”. Según este artículo, los sectores comunitarios quedan incluidos en la EPS. Por su parte, según la Ley de

<sup>37</sup> Simbaña (2011, 226) sostiene que “el comunitarismo es uno de los principios organizadores del proyecto político de organización nacional de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador”. Alude a un documento elaborado en 1994, que desarrolló este tema, el cual, según Simbaña, habría sido retomado en la propuesta constitucional de la CONAIE en 2007. No obstante, en mi revisión de su propuesta de Constitución, no encontré visible esta importancia.

<sup>38</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.

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 kawsay*” (LOEPS o Ley Orgánica 444/2011, art. 3, numeral 2). Esto supone considerar populares y solidarias a las prácticas comunitarias, es decir, no reconocerles 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 autogestionada (LOEPS o Ley Orgánica 444/2011, 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 diversas relaciones, lo que desde una perspectiva abre la dimensión comunitaria a distintos grupos humanos.<sup>39</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.

La LOEPS 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 o Ley Orgánica 444/2011, 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” (art. 17), lo que supone desligar lo propiamente económico del conjunto organizacional de

<sup>39</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).

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 que sobrepasa los fines económicos. Al parecer, tanto en Bolivia como en Ecuador esta última es la forma de ser de las organizaciones comunitarias.

### Vinculaciones y distancias entre economía solidaria y economía comunitaria en Ecuador y Bolivia

Académicas y académicos 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 destinado a la realización humana. Ambas se inscriben en un ejercicio ético de la economía, incorporan el reconocimiento de la dignidad y los derechos del ser humano, y 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 prioriza las relaciones sociales, mientras que la economía comunitaria se inscribe en una concepción holística que integra fuertemente a la naturaleza. Si bien una preocupación central de la primera es el ambiente, a este no se lo concibe como totalmente integrado a la vida de los seres humanos. Para la economía solidaria, la comunidad es esencialmente humana, mientras que en la visión comunitaria indígena, a esta la integran los seres humanos y los seres vivos y no vivos de la naturaleza y el cosmos. Huanacuni Mamani (2013, 288) 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 solo 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.

Actoras y 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 quienes provienen de raíces culturales indígenas ven a la economía comunitaria como antecedente, inspiración o cuna de sus actividades solidarias.

Una dirigente del Movimiento de Economía Solidaria y Comercio Justo de Bolivia (MESyCJ) manifiesta lo siguiente:

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.<sup>40</sup>

Hillenkamp (2012, 250) encuentra que las organizaciones de economía solidaria presentan la comunidad como “la ‘cuna’ de la reciprocidad y de la solidaridad en sus culturas, pero sus acciones trascienden ese marco”. Ivonne Farah (2013, 268) 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”.

Las organizaciones que constituyeron en 2007 la Plataforma Multi-sectorial de Promoción y Desarrollo de la Economía Solidaria y Comer-

<sup>40</sup> Entrevista a actora social en Bolivia, 2013.

cio Justo de Bolivia (2007) consideraban que el modelo de economía solidaria no era nuevo para sus integrantes, puesto que sus principios han formado parte de las tradiciones de las comunidades campesinas del país. Actoras y actores 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” (Pérez 2007, 33).

Por su parte, el 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 (2013), articulado al MESSE, la economía solidaria es la convergencia de experiencias que vienen por distintos caminos; uno de ellos el de las comunidades indígenas de pueblos originarios que buscan reconstruir sus modos tradicionales de vida. En cambio, la mayoría de organizaciones de economía solidaria en Ecuador no se identifican, expresamente, con la economía comunitaria indígena: el Grupo Social FEPP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio), el Movimiento Maquita Cushunchic Comercializando como Hermanos (MCCH) y 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.

La conceptualización que los Estados realizan sobre las vinculaciones y diferencias entre economía solidaria y comunitaria tiene distinta connotación en Ecuador y Bolivia. En Ecuador, la economía comunitaria queda subsumida en la EPS. En Bolivia, el panorama es más complejo; he en-

contrado posiciones que las distinguen tajantemente, y otras, 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>41</sup> Esta 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 (MDPEP 2010).

Para algunos funcionarios estatales de Bolivia, economía comunitaria y economía solidaria son dos conceptos claramente diferenciados. La primera 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 que la segunda hace parte de redes internacionales presentes en el Norte y en el Sur, en donde el ámbito más visible es el comercio justo, estructurado a través de la certificación de productos u organizaciones. Esta noción no está presente en la economía comunitaria. En este sentido, “la economía comunitaria sería una fase intermedia o previa a la economía social y solidaria porque es nacional”.<sup>42</sup>

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

41 Dicha estrategia se aprobó cuando era ministra de Desarrollo Económico y Economía Plural Antonia Rodríguez, líderesa de la Asociación Artesanal Boliviana Señor de Mayo (ASARBOLSEM), una de las organizaciones fuertes de artesanos solidarios. Luego de su salida del Ministerio, dicha estrategia no se ejecutó y algunos consideran que “quedó en la congeladora” (entrevista a funcionario técnico gubernamental en Bolivia, 2013).

42 Entrevista a funcionario técnico gubernamental en Bolivia, 2013.

idad 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 e incluso el acceso a tierras colectivas, aunque la producción en sí 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.<sup>43</sup>

En 2013 se aprobó la Ley de OECAS y de Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOMS) para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria (Ley 338/2013). Esta reconoce a las organizaciones rurales de base solidaria junto con las de base comunitaria, que habían sido establecidas –estas últimas– como organizaciones económicas en la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (Ley 144/2011), aprobada un año y medio antes.

Las definiciones de esta Ley sobre los dos tipos de organizaciones, sus objetivos económicos y sociales, y 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, en los que se reafirmó la preeminencia de las OECOMS. A estas se les otorgó también la posibilidad de actuar como entes ejecutores en proyectos de inversión del sector agropecuario (Ley 144/2011, art. 38, III; Ley 338/2013, art. 16, numerales 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, que llevó al presidente Morales al poder en 2006: la CSUTCB, la CIDOB, el CONAMAQ, la CNMCIOB-BS, la CSCIB, y el Consejo Nacional Afroboliviano (CONAFRO)<sup>44</sup> (Ley 338/2013, art. 15, III). Las OECAS,

43 Entrevista a funcionario político de gobierno en Bolivia, 2013.

44 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.

en cambio, están representadas por la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias (CIOEC), que la Ley 338 reconoce (2013, art. 14, numeral 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 sobrevivió tras la declinación de la Revolución de 1952, 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” (Pérez 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 CORACA departamentales subsistieron y paulatinamente se independizaron de la organización matriz, hasta que algunas, junto con otras organizaciones, constituyeron en 1991 el Comité Integrador de CIOEC (Pérez 2007).

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 con 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 ello constituyeron las OECOMS como organizaciones de base económica, adscritas a estas matrices sociales y políticas. Así lo confirmaba Manuel Morales Álvarez, 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 (2009, 29).

Esta situación deviene de la necesidad de evitar la competencia de las OECAS, como organizaciones específicamente económicas –aunque sus miembros también participen de los espacios comunitarios– que existían desde décadas anteriores, con el apoyo de las ONG y la cooperación internacional. Estas organizaciones venían reclamando un espacio de atención estatal desde el año 2000, en el que la CIOEC planteó una propuesta de ley de OECAS, aprobada “en grande” recién en 2011; no logró avanzar su aprobación final por la oposición de las organizaciones del Pacto de Unidad (Antequera, citado por Wanderley, Sostres y Farah, 2015). 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 y las ha especificado en sus características económicas más semejantes que diferentes.

Desde un punto de vista,

la sobreposición de la agenda política partidaria sobre la agenda productiva es lo que explica la “invención” de las OECOMS, 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, que es un aspecto clave relevado por los autores que piensan la “otra economía”. Por otro lado está la necesaria y difícil conciliación entre dimensiones

micro, meso y macro al momento de pensar propuestas o diseñar políticas para desarrollar esa “otra economía”.

Las OECOMS 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>45</sup> y que, en el caso boliviano, está anclada 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 destinar recursos productivos para actividades inscritas en la gestión territorial indígena; en ella, los titulares de los pueblos indígena originario campesinos, como representantes político-territoriales, podían ser los responsables del seguimiento de la implementación de tales actividades productivas. Aquellos recursos podían también canalizarse hacia los titulares de las organizaciones comunitarias, en un nivel micro, quienes en su interior podían nombrar responsables de la implementación y seguimiento de las actividades productivas, sin necesidad de forzar la creación de organizaciones pretendidamente homogéneas –como las OECOMS– por fuera de la dinámica real cotidiana.<sup>46</sup>

Más allá de estas contingencias coyunturales, lo que parece estar detrás es que organizaciones protagónicas en el campo político y social, que postulan plataformas contestatarias y 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. De otra parte, organizaciones centradas en el campo económico exhiben un déficit de comprensión y articulación política que vinculen sus propuestas inmediatas en un horizonte de mediano y largo

<sup>45</sup> En el caso ecuatoriano, la formulación de las actividades de la EPS 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.

<sup>46</sup> La denominación *indígena originario campesino* es una autodefinición 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 que describe una alianza política, y no como un concepto analítico, debido a que no permite captar la diversidad de realidades sociológicas existentes.

plazo y con un 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 en Ecuador, con organizaciones como la CONAIE o la Coordinación Sindical de Unidad. Estas tampoco 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, formuladas en un tono general. Al contrario, los agrupamientos de organizaciones que practican la economía solidaria 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 uno privilegian distintas propuestas o reivindicaciones, con lo cual se mantiene una dicotomía en su práctica política.

Esta dualidad 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. Así, descuidan su incidencia en el nivel meso que, por lo general, se resuelve –al menos en primera instancia– en los contornos de políticas sectoriales y en los espacios territoriales subnacionales.<sup>47</sup> En cambio, las organizaciones autodefinidas como económicas –como las OECAS en Bolivia y 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 asertivas en sus acciones en los niveles territoriales regionales o locales.

Cuán factible es superar estas distancias entre lo económico y lo político para trabajar de maneras más integradas en distintos niveles de

<sup>47</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” (entrevista a actora social en Bolivia, 2013).

incidencia es una pregunta abierta, pero de su resolución afirmativa dependería el que las “otras economías” puedan convertirse en vectores de cambios profundos de los sistemas económicos y políticos. Encontré indicios de acercamientos entre organizaciones en Bolivia: en donde se produjo un convenio entre CIOEC y CSUTCB<sup>48</sup> y una participación conjunta en la Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia”, en 2015, con una propuesta suscrita por las organizaciones económicas solidarias y las del Pacto de Unidad.

### Comparabilidad de la economía solidaria y la economía comunitaria

En Ecuador y Bolivia, las economías solidaria y comunitaria han sido presentadas por los gobiernos de los presidentes Correa y Morales, respectivamente, como 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, permite englobarlas 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 que se comprenda mejor, desde un punto de vista conceptual, que economía comunitaria y economía solidaria son prácticas 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; está fuertemente enraizada en la vida rural de estos pueblos –aunque con proyecciones al ámbito urbano, según algunos actores y autores–. Mientras tanto, la economía solidaria, práctica organizativa y autodefinida como tal,

<sup>48</sup> Justino Loayza (presidente de CIOEC). Intervención oral en Taller CIOEC. La Paz, 11 de octubre 2013.

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; aunque toma en cuenta una relación respetuosa con la naturaleza, privilegia las relaciones sociales que se establecen entre las personas.

Desde un punto de vista legal, se percibe también que el peso de las economías comunitaria y solidaria difiere en Bolivia y Ecuador. El reconocimiento de la primera 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 Bolivia, 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, existen 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. 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 actoras y actores 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 la economía solidaria y en alguna organización de carácter social y político comunitario. Es por este conjunto de aspectos que asumo pertinente referirme a la economía comunitaria y a la economía solidaria en términos comparables.

## Capítulo 2

### Entre lo dicho y lo hecho: el rol de las economías comunitaria y solidaria en la transición posneoliberal de Bolivia y Ecuador

¿Cuál es el lugar que han ocupado las economías comunitaria y solidaria como posibles caminos de cambio en las economías de Bolivia y Ecuador, durante la gestión de los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa, respectivamente (2006-2017)? Me enfoco en los niveles macroeconómicos y macropolíticos, paraguas fundamentales de las políticas sectoriales que analizo más adelante. Intento mostrar las continuidades y rupturas entre la retórica de un cambio económico basado en las dos economías, y las políticas económicas efectivamente implementadas por ambos gobiernos. 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.

#### Lo dicho

Conceptos como *sumak kawsay* y *suma qamaña*, buen vivir y vivir bien, así como sistema social y solidario, socialismo comunitario, socialismo del siglo XXI o socialismo del *sumak kawsay*, revolución cultural democrática, descolonización, despatriarcalización y revolución ciudadana se posicionaron en Ecuador y Bolivia con el propósito de aludir a un 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 del desarrollo discursivo fue, para los dos países, el de las asambleas constituyentes y los años inmediatamente siguientes (Ecuador: noviembre de 2007-octubre de 2008; Bolivia: agosto de 2006-enero de 2009). El debate se dio en los círculos estatales y en la sociedad, especialmente entre diversos grupos organizados. Fue tan amplia y rica esta discusión que es muy difícil dar cuenta de ella en todas sus dimensiones y matices, especialmente de aquella protagonizada por grupos y organizaciones sociales, pues está menos sistematizada. Me baso, por ello, en fuentes secundarias y en la revisión de algunos documentos oficiales.

### Los debates de intelectuales en Bolivia

En los primeros años del gobierno de Morales, hasta 2010, hubo un debate dinámico, especialmente entre círculos de intelectuales ligados a centros de investigación. Otros han sido 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. 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 se ubicaba en la propuesta del socialismo comunitario como una contribución propia, original del proceso boliviano, que no se inspiraba en el marxismo. Para algunos, la Bolivia actual no tiene como modelo ni a Cuba ni a Angola ni a Vietnam; tampoco a los modelos socialdemócratas europeos ni a 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 naciones y pueblos indígenas originarios campesinos lo hacen singularmente distinto” (Prada 2010, 306). No obstante, autores como Jorge Viaña (2010) sí encontraban inspiración en diferentes textos de Marx para vislumbrar a la comunidad agraria como centro propulsor de la transición al socialismo.

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. 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 que pretendía sustituir al primario exportador (PND 2007).

Samanamud (2010) 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.<sup>1</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 (2010, 304) 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”. 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 (2011, 248).

Para Prada (2010, 298), la economía plural es un planteamiento alternativo en cuanto supone el reconocimiento de distintas lógicas económicas y la no aceptación de una única vía de desarrollo. Propone, más bien, distintos recorridos heterogéneos que suponen combinaciones de lógicas

<sup>1</sup> Uno de mis entrevistados coincide con esta afirmación (entrevista a funcionario político de gobierno en Bolivia, 2013). Morales Álvarez (2009), de la CSUTCB, también 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.

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”.

Samanamud argumentaba 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 deben 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?” (2010, 230).

Wanderley (2010) sostenía que hay diferentes interpretaciones de la economía comunitaria tanto en la Constitución Política del Estado como en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2007, lo que muestra las distintas visiones –en tensión– presentes en el debate y en la gestión gubernamental. En el PND habría dos definiciones, una que se 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 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. A diferencia de los autores antes mencionados, 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 abonan 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; 2013b).

La discusión en el terreno de la economía llegaba a un callejón sin salida; 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” para conducir la transición al socialismo comunitario, opuesto, en la conceptualización de Zavaleta, al “Estado aparente”, expresión de un reducido número de gente. El Estado integral tomaría la forma, en Bolivia, de Estado plurinacional, autónomo 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”. De esta manera se construye una “democracia comunitarizada” (García Linera 2010, 16). Viaña iba más lejos, ubicaba al Estado integral apenas como un punto de partida, como una condición necesaria, pero no suficiente para esta transición, que solo podría vislumbrarse si se producía 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). 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” (387).



Según este autor, no se trataba de utilizar al Estado como herramienta de emancipación, como creen los pragmáticos estatistas. Por el contrario, fue diseñado y perfeccionado como herramienta de opresión. Solo si se demuele el Estado (como propugnaba 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 autodisolviéndose bajo formas de autogobierno social. La pregunta sería, entonces: ¿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 Política del Estado Plurinacional de Bolivia 2009, art. 316) consideraba que este debía ser un “administrador de las propiedades del pueblo boliviano”. 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). Solo 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 (2011, 242) vislumbraba para el nuevo Estado partía del fortalecimiento de los gobiernos locales, especialmente a escala regional. Esta sería la unidad territorial clave en la que se generarían nuevas prácticas gubernamentales en el marco de la interculturalidad, que desplazarían las prácticas coloniales. 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”.

### Las posiciones oficiales

El PND “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien” (2007, vigente hasta 2016) tiene secciones en las que enfatiza una orientación radical de cambio anticolonial y antineoliberal. También una propuesta de fortalecimiento de la economía de los pueblos indígenas originario campesinos que, salvo contadas ocasiones, es denominada economía comunitaria. Asimismo, tiene capítulos cuyo énfasis está en la continuidad de las líneas tradicionales de desarrollo, de tinte más pragmático, donde se aboga por una potenciación de la economía privada y transnacional.

Las secciones dedicadas a las orientaciones generales o definiciones de principios, así como los contenidos directamente políticos, rescatan lo alternativo y toman 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 con respecto a los sectores privados y empresariales de la economía.

El reconocimiento y la valoración de las formas comunitarias, solidarias y asociativas de producción son identificados como parte de la descolonización del Estado; 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 estos puedan tener un control autónomo de los procesos productivos, para garantizar la soberanía alimentaria, entendida como un pilar estratégico de la soberanía nacional (16).

La economía de los pequeños productores es concebida, en las distintas secciones del PND, como “tercer sector económico de carácter sociocomunitario”, 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 pertene-

cientes a los 80 municipios más pobres del país (43); o como generadores de empleo e ingresos, que requieren apoyo del Estado para superar sus limitaciones (*Bolivia Productiva*).

Los acápites 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, “alianzas 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, por otro, “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).

Según el PND, la descolonización en este ámbito es entendida como el impulso de la industrialización para superar el patrón primario exportador y desmontar el neoliberalismo, con la participación del Estado en la actividad hidrocarburífera, fijando precios y volúmenes de exportación. 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. Se encuentran posiciones que abogan por un cambio del carácter y la organización institucional para que ganen más protagonismo las formas de organización política de los pueblos y movimientos sociales. Otra postura más tradicional afirma el predominio del 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 (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 esta 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 la participativa, en una perspectiva comunitaria. Esto se lograría por medio de la delegación del poder a los ámbitos subnacionales, mediante una descentralización territorial, 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 daría lugar al Estado plurinacional comunitario.

Desde una perspectiva más tradicional, el objetivo político que expresaría la oposición antineoliberal 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 lado, el objetivo fundamental se centra

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 solo 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; reconoce, así, la alta dependencia de los sectores extractivos, por lo que estos “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. 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.

El plan, en su sección *Bolivia Productiva*, combina el énfasis en los sectores estratégicos con el planteamiento de la diversificación productiva orientada prioritariamente al desarrollo agropecuario, el turismo, la manufactura y las artesanías, conceptualizados como sectores generadores de ingresos. Se encuentran, 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 campesinos e indígenas originarios. Otra política es la de transformación de patrones productivos y alimentarios por parte de todos los productores rurales; también enfatiza en “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 (148).

## 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. Tal moralización se expresaba en varias ocasiones bajo la inspiración cristiana.<sup>2</sup> Esa envoltura moral, filosófica y 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 Ugalde 2014b, 21).

El desconocimiento de segmentos de la deuda externa, calificados de ilegítimos, fue central en los primeros años. También lo fue la confrontación permanente con los banqueros –presentados 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 de 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 informe anual de 2009 (Correa 2009a, 35).

<sup>2</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 Ugalde 2014b.

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>3</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 plazo un modelo que resulta depredador, no solo de la mano de obra, sino sobre todo de la naturaleza (Acosta 2008b, 27).

Acosta (2008b, 33) abrazaba el *sumak kawsay* como el paradigma de cambio, que expresaba la visión y experiencia de las nacionalidades y pueblos indígenas de una búsqueda de “vida armoniosa entre los seres humanos, y de estos con la naturaleza”; también reconocía que debía nutrirse desde la perspectiva plural de distintos actores 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 2008b, 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 relevaba era el reco-

<sup>3</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.

nocimiento de distintas formas de hacer economía, además de la privada y la estatal, a las que habría que fortalecer con acceso a la propiedad y otros derechos, en referencia a la economía cooperativa, comunitaria, asociativa y familiar. Un aspecto frecuentemente reiterado era la convergencia de tres principios y tres poderes: el del mercado, el del Estado y el de la sociedad. Es el poder ciudadano y social el que debía controlar a los otros dos (Acosta 2008b). Para este autor, los mercados debían ser regulados y transparentados, con el fin de evitar monopolios y oligopolios, y posibilitar una verdadera competencia que los democratizara. Para ello planteaba la necesidad de contar con instituciones públicas fortalecidas y con normas previsible, que evitaran 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 2008a).

En esas primeras formulaciones, la economía solidaria no aparecía como concepto. Recién en una intervención suya del año 2010 se refiere, de manera específica, a la necesidad de construir una economía solidaria como modo de concretar el principio de solidaridad que sería un valor básico del buen vivir. En 2011 aparece una selección de textos de Coraggio (2011b) sobre economía solidaria, en la colección de libros de difusión de los contenidos constitucionales, editada por Alberto Acosta y Esperanza Martínez.

Las formulaciones de Acosta, en ese entonces, oponían la economía social y solidaria a la de libre competencia, y señalaban que la eficiencia y calidad debían sustentarse en la solidaridad. “Se habla de productividad y competitividad sistémicas, es decir, medibles en avances de la colectividad y no solo de individualidades” (Acosta 2010, 38). Estos planteamientos se distanciaban de los de democratizar mercados, fomentar la competencia y eliminar los monopolios, que resumían su visión en 2008.

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 democratiza-

ción en el acceso a los recursos económicos” (Acosta 2010, 40). En octubre de 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 por las unidades económicas populares, con las que se debe construir otra economía, una economía solidaria como manda la Constitución de Montecristi (Acosta 2013, 95, énfasis añadido).

En 2010 se dieron eventos y publicaciones en los que otros portavoces gubernamentales reflexionaron sobre la orientación del cambio propuesto por la revolución ciudadana. Para estos, el horizonte del proyecto político era, en ese entonces, un socialismo. “con características propias”, según Ricardo Patiño (2010), o el socialismo del *sumak kawsay*, según René Ramírez (2010c). 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 trabajadores en la gestión de las empresas, y 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 era sostenida también por Alberto Acosta y Gustavo Larrea. El primero hablaba de que “perseguiamos 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 2008a, 11). En 2010, esta formulación enfatizaba sobre todo en productores y propietarios colectivos, en un esquema de economía solidaria, que incluyera la co-gestión de los trabajadores en las empresas (Acosta 2010). 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 sociedad de productores y propietarios, que posibilitara la generación y la distribución de la riqueza (Larrea 2009, 121).

Según 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 confluyera desde distintos sectores sociales organizados y no organizados para impulsar las transformaciones.

La revolución ciudadana, para Ramírez (2010b), tenía el reto de inventar nuevos conceptos que le permitieran diferenciarse tanto de la izquierda reformista como de la “tercera vía” que, según él, se contentó con solo 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 (2010a) definía la etapa actual como posneoliberal y establecía como siguiente etapa la del capitalismo popular o socialismo de mercado, previa al socialismo del *sumak kawsay*. En el posneoliberalismo, 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 2010a, 10). Se continuaría con un modelo primario exportador hasta lograr un cierto nivel de acumulación estatal en sectores estratégicos, que permitiera el tránsito al capitalismo popular o socialismo de mercado. Este implicaba un desarrollo más endógeno, donde habría no solo sustitución de importaciones, sino también de exportaciones, diversificación de las formas de propiedad y de organización de la producción. En el plano político, el posneoliberalismo suponía la recuperación del Estado para el bien común, con lo cual se eliminaba el Estado burgués. Asimismo, la etapa del capitalismo popular suponía la construcción del Estado plurinacional e intercultural, avanzando además a un tipo de Estado descentralizado y desconcentrado (Ramírez 2010a).

El socialismo del *sumak kawsay*, 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 2010a).

El socialismo del *sumak kawsay* sería en sí mismo un “bio socialismo republicano” (Ramírez 2010c). Bio, para aludir al rol central de la conservación de la naturaleza en el nuevo pacto social, una vez que la Constitución de 2008 le había concedido derechos. Socialismo, como sinónimo de igualitarismo, porque busca la justicia política, la justicia económica, la territorial, la intergeneracional y la de género, la construcción del Estado plurinacional y pospatriarcal, como base para el florecimiento de las capacidades humanas individuales y nuevas relaciones sociales. Republi-

cano, porque busca una nueva noción de libertad sustentada en la deliberación pública, la participación social y el control social de la acción estatal, basados 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 (2010c).

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 alienan de sus capacidades y del producto de su trabajo. La nueva propuesta apela al florecimiento *in situ* del trabajador, a compartir los derechos de propiedad y a cooperar en todo el proceso productivo (Ramírez 2010c, 64).

De este recorrido se desprende que las propuestas económicas de la revolución ciudadana se plantearon inicialmente como anti o posneoliberales, en unos casos al explicitar una orientación socialista como horizonte ulterior [Patiño, Ramírez] o, en otros casos, al adoptar 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>4</sup>

<sup>4</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 de 2008, y condujo la elaboración del PNBV 2009-2013. Otros, como Alberto Acosta, fueron paulatinamente distanciándose del gobierno en el período posconstituyente, 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.

## Los planes nacionales de desarrollo

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. El primero se elaboró para el periodo 2007-2010. No obstante, con la aprobación de la nueva Constitución, en 2008, se dio paso a elecciones generales en 2009 y se inauguró un nuevo periodo presidencial de Rafael Correa. Por lo tanto, se redactó un segundo plan de desarrollo, al que se lo 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 autorrealización personal y colectiva. Se buscaba nutrir esta propuesta con reflexiones innovadoras, entre las que se citaban

los planteamientos de una economía social y solidaria; el ‘ecologismo profundo’ y sus planteamientos de limitar biofísicamente el crecimiento económico; las visiones más radicales que proponen ciertas rupturas con el sistema capitalista; y las visiones ‘postdesarrollistas’ que han planteado diversos académicos y militantes de los países del Sur (Plan Nacional de Desarrollo 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 (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, 254).

Los 12 objetivos que propuso ese primer plan se mantuvieron en los siguientes; en el inmediatamente posterior, prácticamente de manera textual. Uno de estos objetivos proponía “establecer un sistema económico solidario y sostenible” (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010) e incluyó algunas políticas y estrategias relacionadas con la economía solidaria.

El Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 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 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, 92). 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” (329).

La estrategia se orientaba “a construir en el mediano y largo plazo una sociedad del bioconocimiento y de servicios ecoturísticos comunitarios” (95) para llegar a la “biópolis ecoturística”, cuyo desafío era concretar “un nuevo modo de generación de riqueza y redistribución postpetrolera para el buen vivir” (11). 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” (95).

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 (...)” (96).

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 ecoturismo 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” (97).

Como puede colegirse, en el 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 PNBV 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). Fusiona algunos objetivos del plan anterior y agrega dos que muestran las nuevas 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] (291 y 313). Se difumina el horizonte de llegada de una transición que prioriza el cambio de la matriz productiva del país como principal objetivo. En palabras del nuevo plan, 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 2013-2017, 63, énfasis añadido).

De esta explicación se desprende la relevancia 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 en el PNBV 2009-2013 esté ausente el cambio de la matriz productiva del país, como lo atestigua la similitud de sus metas (recuadro 2.1); la diferencia radica en que aquel lo concebía inscrito en un tránsito a otro modelo económico, signado por la democratización, diversidad y justicia económica en el que se le otorgaba un rol central a la economía solidaria. La estructura del PNBV 2009-2013 suprime la sección de “fundamentos” de cada uno de los objetivos, que sentaba los principios y orientaciones generales de cada uno, e impone un tono más pragmático, con lo que debilita las referencias a los 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 EPS como el sector que emplea al 64 % de la fuerza laboral ecuatoriana y también relieves su importante aporte del 25,7 % en el producto interno bruto [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 centra 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”. Así organiza su exposición en los términos de la ciencia económica tradicional, incluye menos metas referidas a la economía solidaria que el anterior, y menos diversificadas.

**Recuadro 2.1 Metas de los planes nacionales para el buen vivir 2009-2013 y 2013-2017, relacionadas con la EPS**

PNBV 2009-2013	PNBV 2013-2017
1.4.1. Reducir en un 22% el nivel de concentración de la tierra, hasta 2013.	10.5. Disminuir la concentración de la superficie regada a 60 veces.
1.8.2. Reducir la brecha de intermediación en 20% hasta 2013.	10.6. Reducir la intermediación de productos de pequeños y medianos productores en un 33%.
11.2.2. Desconcentrar el mercado de comercialización de alimentos hasta 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 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 2013.	
11.2.1. Incrementar el 45% la participación de las MIPYMES en los montos de compras públicas.	
1.4.2. Reducir en un 10% la concentración del acceso al crédito hasta 2013.	
6.3.2. Duplicar el porcentaje de personas con participación activa en asociaciones de productores, comerciantes o agricultores hasta 2013.	
6.5.1. Disminuir en 10 puntos el subempleo bruto nacional hasta 2013 (al 40%).	9.2. Disminuir el subempleo de la población económicamente activa [PEA] al 40 %.
	9.4. Reducir la informalidad laboral al 42 %.
1.3.1. Alcanzar el 40% de personas con seguro social hasta 2013.	9.7. Aumentar la PEA afiliada a la seguridad social contributiva al 60%, y en el ámbito rural, al 50%.

Fuente: PNBV 2009-2013. PNBV 2013-2017.

Como puede observarse en el recuadro 2.1, 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 ubican en cuatro objetivos, lo que habla de una mayor diseminación o transversalización del tema en el conjunto del plan.

Cinco de las 11 metas planteadas en el anterior plan correspondían al objetivo 1, referido a “auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad”, que alude a contenidos más amplios que los meramente económicos.

Los dos planes coinciden en metas similares en el ámbito de la comercialización y del empleo, pero el PNBV 2013-2017 no incluye metas referidas al impulso de la asociatividad, al fomento de la agricultura familiar, al apoyo productivo vía compras públicas, al 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 puede interpretarse como mayor número de trabajadores empleados en actividades de la economía capitalista o como una formalización –entendida como mayor regulación– de las actividades de la EPS.

Por otra parte, reconociendo que “la mayor parte de la reforma agraria está aún pendiente” (PNBV 2013-2017, 58), sustituye la meta de “reducir en un 22 % el nivel de concentración de la tierra”, propuesta en el PNBV 2009-2013, por otra menos ambiciosa: “disminuir la concentración de la superficie regada a 60 veces”.

Sobre el tipo de investigación científica para apuntalar el cambio de matriz productiva, el PNBV 2013-2017 afirma la necesidad de desarrollar el bioconocimiento sobre la biodiversidad del país, potenciando 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, 293). Pero también expresa indefiniciones cuando señala que “para apuntalar el bioconocimiento como catalizador de la producción nacional, se requiere aún identificar las actividades productivas estratégicas que deberán derivarse de aquel” (69).

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 planteaba claramente, hasta concebirla como un sector económico más, junto con el de la economía pública y privada, enmarcadas en el cambio de la matriz productiva, que cobra relevancia y se convierte en el

nuevo “horizonte” del plan. En el uno se planteaban la agroecología y el ecoturismo –sectores donde la economía solidaria ya se ha desarrollado– como dos puntales que debían ser fortalecidos en su calidad de vehículos redistributivos y de sectores económicos que adquirirían prioridad en la transición. Tales sectores no aparecen categóricamente en el PNBV 2013-2017.<sup>5</sup> Allí se recoge una referencia del Programa de Alianza País sobre las industrias estratégicas, pero no las incluye expresamente en el plan: refinera, astillero, petroquímica, metalurgia del cobre y siderurgia (PNBV 2013-2017, 293). En otro documento de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) se mencionan como áreas prioritarias para el cambio de la matriz productiva: 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). En pocos de estos podrían encontrarse actividades de economía solidaria, pero no se conoce que haya habido una propuesta específica de cómo integrar a los productores de la economía solidaria en el cambio de la matriz productiva.

### Lo hecho: 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 2009, 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 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 go-

<sup>5</sup> Lo que se encuentra es una referencia a que el turismo (sin especificar qué tipo de turismo) deberá formar parte del 40 % de las exportaciones de servicios de Ecuador hasta 2030 y que se fomentará “la investigación y la discusión acerca de los beneficios de desarrollar cultivos agroecológicos para incrementar el rendimiento agrícola” (PNBV 2013-2017, 77).

bierno, 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 (2014), la soberanía económica que encarna su gobierno, a diferencia de las imposiciones que sufriera en el periodo anterior por parte de los organismos financieros internacionales.

El ministro de Economía y Finanzas Públicas, Luis Alberto Arce Catacora, explica que el “modelo económico, social, comunitario y productivo” adoptado por el gobierno boliviano, está 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 Catacora 2011).

La primera 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>6</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. Esto, por sí solo, no revela la transformación productiva, menos aún 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 y de

<sup>6</sup> En el caso de los hidrocarburos, más que un proceso de nacionalización, se ha dado un cambio en los términos de relación del Estado con las empresas transnacionales.

serción 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.

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 Catacora 2011, 3); 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” (8). Es “el actor más importante”, “el jugador más importante de este equipo” (9).

También el vicepresidente García Linera, ya en 2008, expresaba la centralidad del Estado en la direccionalidad del proceso económico.

La nueva CPE [Constitución Política del Estado] es la vacuna contra el neoliberalismo, contra la privatización, contra el saqueo de los recursos naturales, quien 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 Gosálvez, asesor de la Vicepresidencia, Bolivia se halla en tránsito no solo 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 ese sujeto social (Gosálvez 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 (2014) resalta también la centralidad del Estado para la caracterización de la realidad económica boliviana. Aclara que en el mundo actual solo 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” (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 el autor, es inevitable el extractivismo como sustento de este modelo, no solo porque las exportaciones de hidrocarburos representan actualmente el 79 % del total. También porque, según proyecciones de la Agencia Internacional de Energía, hasta 2050 habrá una restricción de materias primas en la economía

mundial, cuyo abastecimiento es el nicho que ocupan las economías de los países latinoamericanos. Durante 40 años, estos países no han podido variar su nivel de dependencia económica de la producción y exportación de estas materias primas (Loza 2014).

Pese al fuerte peso del Estado en la economía boliviana, Loza (2014) relieva el hecho de que el segmento estatal de la economía solo 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.

El autor advierte sobre 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 % de la economía privada nacional y extranjera, 19,88 % de la economía estatal, 6,26 % de la economía comunitaria y 2,58 % de la cooperativa (Arze y Gómez 2013). Loza y Arze y Gómez realizan sus cálculos basados en fuentes de información un tanto diferentes: el primero, en datos del INE, y los segundos, en los de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) e información sectorial de fuentes privadas y públicas.

### 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 de Lozada (Laserna 2013). Me interesa, sin embargo, referirme a aquellos que contrastan los objetivos propuestos y los resultados logrados (Wanderley 2013b; Arze y Gómez 2013), interrogándose por los pasos 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 trastrocados”. Encuentra una incongruencia entre los excelentes indicadores macroeconómicos y de reducción de la pobreza y la desigualdad, frente a resultados negativos en la transformación productiva –que no se habría dado– y el 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 2013b, 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 ha funcionado mal o no ha 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 2013b). 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” (2013b, 176).

Otro indicador de los límites de la transformación productiva es, según Wanderley (2013b, 187), el escaso crecimiento de la manufactura (4,8 %), frente al del comercio y los servicios, que crecieron por encima de ese porcentaje. El Movimiento al Socialismo (MAS) maneja una concepción de “industrialización por etapas”; 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 generadores de empleo (137). Arze y Gómez (2013, 47) coinciden en apreciar la inva-

riabilidad 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.<sup>7</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 2013b, 89).

Arze y Gómez encuentran también más continuidades que cambios en las políticas económicas del gobierno de Evo Morales, en cuanto la palanca principal del crecimiento económico continúa siendo la actividad extractiva y una creciente importancia de la demanda externa en la composición del PIB, en detrimento de la demanda interna. 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, para relativizar tales visiones: el de la reducción de la desigualdad y el de la revolución agraria. Cuestionan los indicadores de reducción de la pobreza por usar para su medición una línea de pobreza y pobreza extrema de dos dólares y un dólar diario, respectivamente; re-

<sup>7</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).

sulta extremadamente baja si se compara con factores como la inflación de precios de alimentos, y 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 y bolivianas: encuentran 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 2010 que en 2005 (Arze y Gómez 2013, 118).<sup>8</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 productivo, pues la mayoría de lo repartido se ha dado en tierras forestales y de propiedad fiscal. Por otro, se profundizó la extranjerización de la tierra en los agronegocios, especialmente de la soya. Estiman que un 23,5 % de la tierra productiva está en manos extranjeras.<sup>9</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 agronegocios, 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 (2012), por un lado, y Cartagena (2012), por otro, encuentran una intención de fortalecer a las comunidades indígenas y campesinas como actores económicos centrales en el agro. 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.

<sup>8</sup> Señalan los autores que la fuente habitual 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 realizada por ellos (118).

<sup>9</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).

Tabla 2.1. Tenencia de la tierra (saneada) en Bolivia, 1996-2014

Tipo de propiedad	Superficie en hectáreas		% por tipo de propiedad	Número de beneficiarios
TIOC	T. Bajas	13 300 300	18,52	494 412
	T. Altas	10 400 000	14,48	
Campeños interculturales		17 600 000	24,50	1 112 390
Empresas y pequeñas prop.		6 100 000	8,50	6160
Tierras fiscales		24 400 000	33,98	
TOTAL		71 800 000	100	1 612 962

Fuente: MDRyT 2014a, 16.

Los datos oficiales hasta el año 2014 muestran una importante superficie de tierra transferida a los TIOC (33 %) y a campesinos parcelarios (24,5 %); 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 por sanear y titular.

Entre los aspectos negativos, aparte de la extranjerización de la tierra, Cartagena (2012, 164) 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”. 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” (172).

### Explicaciones detrás de las críticas

Wanderley (2013b) 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 una 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.

Lo político coyuntural se habría expresado, según esta autora, en la polarización del debate en torno a los significados de un modelo alternativo, en las presiones políticas que se ejercen desde las bases de apoyo político del gobierno. Respecto de lo primero, Wanderley (2013b) encuentra, por un lado, que en el debate político boliviano, desde la asunción del gobierno 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 otro lado, encuentra posiciones ancladas en la elaboración de políticas públicas, con una visión compartimentalizada, 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. 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 des-

plazados 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 2013b, 223).

En la coyuntura, la autora 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 asimismo han afianzado sus ganancias en este periodo gubernamental (Wanderley 2013b).

Arze y Gómez (2013, 127) concluyen en que las acciones prácticas del gobierno de Morales no significan un avance hacia el vivir bien; atribuyen 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”. 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: el comercio de contrabando, el transporte, la agricultura comercial, la minería. Estos segmentos han arrancado del Estado medidas de flexibilización de la legislación ambiental y otros controles legales, que se caracterizan por una notable precarización de las condiciones de trabajo de asalariadas y asalariados. 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. Tampoco puede conducir al cambio de patrón de acumulación primario exportador, 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. Aunque hay un crecimiento de excedentes en manos del Estado, este 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. Asimismo, se ha profundizado la tendencia al predominio de actividades económicas terciarias, presente en la economía boliviana desde décadas atrás, con lo que se ha reforzado la característica estructural de capitalismo atrasado, con mayor explotación laboral (Arze y Gómez 2013).

Se puede colegir que la postura de Fernanda Wanderley aboga por evitar posiciones polarizadas, extremas y excluyentes y por 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. En cambio, 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 (2014, 108) 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”. Así, alude 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 Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS), 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 acomodado, según Prada, por conformismo u oportunismo, replegándose a reivindicaciones gremialistas y sectoriales, salvo los indígenas originarios agrupados en la CONAMAQ y en la CIDOB. Estos son para Prada (2014) 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. 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 CO-

MIBOL [Corporación Minera de Bolivia]”, 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 Prada (2014), (280, 282) de modo pesimista.

### Lo hecho en Ecuador: los balances oficiales

De forma similar al caso boliviano, 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.

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 Guzmán 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 PNBV 2009-2013; llama la atención que en este no se exponga un balance del cumplimiento de las metas del periodo anterior. Personajes conocidos como proclives a visiones de cambio económico hacia una mayor igualdad y promotores de la economía social y solidaria se han limitado a proponer líneas de políticas, como la exministra coordinadora de Política Económica, Jeannette Sánchez (2012 y 2013). Ella reconoce 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).

### Las visiones críticas no gubernamentales

Mi interés aquí es analizar ejecutorias frente a postulados realizados por el propio gobierno del presidente Correa, o cambios de estos en el curso de la gestión, centrados alrededor del rol de la economía solidaria. Así, me apoyo en autores que han realizado sus análisis desde perspectivas cercanas: Santiago García Álvarez (2013) y Pablo Ospina (2013).<sup>10</sup> 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 del periodo 2007-2011. El segundo tiene como referente los postulados del PNBV 2009-2013.

García Álvarez sostiene que el *sumak kawsay* es una propuesta alternativa al desarrollo y que, al haberla asumido constitucionalmente y como

10 Otros autores han analizado el desempeño económico del gobierno del presidente Correa, y han contrastado sus resultados con los de gobiernos anteriores, han analizado los contextos internacionales y las posibilidades de las políticas, o han dimensionado el alcance de superación del neoliberalismo, que son énfasis distintos al que me interesa en esta investigación [Levitsky y Roberts (eds.) 2011; Cameron y Hershberg (eds.) 2010; Mantilla y Mejía (comps.) 2012].

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” (2013, 186).

Analizando la orientación de las políticas económicas del gobierno del presidente Correa en el periodo 2007-2011, García Álvarez (2013, 188) argumenta que son una traducción restringida de los principios del *sumak kawsay*. Más bien las caracteriza como antineoliberales y basadas en el enfoque de las capacidades de Sen, que se inscriben en una visión neodesarrollista y neoestructuralista, “porque finalmente toma cuerpo a través de un conjunto de medidas basadas en la competitividad sistémica que incluye crecimiento económico y creciente inversión social”. Sostiene, asimismo, que son tres las dimensiones básicas para analizar las orientaciones económicas del gobierno: el cambio de la matriz productiva, las políticas de EPS, y las de soberanía alimentaria (García Álvarez 2013).

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. A su juicio, esa nueva matriz debería sentar las bases para transformar el patrón de acumulación, a partir de los principios y estrategias del *sumak kawsay*; supondría inscribirse en un horizonte pospetrolero y posextractivista, que construya una economía diversificada, endógena y con potenciación real de la economía social y solidaria (García Álvarez 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 noventa, aunque comparados con datos del inicio del periodo gubernamental, habría algunos cambios.<sup>11</sup> La manufactura no ha pasado de una participación del 15 % del PIB, similar a la de los años noventa, y algo menor a la de los setenta.<sup>12</sup> El balance del aporte de las actividades petroleras

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

12 En referencia a este mismo aspecto, Acosta indica que el crecimiento industrial fue de 4,29 % entre 2007 y 2011, crecimiento que si bien es un poco mayor al 3,66 % de crecimiento entre 2002 y 2006, no llega al alcanzado en el *boom* petrolero de los años setenta, que fue del 9,1 % (Acosta 2014, 298).

y no petroleras al PIB, en el periodo 2007-2011, arroja un saldo positivo en favor de las segundas, tal como lo señalan también los balances gubernamentales (León Guzmán 2013). Este mejor desempeño de la economía no petrolera, a juicio de García Álvarez, 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 Álvarez 2013).<sup>13</sup>

La conclusión de Santiago García Álvarez (2013, 195) es que “no hemos podido encontrar una trayectoria o una tendencia definida de transformación estructural apegada a los principios y políticas del *sumak kawsay*, sino dinámicas que finalmente podrían estar conduciendo a una modernización capitalista y neodesarrollista”.

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, relativos sobre todo a importantes proyectos hidroeléctricos. Estos, según él, tienen 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>14</sup> Señala Ospina (2013) que el incremento del turismo, la alternativa de una economía asentada en bioservicios, como lo plantea el PNBV 2009-2013, ha sido más que modesto, puesto que la participación de los ingresos por turismo respecto de las exportaciones petroleras se movieron entre el 9 % y el 11 % (hasta 2010), cuando la meta del PNBV 2009-2013 fue alcanzar el 15 %, que era el porcentaje del año 2002. Estas constataciones lo llevan a concluir que,

<sup>13</sup> Según Acosta, el déficit comercial no petrolero llegó a 8800 000 000 de dólares en 2013, lo que supone un incremento de casi 5000 000 000 en relación con 2006 (Acosta 2014, 298).

<sup>14</sup> Arturo Villavicencio (2014), 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 de Ecuador y, por ende, una subutilización de las ingentes inversiones.

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 Álvarez se pregunta sobre el enfoque de estas y sus efectos, ya que unos la conciben como expresión de un desajuste en la lógica mercantil, mientras que otros, como una alternativa de acumulación y reproducción social. Esta última visión sería la pertinente desde los principios del *sumak kawsay*, según su criterio.

Este autor identifica tres ámbitos de las políticas de EPS: 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 Álvarez 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 cuanto se las ha anclado institucionalmente al 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 verdadero actor del impulso de la EPS” en detrimento de la participación de los actores reales (García Álvarez 2013, 173).

Ospina (2013) problematiza la posibilidad de apostar por la economía popular (las MIPYMES y los microemprendimientos) como base de una transición hacia la economía solidaria, como pretendería la política gubernamental. 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 migran-

tes.<sup>15</sup> Lo nuevo sería la creación de una superintendencia específica para regular este sector.

Carrión Sánchez y Sánchez Cárdenas (2014, 125) 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, orientado a potenciar la conservación de la naturaleza y las culturas del país, hasta la visión de “hacer del Ecuador una potencia turística en el sentido económico empresarial”.

La soberanía alimentaria no ha sido un tema prioritario sino subsidiario para el gobierno de Correa, según García Álvarez (2013). 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 (120). Las políticas implementadas han tenido un propósito coyuntural: mitigar la inflación en el rubro de alimentos o implementar algunos programas, llamados “socios” por parte del gobierno, que no han perdurado (García Álvarez 2013). Otro propósito ha sido reducir los costos de producción para mejorar la competitividad agrícola. Para ello, se ha optado por la importación de insumos, en algunos casos subsidiados, como la urea, lo que ha provocado efectos paradójicos y negativos para la economía, por ejemplo, aumentar la dependencia de las importaciones, sin conseguir una mejora sustancial de la productividad y la producción; la producción local creció en menos de 1 % y las importaciones en un 25 %. Ospina (2013) 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.

De acuerdo con fuentes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca [MAGAP], el 85 % del abastecimiento de alimentos del Ecuador proviene aún de producción nacional. No obstante, entre 2007 y 2010 se incrementó la dependencia de las importaciones para cuatro productos de la dieta básica “carnes, aceites vegetales, cereales y vegetales” (García Álvarez 2013, 178).

15 En 2002 había 2688 cooperativas, según la Dirección Nacional de Cooperativas; 5422 en 2007 y 6456 en 2012, datos estos últimos del Instituto de Economía Popular y Solidaria [IEPS] (Ospina 2013, 165).

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 Álvarez 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 ende, los voceros del Ministerio de Agricultura plantearon el propósito de entregar dos 2 500 000 hectáreas. No obstante, hasta 2012, se entregaron apenas 20 000, según información proporcionada por el MAGAP (Ospina 2013, 176-177).<sup>16</sup> El ambicioso objetivo de distribución de tierras suponía traspasar tierras del Estado, constituir un fondo para compra y expropiación, y comprar tierras “improductivas”, que no cumplieran su función social. Según el autor, las pocas tierras distribuidas son del Estado y los otros dos procedimientos no se han ejecutado.

Donde encuentra García Álvarez (2013) una mayor democratización es en el riego porque, aparte de la ampliación de la cobertura en general (un 3 % entre 2007-2010), la cobertura de riego aumentó particularmente en las medianas y pequeñas propiedades productoras de cultivos transitorios. Para Carrión y Herrera (2012), el mayor presupuesto destinado a riego por parte del MAGAP, en los primeros cuatro años de gobierno (44,9 %), expresa más bien la orientación de fomento agropecuario en oposición a políticas de corte redistributivo; las políticas favorables al campesinado, como la titularización y reforma agraria, reciben el rubro presupuestario más bajo del MAGAP (3,5 %). Ospina (2013) reliva el incumplimiento de la auditoría y redistribución del agua para riego, que debía hacerse hasta el año 2010, según una de las disposiciones constitucionales.

Como conclusión general, García Álvarez (2013) observa que las políticas económicas del gobierno de Correa han contribuido a una reprimarización de la economía ecuatoriana; no se han inscrito en los parámetros del buen vivir, que exigirían reducir las dinámicas extractivistas como clave de

16 Según Martínez (2014a) se habrían distribuido 17 807 hectáreas de tierras estatales a 3048 beneficiarios de 45 asociaciones, entre 2010-2012.

la transformación de las estructuras productivas. El enfoque predominante ha sido neodesarrollista, con una fuerte redistribución social y una importante atención al aumento de las capacidades de la población en salud y educación, principalmente.

Estos últimos aspectos los reconoce también Ospina, quien relievra la importancia concedida por la revolución ciudadana al Estado, como interventor y redistribuidor en la economía. El camino de la redistribución ha seguido pautas combinadas, de usanza tanto 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. Muestra los distintos significados que la redistribución tendría para distintos sectores del gobierno: mientras para algunos “izquierdistas”, como René Ramírez, la redistribución se ubica en una primera fase de la transición, para el presidente Correa significa lograr mayor justicia y equidad dentro del mismo modelo. Fernando Martín Mayoral indica que, según el Censo Nacional Económico de 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 (2012, 247).

Acosta (2014, 296), desencantado totalmente de la gestión gubernamental que inicialmente apuntaló, sostuvo que no se dio una redistribución de activos; “solo se han distribuido mejor los ingresos, mas no la riqueza”.

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 abier-

tamente reprimida, sustituyéndose por una participación reglada y controlada por el Estado;<sup>17</sup> de allí que Ospina (2013) hable de un régimen disciplinario.

Reconociendo la coexistencia de posiciones de derecha e izquierda en las filas gubernamentales, ensambladas por el indiscutible liderazgo presidencial en ambos bandos, Ospina (2013, 212-213) resalta los “valores cristianos conservadores pero paternales” que el presidente aprendió desde la cuna y caracteriza el gobierno correista como “socialista comunitario”, basado en la doctrina social de la Iglesia católica. Por su parte, Acosta (2014, 301) 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”.

### 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 las economías solidaria y comunitaria en el laboratorio de la historia concreta. Las posiciones en debate consideran a estas economías como subsistemas articulados al capitalismo, que pueden perdurar en tanto mejor se engranen a la economía capitalista dominante, o como formas de organización económica con características diversas y hasta opuestas al capitalismo, que podrían constituirse, tendencialmente, en formas alternativas a este. Las fronteras entre una y otra conceptualización son porosas, lo cual dificulta analizarlas en contextos históricos concretos.

En Bolivia y Ecuador, las economías comunitaria y solidaria han servido de base para la definición de una propuesta política de socialismo, adjetivado en Bolivia como comunitario y en Ecuador como del *sumak kawsay* o biosocialismo republicano. Así, se coloca en primer plano la rela-

<sup>17</sup> En Ecuador existe ahora un quinto poder del Estado, que se denomina de participación ciudadana y control social.

ción de la economía solidaria y comunitaria con la transición política que se proclama en Bolivia y Ecuador. Lo común 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 PNBV 2009-2013 de Ecuador se hablaba de cuatro fases cuya proyección temporal podía durar 20 años o más. Para el vicepresidente García Linera (2010), en Bolivia podría demorar décadas e incluso siglos, dependiendo del nivel de lucha de los pobres. Por lo tanto, más allá del balance de los dos gobiernos en particular, esta discusión plantea preguntas respecto de la factibilidad real de un cambio del sistema económico por la vía del fortalecimiento de las economías comunitaria y solidaria. ¿Es posible un cambio del modo de producción capitalista por un camino distinto al planteado en el llamado socialismo científico, a través del fortalecimiento evolutivo de las economías comunitaria y solidaria? La pregunta 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 les cabe a las economías solidaria y comunitaria en la transición política. Pero, además de las divergencias conceptuales, también puede apreciarse un notable declive de la importancia que se otorgaba a ambas economías en las fases iniciales de estos gobiernos, y la que ha tenido en la práctica gubernamental de las políticas económicas impulsadas; por ende, calza bien el refrán popular de que “del dicho al hecho hay mucho trecho”.

En el recorrido presentado aparece con bastante claridad la similitud de los dos países en cuanto a las formulaciones contradictorias de algunos de los postulados económicos y políticos; están 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 los 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 las

economías solidaria y comunitaria que pueden identificarse en Ecuador y Bolivia, pese a los desfases señalados.

Entre estos saldos favorables se pueden reconocer la distribución de la tierra a los campesinos e indígenas en Bolivia, y la ampliación sustancial de la cobertura de seguridad social en Ecuador; estos aspectos contribuyen de manera importante al acceso de activos productivos y sociales de la población de menores ingresos, pero por sí solos no apuntalan un cambio global del sistema económico. Contrasta la amplitud de tierra repartida en Bolivia<sup>18</sup> con la nula distribución en Ecuador, y por otra parte, la importante ampliación de la cobertura de seguridad social de la PEA en Ecuador que pasó del 25,7 % al 37,9 %, entre 2007 y 2011 (SENPLADES 2012, 113), mientras en Bolivia no ha superado el 30 % (Wanderley 2013b).

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 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 que en Ecuador no se ha avanzado en absoluto. La discusión en Bolivia sobre el tipo de Estado necesario para la transición política fue inicialmente más profunda que en Ecuador; 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.

Hasta el momento, he pretendido seguir el trayecto de los debates y las ejecutorias sobre el rol de las economías solidaria y comunitaria en los procesos abiertos en Ecuador y Bolivia, tras la llegada al poder de los

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

presidentes Rafael Correa y Evo Morales. La constatación es la pérdida de centralidad de ambas economías en los procesos en curso, 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 las economías solidaria y comunitaria se debe a su poco peso económico frente a otros sectores más dinámicos y dinamizadores de la economía, o al hecho de no haber podido demostrar sus virtualidades utópicas de cara a objetivos pragmáticos, como el cambio de la matriz productiva. Esto último 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, solo 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 las economías solidaria y comunitaria, quienes 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 en el interior de los gobiernos, que en su momento tuvieron como prioridad las transformaciones económicas por la vía del fortalecimiento de las economías solidaria y 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 ambas economías se constituyeran en bases para construir alternativas de superación del capitalismo en Ecuador y Bolivia.

## Capítulo 3

### Género y economía solidaria

Indago aquí, de qué manera se ha expresado la transformación o mantenimiento del orden de género en las políticas de economía solidaria y de economía comunitaria durante los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales.

Las consideraciones para realizar esta indagación son varias. Las economías solidaria y 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 que la oposición mundo productivo-reproductivo es una división preñada de connotaciones de género que jerarquiza las relaciones entre hombres y mujeres, y que asigna a unos y otras distintos ámbitos de desenvolvimiento. Así, la discusión de lo que ocurre en los espacios de la reproducción –biológica y social–, en las iniciativas de economía solidaria y economía comunitaria adquiere relevancia teórica y política.

Las economías solidaria y comunitaria no son solo economías, 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 (2007, 161), 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 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” (2007, 162). 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 en las que 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 hombres y mujeres en las economías solidaria y comunitaria, que tienen mucho que ver con la naturalización del trabajo de cuidado, un rol adscrito a la femineidad.

Las economías solidaria y comunitaria son experiencias históricas en las que se puede constatar empíricamente la presencia, numerosa y destacada, de muchas mujeres. Esta es otra razón para 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 tener presentes posibles nudos críticos o potencialidades en función de situaciones actuales como en perspectiva de cambios económicos y sociopolíticos. He colocado el énfasis en el ámbito de las políticas públicas de las economías solidaria y comunitaria en los gobiernos de los presidentes Correa y Morales; estas nunca son asépticas a la dimensión de género, sea que explícitamente la consideren o la eludan.

Mi objetivo es pasar revista a distintas autoras que, interesadas en la economía solidaria, han abordado la dimensión de género desde distintos enfoques y énfasis; abordar las implicaciones de género de las formulaciones de la literatura especializada en economía solidaria, que no trata esta dimensión de manera explícita; y finalmente, referirme a algunos planteamientos de las corrientes de la economía feminista, autodefinida como “de la ruptura”, en cuanto corriente teórica-crítica desarrollada en los países del Norte. Dicha corriente no ha pensado sus propuestas desde los contextos de la economía solidaria y, por tanto, puede ser también interpelada desde problemáticas experimentadas en el Sur.

Así pues, con este triple acercamiento intento cuestionar 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>

### Los abordajes de género en o desde la economía solidaria

A partir de la revisión de literatura especializada, distingo abordajes que se centran en documentar experiencias de participación de grupos de mujeres en la 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.

### Las mujeres como actoras de la economía solidaria

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

<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 los hago extensivos.

Isabelle Guérin (2004) ve la economía social (y solidaria) como un conjunto de prácticas de oportunidad para las mujeres, por dos especificidades: la revalorización de la 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 llevarlas a cabo de formas más originales o por organizar las actividades de producción de manera que faciliten las 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, pues 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).

La articulación de lo económico y lo político supone la democratización de las prácticas económicas. Guérin sostiene que la economía solidaria crea “espacios intermediarios”, donde mujeres y hombres involucrados pueden encontrar proximidad para problematizar su situación inmediata; también pueden ampliar su perspectiva para comprender e interpelar la injusticia económica a una escala mayor, 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). La autora sostiene que, 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; ello pasa por la participación en la transformación de políticas públicas y en los esfuerzos por cambiar los imaginarios colectivos.

Guérin (2004) es optimista acerca de las potencialidades que tiene la economía solidaria para cuestionar las injusticias que experimentan las mujeres –especialmente en la desigual división sexual del trabajo– al juzgar el devenir de algunas experiencias locales de participación de mujeres que se han transformado en iniciativas regionales y mundiales de peso; menciona las de las mujeres de Quebec, quienes escalaron a espacios más amplios hasta transformarse en la Marcha Mundial de Mujeres que se realiza anualmente en pos de sus reivindicaciones. 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; uno importante es el fortalecimiento de la sociedad civil en cada país y a escala internacional; otro es el apoyo de los gobiernos y los organismos internacionales para el reconocimiento y fomento de la economía social y solidaria (Guérin 2004).

Muñoz (2011), a partir del análisis de experiencias de economía solidaria en ocho países latinoamericanos, en las que intervienen mujeres, destaca la interrelación de la participación en los niveles macro, meso y micro de la economía; ello permite plantear la inclusión del género en dicha economía, y fortalecer marcos para una justicia de género. El análisis de las experiencias le lleva a plantear, como valor epistemológico, la visión de una economía solidaria contextualizada en las culturas y patrones de producción específicos, donde estas se desenvuelven. Señala, asimismo, una limitación del feminismo: que no logre hacer un análisis interseccional que incorpore las dimensiones de raza y clase social de las mujeres junto con “los saberes empíricos de las mujeres”.

Los casos presentados por Muñoz (2011) evidencian no solo un mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres, sino también el fortalecimiento de su agencia económica y sociopolítica, lo cual las coloca en mejores posiciones en la economía local.



### 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 identifican los puntos de contacto entre los principios de la economía solidaria y los feminismos. Se encuentra, 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 actrices protagónicas de la economía solidaria, quienes traen sus “perspectivas femeninas” a este nuevo proyecto de economía (71). Así, sería necesario que el análisis feminista de la economía solidaria contribuyera a impulsar la vinculación de los movimientos feministas con los movimientos de economía solidaria y que integre en las agendas feministas las propuestas de la economía solidaria (Matthaei 2010).

En tono menos absoluto, Quiroga (2009, 79) señala que, frente a la crisis catalogada como “de reproducción”,<sup>2</sup> hay alternativas convergentes en la economía social y solidaria y en la economía feminista; 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”.

<sup>2</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).

La crítica a la economía neoclásica cuestiona la idea de un *homo economicus* que actúa en la esfera pública, movido por intereses racionales, individuales y utilitarios y tiene como contrapartida a mujeres actuando en el ámbito privado, movidas por intereses altruistas. Esta dicotomía, señala la autora, no existe en la realidad, en la que se da un 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 del enfoque de la economía clásica es haber vuelto invisible el aporte económico del trabajo reproductivo de las mujeres. Por lo tanto, 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 también revaloriza la esfera de la reproducción; 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 del capital, para dar mayor lucro a sus dueños, sino aquella 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 revalorización de la esfera de la reproducción, la autora sostiene la necesidad de la complementariedad y convergencia entre la perspectiva de la economía feminista y la de la economía social y solidaria; 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 (2009). Ella 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” (63). De esta forma, 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” (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; encuentra, más bien, una amplia identificación entre una y otra. Quiroga propone una complementariedad de las dos propuestas, e incorpora la perspectiva de la una en la otra, lo que se entendería como un movimiento recíproco, biunívoco, mientras que Matthaei propugna una vinculación unidireccional del feminismo con la economía solidaria, tanto en términos conceptuales como sociales, pues ella entiende que la economía solidaria ya expresa lo mejor de los principios feministas. Pese a los matices, lo dominante en el pensamiento de estas autoras es la idea de convergencia y complementariedad.

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

Santos (2014) 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 toda la sociedad, incluyendo el cambio de la vida de las mujeres; igualmente sostiene que, en cuanto 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.

Estos tres autores, más que plantear la convergencia de la una economía en la otra, se interesan 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 2014, 26). En conjunto, 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 potencial.

### *Las visiones críticas*

Otro grupo de autoras, además de mostrar algunas coincidencias 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 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 ecofeminismo. Se trataría 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>3</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 [Economía Social y Solidaria] todavía no plantea (o lo hace muy parcialmente) estas cuestiones, y sus experiencias actuales

<sup>3</sup> Se refieren principalmente a las tesis de Coraggio y de la REAS [Red de Economía Alternativa y Solidaria (de España)].

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).

Las autoras 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. Concluyen que no existen 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 a actrices y actores de la economía solidaria que, con sus diversidades de raza, clase o género, marcan distintas formas de hacer este tipo de economía. Señala que hay diferentes aristas desde las que puede estudiarse el tema de mujeres y economía solidaria: partiendo del análisis de género en experiencias mixtas o mayoritariamente masculinas, de las representaciones de género en la economía solidaria, e incluso de la reconceptualización de la economía solidaria a partir de la teoría feminista. En esta última dirección, Nobre propone tres temas para armar 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; 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 establecer 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 en

el 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. Según esta última, este elemento es tan decisivo que pasa a ser una condición para volver válida la economía solidaria 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 2014, 13).

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 los principios y las prácticas de la economía solidaria y el feminismo. Esta segunda postura propone interpelar la economía solidaria desde el feminismo, porque, hoy por hoy, esta no cuestiona las raíces de la opresión de género en la sociedad. De allí el imperativo que propone Santos (2014, 10) de que “la economía solidaria debe asumir la agenda feminista”, o el llamado de Muñoz (2011, 13) 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.

### 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. También porque las categorías usadas por ellos relievan este ámbito, aunque desde otras perspectivas.

#### Relaciones de comensalidad y economía doméstica: Luis Razeto

Entre las relaciones de la economía de solidaridad identificadas por Razeto (1984, 29), se encuentran las que él denomina “relaciones de comensalidad”, a las que 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.

Relaciones de comensalidad existen, según el autor, en el 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 sobre la base de vínculos fundamentalmente extraeconómicos, y pueden ser de carácter permanente o transitorio.

En la economía doméstica, las relaciones de comensalidad adquieren “el más alto grado de integración” (Razeto 1984, 120). Esta se expresa en 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 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 socioeconómico de que se trate” (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 constituyen un patrimonio familiar; y el reconocimiento de una división del trabajo en 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; 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 la integración subjetiva ni el tipo de flujos no mercantilizados en el interior de la familia. 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 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 (1984), que él mismo se encarga de problematizar desde una perspectiva que abre varias discusiones. Cuestiona el hecho de que se pretenda cuan-

tificar el trabajo doméstico y la economía doméstica 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” (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 y visibilizarlo en el PIB de los países. Esto 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, al no proponer, explícitamente, formas alternativas de valoración de los distintos tipos de trabajo en la economía doméstica, que no sean 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.

### Unidad doméstica y reproducción de la vida: José Luis Coraggio

Coraggio (2007b) opone a la reproducción ampliada del capital, la reproducción ampliada de la vida humana, y propone una “economía del trabajo” en vez de la economía del capital. Para esa otra economía del trabajo, la categoría central en el nivel micro socioeconómico 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, según señala el autor.

Coraggio define así a la unidad doméstica.

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), corresidentes 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 (2007b, 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; 1998 citado en Coraggio 2004, 154). No especifica los casos, pero podría deducirse que abarcarían, eventualmente, comunidades indígenas o comunidades religiosas, por ejemplo.<sup>4</sup>

En esta definición, la UD aparece como un grupo social, en el que 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).

Coraggio señala que en el 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 esta-

<sup>4</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 2007b, 181), con lo cual no queda muy claro el alcance de la definición.

tal, no mercantilizado) de reproducción de la vida humana en la ciudad” (Coraggio 2007b, 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 reconoce, que no es necesariamente doméstica ni puede entenderse como “extensiones” de la UD. Por otro lado, proponer que esta UD se extiende o ramifica hacia iniciativas sociales es desconocer que son sus miembros individuales 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.

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 2007b, 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, 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 (Coraggio 2007b). En otro texto anterior (2004), las especificaciones del *fondo de trabajo* son más completas y se distingue 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, es realizado mayoritariamente por las mujeres; 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 2007b, las dimensiones aludidas son la producción y reproducción exclusivamente material, económica.

En el texto de 2004, Coraggio hace dos afirmaciones que amplían la noción de 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 (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 (159).

La primera definición 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. 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 de 2007b) dan cabida a lecturas de género, que él no hace directamente, y abren la posibilidad de una comprensión más compleja de la reproducción de la vida. Podría asumirse que ese *fondo de trabajo*, constitutivo de las UD, debe potenciarse de manera equitativa en todas sus dimensiones, entendiéndose esa equidad en términos de distribución de carga de trabajo entre los miembros de las UD. 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.

Desde una perspectiva de género suele cuestionarse el uso de categorías descriptivas como hogar, unidad doméstica o familia, porque transmiten la idea de un grupo homogéneo y socialmente integrado, lo cual dificulta visualizar las diferencias entre sus miembros, en términos de roles, carga de trabajo y poder.

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 (2007b, 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; esta se mantiene relativamente invariable tanto en contextos capitalistas como de economías popular, solidaria o 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>5</sup> La diferencia que puede encontrarse en contextos capitalistas y en los de las economías popular, solidaria o comunitaria radica en que en los primeros hay una separación tajante entre los espacios y tiempos productivos y reproductivos, mientras que 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. Esto, 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 cuanto “unidad de sentido” deja intocada tanto la división sexual del trabajo como el análisis y cuestionamiento a las relaciones de poder en su interior.

<sup>5</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 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).

### Economía feminista “de la ruptura” y economía solidaria

Amaia Pérez Orozco (2005) 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. 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 esta, 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 (Pérez Orozco 2005, 45).

Los planteamientos de autoras que han reflexionado sobre género y economía solidaria podrían ser clasificados en los diferentes términos propuestos por Pérez Orozco. Pero lo que me interesa es más bien discutir las realidades de las economías solidaria y comunitaria, con la denominada 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, 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 (Pérez Orozco 2005).

Como conjunto dual propio del orden simbólico patriarcal, solo se define y valora el término considerado central y de referencia –en este caso, la producción– y el otro –la re-producción– no tiene definición propia, solo 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 2003, 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 Kergoat (2007) también critican las políticas de conciliación, no solo porque al dirigirse principalmente a las mujeres excluyen a los hombres de su responsabilidad reproductiva, sino también por sus efectos diferenciadores (discriminatorios) en el mundo del trabajo, entre aquellos que posibilitan o no tal *conciliación*. Esto facilita la permanencia de los papeles sexuados en la producción y propicia la delegación de los servicios del ámbito doméstico a otras mujeres –generalmente pobres o migrantes, en el contexto europeo–. Así, el trabajo reproductivo continúa siendo tarea de las mujeres, sea que lo hagan directamente o que se encarguen de delegarlo a otras mujeres.<sup>6</sup>

La categoría central de la economía feminista de la ruptura es la *sostenibilidad de la vida*. Consiste en satisfacer las necesidades básicas, entendidas a la manera de Max-Neef, quien identifica como necesidades humanas

<sup>6</sup> Hirata y Kergoat no se inscriben en la corriente de las economistas feministas de la ruptura, pero resalto la coincidencia de sus posiciones. Agradezco a Isabelle Hillenkamp por la sugerencia de este texto.

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 2003, 3). El trabajo de reproducción, que generalmente es realizado por las mujeres, contribuye a la generación de satisfactores para estas necesidades que, como se ve, tienen una dimensión material y 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 (Pérez Orozco 2005, 54).

Resulta sorprendente (y elocuente) que la ciencia económica no se ocupe de este aspecto 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, lo cual oculta la relación de dependencia que tiene respecto del espacio donde se gesta y reproduce la vida de los trabajadores y trabajadoras 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 a los tiempos mercantilizados del trabajo productivo. Dado el menor tiempo que los 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 estos 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).

Este párrafo 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 las economías solidaria y comunitaria? La primera parte de la propuesta parecería que ya ocurre, es decir, se despliegan jornadas de trabajo discontinuas y combinadas en el ámbito reproductivo y productivo; hay 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. Ocurriría 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. Esto, sin embargo, 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.

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 que 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.

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 de las autoras de la economía feminista de la ruptura resulta menos prometedor de cara a la economía solidaria. En esta, una parte del trabajo reproductivo o doméstico suele ser socializado a través de iniciativas colectivas como ollas comunales, cuidado de niños y niñas, servicios de apoyo escolar, confección y arreglo de ropa, pero continúa invariablemente feminizado. En otros casos, las iniciativas de economía solidaria, por su flexibilidad característica, permiten 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; tampoco cambia la idea de que las responsables del trabajo doméstico son y deben seguir siendo las mujeres, independientemente de que realicen otras actividades económicas.

La producción de valores de uso, que se privilegia en la economía solidaria, se produce, en unos casos, asociativamente; pueden ser intercambia-

dos e incluso vendidos en circuitos de distribución asociativa. Hay 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, ocurre 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. El problema radica en que esto ocurre para las mujeres, porque la esfera familiar doméstica de reproducción cotidiana continúa feminizada; los hombres permanecen autoexcluidos, de forma similar a como lo están los obreros capitalistas y demás trabajadores respecto de sus unidades domésticas. También existen costos para ellas en relación con el tipo de trabajos a los que pueden 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 las economías solidaria y 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, esta refuerza la división sexual del trabajo. Como señalé anteriormente, esta ambigüedad es la que problematiza Noble, quien sostiene la conveniencia de socializar 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. Guérin, en cambio, 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 en el interior de las familias. Por ello 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 pro-

viene de que, aunque estas otras economías se sustraen de algunos de los principios de funcionamiento capitalista, el carácter dominante de la economía capitalista, entretrejada con el orden androcéntrico, imprime su sello patriarcal en el ámbito de lo reproductivo. De esta forma se naturalizan los roles de género vigentes y se proyecta 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. A esta 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, y da mayor énfasis a la reproducción para satisfacer las necesidades humanas, en vez de dárselo a la acumulación para el lucro particular. Las economías solidaria y 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 los patrones de producción y los de reproducción, y no solo en su relación. Esto 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>7</sup>

Desde una mirada de género he planteado que, del lado de los teóricos de la economía solidaria, hay un énfasis por la visibilización y el cam-

<sup>7</sup> El texto de Hillenkamp, Guérin y Verschuur ha sido traducido del francés de manera libre por la autora.

bio 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. Esta es reconocida como una esfera económica (la UD 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. Nudos críticos considerados por los feminismos, como la división sexual del trabajo y las relaciones de poder entre los géneros, quedan velados, apenas sugeridos y no desarrollados en el pensamiento de autores como Razeto y Coraggio, por el uso que ellos hacen de categorías descriptivas homogenizadoras, como hogar, unidad doméstica, economía doméstica.

Del lado de las autoras preocupadas por ligar la dimensión de género en la economía solidaria, se observan posiciones optimistas en cuanto a la convergencia y afinidad de la economía solidaria con los propósitos de la igualdad de género, y otras posiciones críticas que enfatizan, más bien, las distancias. Entre las primeras, encuentro una gradación de posiciones: las que afirman una *plena coincidencia* de principios de la economía solidaria y los feminismos, otras que hablan de una *complementariedad* entre economía solidaria y economía feminista, y otras que identifican una *potencialidad* importante de la economía solidaria para abordar los cambios propuestos por los feminismos. Con mayor o menor fuerza, estas posiciones optimistas condescienden con las ausencias de la economía solidaria para abordar la dominación de género y debilitan el perfil crítico de la agenda feminista.

Las feministas críticas cuestionan los abordajes de la economía solidaria por no tratar la redistribución del trabajo de cuidados entre mujeres y hombres y por no superar las brechas de acceso a recursos, segregación y desigualdad que afectan a las mujeres en el trabajo productivo, con lo cual, en conjunto, la economía solidaria no identifica a la economía como intrínsecamente patriarcal. Las posiciones críticas derivan en la propuesta de llevar la agenda de transformación de la esfera de la reproducción a la economía solidaria o volver feminista a la economía solidaria. Esta convocatoria puede tener dificultades para ser aceptada por los actores de la

economía solidaria, que pueden entender la propuesta como de exclusivo interés de las mujeres y, por ende, no esencial para las prácticas de la economía solidaria, en general.

A tono con el planteamiento de Quijano, reseñado al principio de este capítulo, coincido en que cualquier propuesta de transformación que no aborde integralmente las cuatro dimensiones fundamentales de la vida humana y social, en torno a las cuales se tejen relaciones de poder, corre el riesgo de quedarse a medio camino. Así, pues, las convergencias entre las diferentes “otras economías” no podrán construirse solo en el terreno de la economía, sino necesariamente en el de la política, la cultura, la sociedad y las relaciones intersubjetivas.

Hillenkamp, Guérin y Verschuur ya lo avisan cuando 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 solo 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 (2014, 31).

Esa “emancipación múltiple y correlacionada” ha de abarcar entonces aquellas cuatro dimensiones señaladas por Quijano.

En cuanto a las autoras que se definen como economistas feministas de la ruptura, he planteado algunos elementos de interpelación para un diálogo constructivo. Ellas 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, y apuestan a que esa traslación modificaría la valoración del mundo doméstico e induciría a una transformación de la división sexual del trabajo. No obstante, esta apuesta muestra sus debilidades en los contextos de las economías solidaria o comunitaria, puesto que en estas

ya se produce la flexibilización de trabajos en los espacios reproductivos y productivos, sin que llegue a cuestionarse la división sexual del trabajo, basada en la naturalización de los roles de cuidado como adscritos a la femineidad. Además, 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 actores y actonas de las economías solidaria y comunitaria, pues atentan en sí mismos contra la sostenibilidad de la vida en el planeta, y no solo 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 solo desde la economía, o desde la producción, o desde las relaciones sociales de género, sino también 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 las economías solidaria y comunitaria, tanto como las de la economía feminista, son un terreno mejor abonado para plantearse estos desafíos. Todas ellas reivindican la incrustación de la economía en un conjunto de relaciones sociales que no son externas al funcionamiento de los mercados donde el *homo economicus* actúa racionalmente, como pretende la economía clásica. Pero los posibles puntos de convergencia teórica y práctica no están dados de antemano entre las distintas corrientes de la “otra economía”; cada una tiene su sello de origen, sus énfasis. 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

La reconducción comunitaria 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 hizo mediante la Ley 3545, aprobada el 28 de noviembre de 2006, a poco de iniciado el gobierno del presidente Morales, y su reglamento fue aprobado en agosto de 2007. 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 (MDRAMA), aprobaron el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras (PENSATT) 2007-2013 (MDRAMA 2007). Ambos instrumentos fueron precedidos de la declaración de emergencia nacional para concluir el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, decretada por el presidente Morales en junio de 2006.

En el PND, aprobado en septiembre de 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”; la política de transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques fue una de las centrales de esta revolución (PND 2007, 137-138).

Escogí la política de la reconducción comunitaria de la reforma agraria como ícono de política sectorial para fortalecer la economía comunitaria, por dos motivos. Uno, porque con ella se logró el reconocimiento legal de Tierras Comunitarias de Origen (TCO);<sup>1</sup> otro, porque se trata de una política tempranamente promulgada por el gobierno del presidente Morales que se ha mantenido a lo largo de su periodo gubernamental; incluso ha extendido el plazo para el saneamiento de la propiedad agraria en dos ocasiones (2006 y 2013).

El gobierno exhibe esta política como muy exitosa por la importante superficie de tierras saneadas y aseguradas, especialmente a los TIOC y a las organizaciones indígenas originarias campesinas. Aquí la analizo a partir de las representaciones que la sustentan, usando el enfoque sugerido por Carol Bacchi (2009).

### El relanzamiento de la inconclusa reforma agraria sobre la base del cumplimiento de la Ley INRA

Para desarrollar este tema, parto de la primera pregunta sugerida por Bacchi (2009): ¿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 la falta de resultados de la Ley INRA luego de 10 años de su vigencia; la necesidad de ampliar la participación y el 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.

El PND 2007 planteaba la transformación de la estructura de la tenencia y acceso a la tierra y bosques, en el marco de la reconducción comu-

1 Las 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, numeral 5). Existen legalmente desde 1996. A partir de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia en 2009, las TCO se convirtieron en TIOC (Constitución de Bolivia 2009, disposición transitoria séptima).

nitaria de la reforma agraria, como la principal política para impulsar la transformación estructural agraria. A dicha transformación se la consideraba necesaria para superar la extrema desigualdad e irracionalidad en la distribución de la tierra, catalogada no solo como injusta contra los pueblos originarios, sino también como desestabilizadora en el ámbito económico y político. La orientación se posicionaba como claramente favorable a los pueblos indígenas y comunidades campesinas.

En el primer plan sectorial de desarrollo rural, agropecuario y de medio ambiente, aprobado en diciembre de 2006, y en los subsiguientes, se incluyó la política de tierras; medidas específicas fueron 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 dicho plan se resaltaban el carácter comunitario de la reconducción de la reforma agraria y 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 10 años; identificaba como problema 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 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. Esto provocaba el mantenimiento de latifundios improductivos, los cuales, además de injustos frente a la realidad de los pueblos indígena originarios, resultaban perjudiciales para el desarrollo económico y la democracia en el país. La reconducción comunitaria implicaba “construir un nuevo escenario en el proceso agrario” (MDRAMA 2006, 64) e incorporar una amplia participación y control social de las organizaciones indígena originario campesinas 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 Sánchez 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 indígena originario campesinos.

### Eliminar los latifundios *improductivos* y consolidar los TIOC

Para tratar este tema, me baso en la segunda pregunta sugerida por Bacchi (2009): ¿qué supuestos subyacen a la representación del problema? Fijarse en los aspectos claves de la Ley 3545, que reforma la Ley INRA en el año 2006, facilita identificar los puntos nodales que permitirían 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>2</sup> Una de las principales reformas de la Ley 3545 (y su reglamento) es precisamente la inclusión de varias precisiones de lo que se entenderá por FES de la propiedad mediana y grande, y la inclusión del incumplimiento de la FES como causal de reversión de las tierras. Esto constituía la gran novedad de la reforma, ya que hasta ese momento el incumplimiento de dicha función solo 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; el reglamento se explaya en otras características de la FES, como el uso sostenible de la tierra de acuerdo con 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 de la Ley INRA 2007, arts. 156-160). Sobre esto último señala:

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 contractuales de las relaciones laborales en el ámbito agrario, forestal y ganadero (Reglamento de la Ley INRA 2007, disposición final 16).

<sup>2</sup> Según el PENSATT, el énfasis en la FES venía desde el año 2000, cuando se expidió un segundo reglamento de la Ley INRA (decreto supremo 25763, del 5 de mayo de 2000) que modificó 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.

El cumplimiento o incumplimiento de la FES se convierte, pues, en la llave de la reconducción comunitaria de la reforma agraria; deposita un fuerte peso en el control social e institucional permanente como mecanismo que impediría 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); se añaden a 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, numeral 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, numeral 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 solo 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 normaba a través del reglamento, en la reforma se lo introdujo en la propia Ley, y se planteó el procedimiento “de oficio” por denuncia de las entidades estatales o las comisiones agrarias, con lo que se estableció, 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 existencia de una estructura agraria injusta era la pervivencia del latifundio improductivo, que tuviera 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 del Estado Plurinacional de Bolivia 2009, art. 398).<sup>3</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. Esto significaba aumentar las superficies de tierra fiscal, como paso previo para repartirlas a los pueblos indígena originario campesinos y superar con ello la situación de injusticia estructural reconocida como problema. Estas superficies de tierra fiscal

<sup>3</sup> Según la misma Constitución, los límites de la propiedad agraria serán aplicables a predios adquiridos después de la entrada en vigencia de esta (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia 2009, arts. 398 y 399); se entiende que propiedades preexistentes de más de 5000 hectáreas no serían afectadas.

pasaron de 2 589 819 hectáreas en 2006 (MDRAMA 2007, 23) a 24 525 830 en 2014 (MDRyT 2014b, 15).

El PENSATT señalaba como clave de la redistribución de tierras la existencia de tierras fiscales.

El gobierno nacional, a través del Plan Nacional de 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 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 (MDRAMA 2007, 8, énfasis añadido).

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 legal, por lo que la reconducción de la reforma agraria en este punto pasaba por ampliar la superficie de tierras fiscales para extender 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 los pueblos indígenas y originarios (Ley 3545/2006, art. 34, II).

El segundo supuesto del problema de la injusta y desigual estructura agraria era que esta se resolvería con la entrega de tierras a los pueblos indígena originario campesinos. Esto ya constaba en la Ley INRA; de hecho, de la proporción de tierra saneada en el periodo 1996-2006, la mayor parte fue para las TCO, aunque su peso absoluto era muy pequeño. Se

trataba, pues, de acelerar y ampliar la entrega de tierras a las comunidades indígenas, y de fortalecer su protagonismo en el proceso. Además de su participación en las comisiones agrarias (nacional y departamentales), se crearon las comisiones interinstitucionales de las TCO, instancia consultiva para monitorear y evaluar el proceso en relación con dichas tierras (Ley 3545, disposición transitoria cuarta). Se incluyó una reforma para 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 las 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 las TCO con la mismísima intervención presidencial.

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 indígena 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 Comunarias 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 de la 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 de 2006 en este aspecto es una expresa referencia a que la delimitación de las TCO no se ajusta necesariamente a las divisiones político-administrativas del Estado boliviano. Así, se reconoce que los límites de los territorios indígenas pueden sobreponerse a las demarcaciones del Estado nación (Reglamento de la Ley INRA 2007, art. 354). En todo lo demás, la reforma de la Ley 3545 no cambia, sino que 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 2006; de allí que el PENSATT lo incluyó como su segundo objetivo estratégico, proponiéndose la meta de que al menos 50 municipios se encontraran administrando el catastro en 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 precapitalistas. Las reformas del año 2006 (Ley 3545) apuntaban a resolver esta situación vía aplicación estricta de la FES, con mayor intervención de las organizaciones indígenas originarias campesinas, para contar con mayor superficie de tierras fiscales que se repartirían como 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; se daba por sentado que tal modernización (vía latifundios productivos) era compatible con el acceso a la tierra/territorio por parte de los desposeídos indígena originario campesinos.

#### De la Ley de Reforma Agraria de 1953 a la Ley INRA (1996) y a la Ley 3545 (2006): regresiones y ambivalencias

Para el desarrollo de este acápite me baso en la tercera pregunta planteada por Bacchi (2009): ¿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; por otro, el problema más reciente de la ineficacia de la aplicación de la Ley INRA para el saneamiento de la propiedad agraria, que se diseñó para solucionar los problemas de larga data.

La representación de que era indeseable el latifundio *improductivo* cobra vida en la Revolución de 1952, particularmente, en las definiciones del Decreto Ley de Reforma Agraria de agosto de 1953, que precisaba lo que debía 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 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 3464/1953, art. 12).

El Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953 distinguía aquel latifundio no enajenable, por tanto deseable de mantener.

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 solo el trabajo personal del propietario o de sus familiares inmediatos. Este tipo de propiedad[es] (...) quedan reducidas a las dimensiones de la mediana propiedad, con todos los derechos y deberes inherentes al propietario mediano (Decreto 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 1953 las dimensiones de la propiedad eran también importantes, por lo que, por más trabajado y productivo que fuere un latifundio, debía

limitarse su extensión. La reforma agraria de 1953 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 distinguían las empresas agrícolas y las propiedades progresistas, según predominaran las relaciones salariales de trabajo en las primeras, y sobre el colonato en las segundas (Hernández y Pacheco 2000). Se garantizaba, no obstante, su inafectabilidad en cuanto demostraran la inversión de capital suplementario en una proporción superior al capital fundiario.

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 3464/1953, art. 36).

Según lo anterior, la modernización fruto de la inversión de capital subordinaba incluso al objetivo de superar las relaciones de trabajo del colonato.

Si bien la idea de la productividad como criterio básico del mantenimiento de la gran propiedad agraria era similar a la que seguiría esgrimiéndose en las décadas siguientes, hay dos diferencias sustanciales que pueden apreciarse en 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 estos tuvieron que pagar a los propietarios el valor catastral proporcional a su dotación; adquirieron, así, una deuda para 25 años bajo hipoteca al Banco Agrícola de Bolivia, que solo fue asumida por el Estado en 1972, cuando faltaban seis años para el cumplimiento del plazo (Hernández y Pacheco 2000). La Ley INRA, en cuanto estableció para reparto la disponibilidad 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; 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,<sup>4</sup> mientras que la Ley INRA y la reciente Ley 3545 dejaron 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).

La reglamentación fue parcial y tardía. En el primer reglamento de la Ley INRA de 1997 y en el segundo del año 2000, se establecieron las superficies máximas de adjudicación por parte del Estado (en 2500 hectáreas), pero no las superficies de latifundios productivos de particulares. En el último reglamento, de 2007, se introdujo la disposición transitoria, quinta que establecía los límites de superficie de propiedades agrícolas solamente de la zona subtropical y tropical de los departamentos de Beni, Cochabamba y La Paz, y no del conjunto del territorio boliviano [50 hectáreas para la pequeña propiedad, 500 hectáreas para la mediana y hasta 2000 hectáreas para la empresa agrícola] (Reglamento de la Ley INRA 2007, disposición transitoria quinta).

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

<sup>4</sup> Los límites establecidos fueron los siguientes:

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 ha 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 50 000 ha la gran empresa ganadera (INRA 2010, 30).

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 (Hernández y Pacheco 2000, 80).

Estos autores 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. Según Hernández y Pacheco (2001), entre 1953 y 1970 se había afectado apenas un 10,98 % de la superficie territorial boliviana, que equivalía a 12 millones de hectáreas, aproximadamente, mientras que entre 1970 y 1993 se habían distribuido alrededor de 43,5 millones de hectáreas, un volumen tres veces superior al del periodo posterior a la reforma agraria de 1953. Por otra parte, Hernández y Pacheco (2001, 125-126) indican que hasta 1993 había 831 291 títulos y 626 998 beneficiarios, lo que supone una diferencia de más de 200 000 títulos con respecto a los beneficiarios, con lo cual confirman la doble (o triple) dotación.<sup>5</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 las poseían en exceso o que no las trabajaban (Hernández y Pacheco 2001), espíritu que no se retomó en la Ley INRA.

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

<sup>5</sup> Datos del INRA difieren un tanto en los números y porcentajes, pero confirman las tendencias. Entre 1953-1993 se repartieron algo más de 57 millones de ha, de las que solo un 15 % se repartió entre 1953 y 1968 (INRA 2010, 31).

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 que un 79,87 % de propiedades comunarias, pequeña propiedad y solares campesinos apenas recibieron un 29,95 % de la superficie. Los vacíos del Decreto Ley de 1953 sobre el reparto de tierras fiscales y la venta de tierras habrían sido aprovechados para el apuntalamiento del latifundio, especialmente en el Oriente (Hernández y Pacheco 2001).

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, fuera la consolidación de las TCO. Este problema se remontaba a la época de la colonización del siglo XV y subsiguientes periodos; 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. El espíritu de esa ley fue afectar el latifundio hacendario bajo el principio de que “la tierra es para quien la trabaja”, con lo que se privilegiaba el reparto de la tierra a los colonos de las haciendas, especialmente de las ubicadas en las tierras altas occidentales. Así, luego de la reforma agraria de 1953, las 11 000 comunidades se redujeron a 3783 (INRA 2010, 25).

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 (Hernández y Pacheco 2000, 5).<sup>6</sup>

<sup>6</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

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 indígena originario 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 indígena originario orientales asentados ancestralmente en esas tierras; se los denominaba, hasta 1990, pueblos selvícolas, con una gran ignorancia de sus realidades y de su ubicación espacial concreta (Hernández y Pacheco 2000). La “marcha hacia el Oriente” había significado en varios lugares el cercamiento y la 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; desde entonces, vía decretos y luego vía Ley INRA, se empezó a atender lenta y dificultosamente sus demandas de reconocimiento territorial y cultural.

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 latifundaria que se había consolidado tras 40 años de una reforma agraria suspendida antes de que diera sus frutos.

Según Hernández y Pacheco (2000), el Estado venía discutiendo sobre el agotamiento de la Ley de Reforma Agraria de 1953. 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, y favorecer así el acceso a la tierra por parte de los campesinos e indígenas desposeídos de ella.<sup>7</sup> La visión

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” (Hernández y Pacheco 2000, 5).

<sup>7</sup> A raíz de que se suspendieron los organismos encargados de la reforma agraria entre 1992 y 1996 por denuncias de corrupción e ineficacia técnica, se pactó, en 1993, un acuerdo con el Banco Mundial para un proyecto nacional de administración de tierras, que incluía, entre otras medidas, la preparación de una nueva propuesta legal. Fue el Banco Mundial el que otorgó el financiamiento para la puesta en marcha de este proyecto (Hernández y Pacheco 2000).

estatal apuntaba a la profundización de la modernización capitalista del agro, como parte de la cual los indígenas y campesinos se transformarían 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, se empezó a plantear la reivindicación del territorio/tierra para los pueblos originarios. En la zona occidental de las tierras altas, el CONAMAQ se movilizó también con el mismo propósito (Fundación Tierra 2011).

En 1993 se suscribió un acuerdo con el Banco Mundial, que incluía, entre otras medidas, la elaboración de una nueva propuesta legal, mientras que entre 1992 y 1996 se había suspendido a los organismos encargados de la reforma agraria, por denuncias de corrupción e ineficacia técnica (Hernández y Pacheco 2000).

La Ley INRA es conocida por abrir una segunda reforma agraria. 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 las TCO, 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 TCO se creó con esta ley, con expresa alusión a la observancia del Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) que identifica tierra y territorio; 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 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 %; el porcentaje de superficie *en proceso* de saneamiento alcanzó hasta un 43,24 % (INRA 2010, 52). Seguramente les 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 2006 había beneficiado a colectividades indígenas y campesinas bajo títulos de propiedad comunaria y TCO. No obstante, la escasa superficie absoluta titulada evidenciaba la poca voluntad política para consolidar este proceso.

La lentitud y los pocos resultados mostrados evidencian la escasa voluntad política de los gobiernos que se sucedieron entre 1996 y 2006. Fueron el acicate para que los sectores indígena originario campesinos y el gobierno de Evo Morales, autodefinido como su genuino representante, consideraran necesario y apropiado relanzar la misma ley con algunas reformas.

En síntesis, la idea 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 retomó en la reforma de 2006 (Ley 3545). En el periodo previo a la Ley INRA se habían consolidado grandes propiedades agrarias y pecuarias, especialmente en el Oriente del país; este nuevo escenario quedó intocado en la segunda reforma agraria (1996) y en la reconducción comunitaria (2006), sin embargo, 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 las 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 indígena 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, y en realidad lo fue en relación con ese aspecto. Esa parte de la Ley INRA es la que se buscó agilizar con la reforma de la llamada reconducción comunitaria de la reforma agraria.

### La apuesta de coexistencia de latifundios *productivos* y TIOC

Para el desarrollo de este tema, me baso en la cuarta pregunta (o conjunto de preguntas) propuesta por Bacchi (2009): ¿qué se ha dejado sin problematizar en esta representación del problema?, ¿dónde están los silencios?, ¿puede el problema ser pensado de diferente manera? La propuesta de reconducción comunitaria de la reforma agraria, en 2006, se proponía revertir el lento y dificultoso proceso de reconocimiento y reconstitución de los territorios indígenas que había estado prácticamente ausente en 1953 y que avanzó muy escasamente, desde 1996. Este intento se dio, sin embargo, 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. Más bien 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 FES de las medianas propiedades y empresas agrícolas. No se cuestionaron los rasgos generales de la “solución” de 1996, sino que se plantearon 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, la punta de lanza de su oposición al gobierno de Evo Morales fue intentar limitar o impedir la aplicación de la Ley en sus territorios.

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).

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. 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 se dejó sin problematizar fue la concentración privada de la tierra que se había producido antes de 1996 y que quedó sancionada con la Ley INRA; solo se rechazó el latifundio *improductivo*, que no cumpliera la función económica social. Para los sectores indígena originario campesinos lo prioritario era conseguir el reconocimiento de sus territorios y el reparto de tierras; 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 de 2006 como un peligro a su consolidación latifundaria, pero el gobierno y los indígenas originario campesinos restaron importancia a la estructura latifundaria existente, o no consideraron que había llegado el momento de confrontarla. La reforma agraria en la etapa de la llamada reconducción comunitaria ya no tenía al frente a latifundistas que se basaban en relaciones serviles precapitalistas, sino a empresarios agrarios con propiedades capitalistas consolidadas, con una producción moderna orientada al mercado nacional y principalmente internacional. La Ley 3545 les garantizaba su derecho propietario –en determinadas condiciones– a la

par que se buscaba la consolidación de la propiedad indígena originaria 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 pueblos indígena originario 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 [sic] 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 y CNMCIQB-BS 2014, 7).

Identifican entonces al nuevo tipo de latifundio agroindustrial como un peligro para la soberanía alimentaria, por cuya existencia estarían en riesgo de eliminación los pueblos indígena originario campesinos que sienten amenazada su base productiva. Precisan también las falencias de la Ley INRA y la posterior Ley 3545 de 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.º 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 solo 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 y CNMCIOB-BS 2014, 34).<sup>8</sup>

Como consecuencia de 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 la

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 y CNMCIOB-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 CNMCIOB-BS giran en torno a la *limitación del latifundio*, por la vía de regular el mercado de tierras, especificar las superficies máximas de acuerdo con regiones y actividades, y limitar drásticamente el acaparamiento de tierras por parte 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 subnacionales, que posibiliten un real *despegue*

<sup>8</sup> Nótese en las últimas líneas la crítica a la consolidación de TIOC extensos. En el Oriente se habla de TIOC asignados sobre el cálculo de 500 ha por familia. Para campesinos del Altiplano y los valles, que constituyen las bases principales de la CSUTCB y la CNMCIOB-BS, estos territorios son excesivos, comparados con la estructura minifundiaria de sus regiones.

*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 al Altiplano, lo que puede tener 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 en territorio y la concepción del proceso con un carácter social y no solo técnico. 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 que también estableció unos parámetros generosos para el latifundio, lo que restringe notablemente el margen de propuesta de su limitación o regulación.

### La producción agraria como campo de juego de fuerzas en disputa

Para el desarrollo de este tema, me baso en la quinta pregunta de Bacchi (2009): ¿qué efectos (discursivos, de subjetivación y prácticos) se producen por esta representación del problema? De acuerdo 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. Sin embargo, no fueron concebidas ni visibilizadas de esa manera en el momento inicial de lanzamiento de la política (2006); solo 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 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 Agropecuaria “Sembrando Bolivia”, convocada por el gobierno y realizada en Santa Cruz en abril de 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, de 3035 millones de dólares, en 2013, a 10 000 millones, en 2020, según la meta propuesta por el presidente Morales.<sup>9</sup> Asistieron como invitados 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, autoridades y funcionarios gubernamentales.

Un primer gran logro empresarial fue la ampliación del plazo para verificación de la FES de dos a cinco años, aunque la Cámara Agropecuaria de Oriente (CAO) proponía el plazo de 10 años porque “el estar rindiendo exámenes cada dos años ante el gobierno no permite conseguir créditos bancarios para realizar grandes inversiones”, según explicaba su titular Julio Roda.<sup>10</sup> Al contrario, 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 esta”.<sup>11</sup> En el tema de las exportaciones, los empresarios consiguieron el compromiso gubernamental para simplificar los mecanismos para la exportación de los

9 “El gobierno plantea triplicar en cinco años el PIB agropecuario”. *Notibolivia rural*, 22 de abril de 2015, <http://tinyurl.com/jhyqn7x>

10 Análisis de la Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia”. Red por una América Latina Libre de Transgénicos (RALLT), Boletín 607. <http://tinyurl.com/hby6x4k>

11 “Gobierno y bases del MAS niegan pedidos claves del agro”. *Notibolivia rural*, 22 de abril de 2015. <http://tinyurl.com/hqpq83k>

excedentes de los productos agrícolas y, en el caso de las exportaciones de origen pecuario, la autorización para comercializar en el exterior 10 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 variedades de semillas) o convocar una consulta popular para resolverlo. Esta última posición fue levantada por los sectores campesinos, fuertemente opuestos al uso de semillas transgénicas.

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, organizaciones del Pacto de Unidad, y otras organizaciones de productores y productoras– 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 como una oposición entre planteamientos técnicos –los de ellos– versus planteamientos ideológicos –los de los indígenas campesinos–. Así, 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. Esta representación de productividad 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, la existencia del minifundio, implícita o explícitamente, 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 minifun-



dio como prototipo de improductividad desplaza el énfasis de la política agraria hacia su eliminación, y opaca así la atención hacia el control de los latifundios. El plan sectorial del MDRyT 2014-2018 reitera como líneas de acción 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 de este plan, que expresamente se refiere a “regular el mercado de tierras evitando el latifundio”, en realidad no contiene ninguna línea de acción efectivamente orientada a esa regulación; todas se dirigen en beneficio de las pequeñas propiedades o de campesinos “afectados por el minifundio” (MDRyT 2014a, 6-8).

Los campesinos, por su parte, reivindican una redistribución que, al entregar “extensiones económicamente viables” combata el minifundio, y rechazan su subjetivación como minifundistas, planteando la superación de la idea de que los campesinos solo pueden acceder a terrenos de supervivencia (CSUTCB y 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 vía consolidación de los TIOC, esta ha posicionado discursiva, subjetiva y prácticamente a los pueblos indígena originario campesinos como actores políticos y económicos. La afirmación de la necesidad de restituir y asegurar las TCO, primero, y luego los TIOC, como una vía privilegiada para mejorar la equidad en la distribución de la tierra, posicionan en el imaginario social la existencia de inequidad en la propiedad de la tierra e identifican a los actores que han experimentado las consecuencias de tal inequidad y que, por tanto, deben ser restituidos en sus derechos.

El reconocimiento de las TCO como un espacio tradicional de vida de los pueblos y comunidades indígenas supone aceptar el derecho y la conveniencia social de que estos pueblos y comunidades continúen existiendo en Bolivia con las formas de convivencia que estos determinen, a partir de esos 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 al autogobierno en sus territorios.

Sumado a lo anterior, un efecto tanto discursivo como de subjetivación es el empoderamiento de los pueblos indígena originario campesinos, que aparecen como los actores protagónicos del proceso de reconducción comunitaria de la reforma agraria. Así, se les reconoce la iniciativa en denuncias, control social y participación directa en órganos institucionales, a través de sus representantes. Obviamente, este efecto no solo deriva de la política agraria en sí, sino que también expresa el nuevo escenario político que se constituyó tras la asunción del poder del primer presidente indígena de Bolivia.

La valoración y el fomento del protagonismo social indígena y el reconocimiento de los pueblos indígena originario 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 tomara en cuenta a sus organizaciones y se les concediera un rol activo en el proceso, en fecha tan tardía como la de la realización de la Cumbre de la CSUTCB y CNMCIQB-BS (2014), en la que se instaba a que funcionasen las comisiones agrarias.

Los efectos de la reconducción comunitaria de la reforma agraria en la vida práctica de las personas generan varios problemas derivados de la compleja situación creada y también de las debilidades en la aplicación de la política y de la insuficiente coordinación con otras políticas. Esto se expresa en el lento avance en el autogobierno de los TIOC, vía declaración de autonomías y en las dificultades para la gestión territorial indígena.

Al parecer, la superposición de límites territoriales de los TIOC y de los municipios y departamentos es uno de los problemas.<sup>12</sup> También lo es la discontinuidad territorial que afecta a varios TIOC, especialmente a aquellos ubicados en las tierras bajas, debido a que “la demarcación original de los TIOC no se realizó con una visión estratégica de viabilidad territorial o jurisdiccional para la conquista del autogobierno indígena” (Fundación Tierra

12 En el 74 % de los TIOC, titulados hasta 2010, sus límites se solapaban con los de alrededor de 130 municipios (el 38 % del total). En el 19 % de casos ocurría lo mismo en relación con los límites departamentales (Fundación Tierra 2011).

2011, 324).<sup>13</sup> 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.

La titulación de los TIOC deja en manos de los pueblos indígena originario campesinos su gestión económica y social. Esto los enfrenta a un sinnúmero de desafíos en torno al acceso y uso (por parte de las familias) de la tierra y otros recursos de un territorio titulado colectivamente, donde en algunos casos coexisten diversas comunidades. Estos desafíos consideran la construcción y el 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 los 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 fortalecer sus organizaciones para lograr la sostenibilidad de estos territorios y su potenciación económica productiva, sociocultural y política. Así se podría garantizar una sustancial mejora de las condiciones de vida de los pueblos indígenas y sus futuras generaciones (Fundación Tierra 2011).

Todos los planes sectoriales del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) han incluido políticas y programas para fortalecer la gestión territorial indígena en los TIOC, orientados a dinamizar el desarrollo económico integral de estos espacios. Sin embargo, ha sido, al parecer, la dimensión menos exitosa de la política propuesta, a juzgar por el balance realizado en 2014. Este reconoce que “ninguna instancia asumió este objetivo” y que no se han cristalizado proyectos productivos demostrativos en 23 TCO, como estuvo previsto (MDRyT 2014a, 12-13).

Podría decirse que el efecto –discursivo y de subjetivación– de empoderamiento y protagonismo de los pueblos y organizaciones indígenas originarias campesinas y el efecto práctico de reconocimiento y titulación de TIOC y de pequeñas propiedades campesinas han ido empujando a

<sup>13</sup> El 30 % de los TIOC titulados hasta 2010 mostraba discontinuidad territorial y el 58 % de los TIOC en tierras bajas enfrentaba la misma situación (Fundación Tierra 2011).

los pueblos indígenas a precisar sus propuestas de carácter económico y productivo, en el nuevo contexto político boliviano de los últimos años. Esta necesidad surge como un desafío de traducir sus principios y cosmovisiones ancestrales y de raigambre histórica a los nuevos contextos en que deben desenvolverse; 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 de 2015.

### ¿Qué tipo de productividad para qué tipo de equidad distributiva?

Me baso en la sexta pregunta de Bacchi (2009) para el desarrollo de este acápite: ¿cómo y dónde se produce, disemina y defiende una determinada representación del problema; cómo puede ser esta 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, con el pasar de los años ha ido cobrando prioridad, en las representaciones y en la práctica, la noción de productividad como objetivo central de la política agraria. No se trata de un nuevo énfasis, sino de una recolocación 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 el 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 o escenario más significativo de este relanzamiento fue la Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia”. Aquí se apreció claramente el contraste de los énfasis discursivos de unos y otros invitados. 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–. En cambio, los campesinos pequeños productores y representantes indígenas, sin dejar de abrazar el desafío del aumento de su 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 alimentaria, en particular a la producción agroecológica y el fomento y la 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 su modelo en torno a la productividad, que supone tanto el debilitamiento de los mecanismos que han posibilitado la distribución de tierras –porque podrían amenazar 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 de 2015.

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>14</sup>

La flexibilización en un tema tan central en la reforma de la Ley INRA (Ley 3545) fue justificada 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 [valieron] 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 seguridad de que el Pacto de Unidad no va a aceptar que se vuelva a ampliar (García Linera).<sup>15</sup>

14 “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 de 2015. <http://tinyurl.com/h7k58me>

15 “La cumbre del agro deja abierto debate sobre transgénicos”. *Página siete*, 23 de abril de 2015. <http://tinyurl.com/zj3hvdn>

Sobre la propuesta tecnológico-productivista –incluidas las semillas transgénicas–, el vicepresidente razonaba:

La forma moderna de aumentar la producción es con productividad, es mejorando semillas, es mejorando riego, es introduciendo biotecnología (transgénicos). Esa 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>16</sup>

El presidente Morales clarificaba sus prioridades, indicando que, al transitar por el Canal de Panamá, no le interesaba 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, y expresaba sus dudas de que esa meta pudiera lograrse en el corto plazo.<sup>17</sup>

Los empresarios bolivianos le garantizaron cifras atractivas de crecimiento en caso de aceptar el uso de semillas transgénicas, tanto en superficie cultivada como en volumen de producción. Roda planteaba que:

La superficie agropecuaria cultivada 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 % (Fundación Tierra 2015).<sup>18</sup>

Poco antes de la realización de la Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia”, 16 confederaciones, federaciones, coordinadoras y asociaciones

16 “La cumbre del agro deja abierto debate sobre transgénicos”. *Página siete*, 23 de abril de 2015. <http://tinyurl.com/zj3hvdn>

17 “Morales abre posibilidad del uso de semillas transgénicas”, *Notiboliviarrural*, 22 de abril de 2015. <http://tinyurl.com/zbuwulf>

18 Sin embargo, 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.

de organizaciones de pequeños productores 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”. Aquí estuvieron tanto las organizaciones de mayor perfil político vinculadas al gobierno (el Pacto de Unidad) como las de mayor perfil económico (la CIOEC, la Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia [AOPEB]), y otras colocadas, a esa altura, en la oposición política al gobierno (como la CIDOB). Su alianza se dio 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 (CSUTCB 2015).

Cada uno de estos pilares engloba un conjunto de aspectos que deben ser tomados en cuenta, y un punteo detallado de medidas que las organizaciones consideran necesario implementar.

Las organizaciones indígena originario campesinas se autoasumieron como productoras de una “agricultura familiar comunitaria y ecológica”; su reconocimiento como pequeños agricultores no les impidió proponer un conjunto de medidas de potenciamiento productivo en un conjunto de ámbitos. Plantearon el aumento de su producción y productividad a través de 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 escala subnacional, entre otras medidas (CSUTCB 2015).

Cuando se planteó la reconducción comunitaria de la reforma agraria con la Ley 3545, aprobada en 2006, las representaciones de los proble-

mas y soluciones que inspiraban la política gubernamental coincidían con las de los pueblos indígena originario campesinos. A la vez, generaban aprensión y resquemores en los empresarios agrarios que se opusieron frontalmente a esta reforma. En 2015 el campo de coincidencias y divergencias había variado; y se encontraban más cercanías entre el gobierno y los empresarios agrarios, y énfasis bastante distintos, planteados por las organizaciones indígena originario campesinas y de pequeños productores. La representación empresarial de la productividad ha ido ganando terreno a la representación de la equidad distributiva. 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 y el de la soberanía alimentaria de base campesina.

### **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 de hombres y mujeres con la inclusión del nombre de la mujer en primer lugar, cuando se trata de títulos de propiedad otorgados a parejas de cónyuges o convivientes u otros copropietarios. También, la promoción de la titularidad de mujeres independientemente de su estado civil.

Ya en la Ley INRA (1996, art. 3, V) se estableció: “Aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra en favor de la mujer, independientemente de su estado civil”.

La reconducción comunitaria de la reforma agraria, en 2006, precisó las implicaciones de esos criterios de equidad, y señaló:

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 Secretaría Ejecutiva de la CNMCIQB-BS 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 (art. 11).

La Constitución ratificada en referéndum (2009) formalizó estas disposiciones: “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 Política del Estado Plurinacional de Bolivia 2009, art. 395). Estableció también 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” (art. 402, numeral 2).

Algunas investigaciones han analizado los reales efectos de esta política (Ramírez Carpio 2010; Uriona 2010; Colque y Soria 2014).<sup>19</sup> En lo que sigue y usando la misma aproximación propuesta por Bacchi (2009), ensayo mi propia lectura.

### De la equidad difusa a la participación

Para desarrollar este tema, tomo como guía de mi reflexión la primera pregunta de Bacchi (2009). Al desmenuzar el contenido de estas normas legales, se podría decir que, en 1996, se priorizaba el criterio de equidad en torno al acceso (distribución, tenencia), la gestión (administración) y el uso (aprovechamiento) de la tierra. Ninguno de estos términos aludía

19 Otras autoras como Deere, Lastarria y Ranaboldo (2011), Fundación Tierra (2011) y Sánchez García (2012) han reflexionado sobre el caso boliviano. Documentos oficiales han abordado también el tema (MDRAMA 2007; INRA 2010).

explícitamente a la propiedad y a la toma de decisiones sobre la tierra.<sup>20</sup> Se colige, pues, que el problema que estaría representado en la política era la inequidad hacia las mujeres, en relación con las cuatro dimensiones especificadas, pero que la solución tenía poca consistencia, tanto porque no se establecía ningún mecanismo concreto como 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 con, divorcien o enviuden de un hombre o porque no tengan ninguna relación que las vincule legalmente con una (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 2006, cobró relevancia en la norma la participación de las mujeres; se estableció la titulación conjunta y se afirmó la necesidad de dar visibilidad a 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 o hermanas. 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.

### Trabajar la tierra como requisito de equidad

Desarrollo el siguiente acápite sobre la base de la segunda pregunta de Bacchi (2009). El PENSATT y los análisis del INRA ubicaban el carácter

20 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, según sostiene Deere.

histórico de la inequidad hacia las mujeres, e identificaban el sistema de herencia vigente en las familias campesinas como el punto neurálgico de esa inequidad.

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 asumiera 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, para considerar que aparezca el nombre de las mujeres, en primer lugar, en los títulos otorgados a cónyuges o más de dos beneficiarios, entre otras medidas (MDRAMA 2007).

Según el INRA, el antecedente inmediato de las reformas (de género) incluidas en la ley de 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. Su 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 la inclusión de la disposición 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.

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). El 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 indígena originario campesinos, vinculados a la pequeña propiedad o propiedad comunitaria, para quienes trabajar y hacer producir la tierra es una condición social y culturalmente requerida, no solo para acceder a la tierra, sino para conservarla. En cambio, se entendería que el resto de la población (mestiza y más rica) ya habría conseguido tal equidad con otras disposiciones legales. Asimismo, el tra-

bajo como condición para los pequeños propietarios y propietarias para acceder y conservar la tierra contrastaría con la productividad exigida a los medianos y grandes propietarios.<sup>21</sup>

### La exterioridad (discursiva e institucional) de los objetivos de equidad y participación

Reconstruyo esta trayectoria a partir de la tercera pregunta propuesta por Bacchi (2009). Según documentan Deere y León (2000), la inclusión de la referencia de género en la Ley INRA fue de última hora. A instancias de un directivo de la Fundación Tierra, la Subsecretaría de Asuntos de Género contrató a una consultora para elaborar la propuesta, que se puso a consideración de los congresistas. Su fundamentación partía de la obligación del Estado de cumplir las disposiciones contenidas en la CEDAW, como quedó consignado en la Ley INRA 1996, art. 3, V.

La CEDAW 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”. Sus dos conceptos nucleares son la no discriminación a las mujeres, y la igualdad entre hombres y mujeres. Este par de conceptos provienen de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); se retoman en la década del setenta como marco de exigibilidad de la igualdad de las mujeres desde la “Década de la Mujer” (1975-1985) declarada por las Naciones Unidas. Inicialmente, igualdad y equidad fueron tratadas como sinónimos; se reconocía que el “enfoque de equidad” (trato diferenciado hacia grupos históricamente discriminados) fue el primero en aplicarse en los programas de desarrollo, aunque con pocos resultados prácticos, por la imposibilidad de volver operativos estos principios en la planificación (Moser 1995).

21 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 3464/1953, art. 35), no así en las reformas posteriores.

En Bolivia, la CEDAW había sido ratificada 10 años después de su promulgación por la Asamblea de las Naciones Unidas, pero fue en la década del noventa que empezaría a ser reivindicada como un instrumento de exigibilidad de derechos. 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 ONG, como por la convocatoria internacional a participar en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer que se realizó en Beijing, en 1995.

Unos pocos años antes de esta conferencia, en Bolivia se había constituido 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>22</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; por eso se habría sugerido su intervención en torno a la 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.

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, surgidos con mayor fuerza en los años noventa, a raíz de la movilización de un emergente movimiento de mujeres, conformado sobre todo por profesionales urbanas, de clase media. Sin embargo, como bien lo destacan Nostas y Sanabria (2010, 19), el contexto neoliberal de los años noventa en que esto se producía mostraba la paradoja de que “mientras se reconocían derechos

22 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 la División de Género de la CEPAL. El estudio se denominó “Invertir en la Equidad. Propuestas de políticas sociales para la mujer” (Ybarnegaray Ortiz et al. 2009).

a las mujeres, el Estado era ‘privatizado’, perdiendo capacidad de regulación económica y tendiendo a minimizar sus funciones sociales”. Además, las prioridades de las políticas de género en esos años eran combatir la violencia doméstica y propiciar las cuotas de participación política; los temas económicos no formaban parte de la corriente principal de estas políticas.

Eveline y Bacchi (2010) llaman la atención sobre la necesidad de comprender cuál es la conceptualización que se maneja sobre la transversalización de género, que tiene diferentes enfoques. Al analizar modelos de *gender mainstreaming* en distintos países, ellas encuentran que en unos se ve el género como un atributo de las personas, mientras que 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.

En el primer tipo de enfoque, se acentúan las diferencias entre hombres y mujeres, y se muestran 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 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. El segundo enfoque apunta a una agenda más amplia que redibuje las relaciones de género en un sentido de mayor igualdad, 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, en la que 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 el problema fue conceptualizado como una carencia de ellas, que les generaba desiguales oportunidades. Así, 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. La transversalización aquí aplicada se inscribiría en el primero de los modelos analizados por Bacchi y Eveline.

Deere y León (2000) señalan que, en los años noventa, no hubo demandas de género desde las organizaciones campesinas e indígenas, pese a la gran visibilidad de las mujeres en las marchas nacionales desde las tierras bajas, en particular en la Marcha por Tierras y Territorio que se hizo con ocasión de la discusión de la Ley INRA en 1996. Temas como salud y educación fueron predominantes para las participantes en estas movilizaciones, según las autoras.

En la reforma de 2006, se insiste en la misma perspectiva; se da un paso adicional hacia la titulación conjunta y se introduce la disposición de colocar el nombre de la mujer en primer lugar en todo título que involucre a copropietarios 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>23</sup> Ya antes de 2006, el INRA había aprobado disposiciones en este 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.

¿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 de 2006?

En la Ley 3545 se habla de la participación de las mujeres en general, pero uno de los indicadores del Plan Nacional de Políticas Públicas

<sup>23</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, establecían 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) (Ley 996/1988).



para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres, que antecede a la Ley, especificaba su participación en la toma de decisiones *sobre tierras colectivas*.

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 indígena originario campesinos, y valoraba como positiva la participación de estos 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); 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 de 2006 expresaba ese nuevo escenario marcado por la participación protagónica de actores y actrices indígenas en el ámbito nacional. Me atrevería a decir, sin embargo, 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 ámbitos 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.

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 a las nociones de opresión de género en las culturas andino-amazónicas. En círculos intelectuales, también se discute respecto de la complementariedad de género versus la discriminación y opresión de las mujeres. El *chacha warmi*<sup>24</sup> es reivindicado por unos como una realidad existente (en los remotos tiempos precoloniales o en la actualidad) que debe mantenerse y potenciarse como expresión de la descolonización que se pretendería en Bolivia; otros lo consideran como un ideal movilizador por alcanzar.<sup>25</sup> Las indígenas del Oriente, por su parte,

24 *Chacha warmi* alude, entre los aymaras, a la pareja de hombre y mujer casados, que cumplen roles complementarios y son núcleo central de la sociedad; expresa también la dualidad femenina y masculina del cosmos.

25 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”; implicaría recuperar la idea de la complementariedad y reciprocidad en las relaciones

no lo reivindican. Más allá de este debate, ni unos ni otros 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 antagonizar posiciones de aquellas discusiones aún no saldadas. Ahora bien, 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, dada la polisemia del concepto.

En cualquier caso, la vinculación de la participación y el acceso a la tierra parece ser esencial en el mundo indígena originario campesino. Uriona (2010, 98) 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”. La autora sostiene que 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.

### Puntos ciegos de la política de género

A continuación, detallo posibles respuestas a la cuarta pregunta sugerida por Bacchi (2009). 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 indígena originario campesinos que chocan con la norma positiva de equidad de género; el no visibilizar las relaciones de poder entre hombres y mujeres, lo que imposibilita atender la superación de limitaciones de género realmente existentes; y, finalmente, los contextos de precarización rural en que la política se aplicará, lo que también limita su alcance.

hombres-mujeres, no como una realidad existente en estas culturas o que habría existido en la etapa precolonial, sino como un objetivo o valor por construir (PIO citado por Vega Ugalde 2014a, 78).

La norma jurídica que apuntala la copropiedad de la tierra –explícita en la Ley 3545– 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 García 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, 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, una vez que las posibilidades de reparto comunitario se han ido agotando, principalmente en el Altiplano y los valles (Colque y Soria 2014). Estos y otros autores y autoras 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. Las consideraciones que pueden hacer los padres para determinar a qué hijos o hijas otorgar las tierras pasan por quién o quiénes están dispuestos a trabajar la tierra y residir en el campo; quién o quiénes cuidarán de los padres ancianos, por ejemplo.

Ante 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).

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 Fondo de Emancipación 2012). Las mismas fuentes identifican también otras limitaciones para su aplicación, 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, debido a la falta de sensibilidad al tema por parte de funcionarios y funcionarias, escasos presupuestos, deficiente capacitación en género y aislamiento de instancias responsables. A estos factores se podría añadir el señalamiento de Nostas y Sanabria (2010) 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 hacia las mujeres.

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 Bacchi y Eveline), al cual alude la noción de participación incluida en la reforma de 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 hacia formas de participación más igualitaria en

el poder público, pero otros negativos, pues subsisten barreras y limitaciones para las mujeres que permanecen invisibilizadas.

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, la cabeza de familia (generalmente el hombre) quien es convocado a las asambleas comunitarias; es quien aparece como afiliado y, por lo tanto, con derecho de voz y voto en el espacio comunitario; es quien 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 esposas de los *mallkus*. Esta estructura de organización del poder es lo que se ha cuestionado, por ser desfavorable para las mujeres.

Autoras como Rivera o Denise Arnold han enfatizado en 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 otras dinámicas (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 (2010, 173) 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.<sup>26</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 tácitas o expresas 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 extrafamiliar 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 en la Ley 3545 cuando se 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 (FCC), 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

<sup>26</sup> El análisis de Nostas y Sanabria es sobre las mujeres del pueblo guarayo, en el departamento de Santa Cruz, pero puede hacerse extensivo.

vez, espacio de residencia y de reproducción como espacio económico. Por otro lado, familia y comunidad están estrechamente ligadas; las estructuras de parentesco son a la vez estructuras económicas y políticas, lo que abonaría también a la difuminación de la relación entre lo público y privado. Estas constataciones le llevan 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 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 2012, 9).<sup>27</sup>

No comparto esta idea. Las entrevistas realizadas 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, resienten la falta de involucramiento de sus esposos en el trabajo reproductivo. Un par de fragmentos son muy elocuentes en este sentido.

En el sector productor, la que trabaja más es la mujer; el varón trabaja, hace más esfuerzo, pero sale a trabajar a las ocho de la mañana y descansa a las cinco 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.<sup>28</sup>

<sup>27</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 2012, 9).

<sup>28</sup> Entrevista a actora social en Bolivia, 2013.

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 comida, 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 serían de hombre y de mujer, no ve.<sup>29</sup>

“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>30</sup>

Un tercer aspecto es el contexto general de precarización de la producción agrícola campesina, contraparte del éxito empresarial de los agrogocios (*latifundio productivo*), que relativiza los avances de las mujeres campesinas, indígenas y originarias en el acceso a la propiedad de la tierra, pues este significaría “inclusión en contextos de exclusión”, según señalan Colque y Soria (2014).

Como analicé anteriormente, 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. Sin embargo, 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*. Se pensaba que el Estado, mediante medidas técnico-administrativas, podía revertir la inequitativa estructura de tenencia de la tierra. 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 agrícola-

<sup>29</sup> Entrevista a actora social en Bolivia, 2013.

<sup>30</sup> Este es un punto central de cuestionamiento de las feministas a la organización de la economía solidaria (y por extensión, de la economía comunitaria).

las las perjudicaba directamente.<sup>31</sup> Así, las mujeres expresan también su inconformidad con varios aspectos que las constriñen en su realidad de productoras, como los siguientes.

- 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 (...)<sup>32</sup>

- El desaliento de la producción de alimentos por la masiva importación de estos

[En] 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 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.<sup>33</sup>

- La falta de atención a los problemas 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

31 La cruda realidad es que el 87 % de pequeños productores ocupa el 14 % de la superficie arable, mientras que el 13 % de medianos y grandes productores ocupa el 86 % de la tierra productiva (Urioste citado por Liendo 2011).

32 Entrevista a actora social en Bolivia, 2013.

33 Entrevista a actora social en Bolivia, 2013. Análisis académicos y opiniones recabadas a especialistas coinciden con la apreciación de que se ha priorizado el control de la inflación, mediante importación de alimentos, en vez de la producción interna.

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 solo para ellos.<sup>34</sup>

Se invisibiliza [a] 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.<sup>35</sup>

Liendo (2011, 21) 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”. Colque y Soria argumentan 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 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). Sánchez García (2012) 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” (139).

Así pues, el contexto desventajoso para la agricultura familiar y la pequeña propiedad, en el que se inscriben la mayoría de mujeres beneficiarias

34 Entrevista a actora social en Bolivia, 2013.

35 Entrevista a actora social en Bolivia, 2013.

de títulos de copropiedad o de propiedad personal, se deriva de una política de reconducción comunitaria de la reforma agraria que dejó intocada la concentración latifundaria. Este 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 ellas.

### Apelar a la agencia propia de las mujeres sin asumir responsabilidad colectiva

La quinta pregunta de Bacchi (2009) conduce mi reflexión. 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 con el 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>36</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 transcurrida entre 1996 y 2006. Por ende, son ellas, con su participación, las llamadas a revertir la inequidad contra sí mismas; tal representación 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. Con esto se reafirmaría 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. Al valorar el trabajo del INRA, señalan: “Muy poco hicieron (para sensibilizar

<sup>36</sup> Es una connotación distinta a la representación de inequidad de la estructura de tenencia de la tierra, que había inspirado la política general de reconducción de la reforma agraria, la cual sí obedecía a una referencia propia, interna, de la realidad boliviana.

a los hombres), pero no en su totalidad. Fue más tarea de las mujeres, más que todo las organizaciones, las que están organizadas”.<sup>37</sup>

Es decidir el hecho de que los sucesivos planes sectoriales del MDRyT no contengan líneas de acción y metas específicas referidas a las disposiciones de género de las leyes 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 de 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 autoimpone un límite de acción relativo a la equidad de género, amparado, en parte, en la disposición de la Ley INRA que señala: “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, como el manejo de recursos naturales en los TIOC o el trámite para declarar las autonomías indígenas– encierra también una contradicción discursiva. Por una parte, las medidas de equidad de género solo 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 ellas.

<sup>37</sup> Entrevista a actora social en Bolivia, 2013.

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.<sup>38</sup>

¿Qué efectos de subjetivación provocaría en las mujeres indígenas originarias campesinas esta apelación a su participación? Es difícil saberlo. Colque y Soria (2014) evidencian distintos escenarios de esa participación en las instancias de decisión comunitaria; muestran en unos casos que, a pesar de una mayor visibilidad adquirida por las mujeres, esta 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. Uriona (2010) 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 exigen determinadas aptitudes y capacidades (como saber leer y escribir, por ejemplo). Según esta autora, aunque podría hablarse de un avance paulatino en la participación de las mujeres en las organizaciones comunales, esta decrece en las organizaciones supracomunales.

No obstante, pareciera que la situación ha experimentado variaciones en los diversos contextos de Bolivia, por la propia presión de las mujeres, por su protagonismo en las luchas generales de los pueblos indígena originario campesinos, o por una menor presencia física de los hombres en el ámbito rural. Respecto de esto último, Colque y Soria (2014, 152) 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.

38 Entrevista a actora social en Bolivia, 2013.

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. Esto posibilita a las mujeres acceder a instancias de decisión y aun 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>39</sup> Se asistiría, entonces, a notables variaciones de situación respecto a la organización del poder y autoridad en los espacios comunitarios y supracomunitarios, que marcarían distintas posibilidades de participación de las mujeres y darían pie para que las relaciones de género experimenten mayor movilidad o permanencia.

Ahora bien, el hecho formal de la titulación, aunque no abarca todas las aristas de cambio requeridas 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.<sup>40</sup>

Ligado a la titulación, también sienten que ha habido apoyo en la canalización de recursos del Fondo Indígena o del Banco de Desarrollo Productivo

39 Uno de mis entrevistados sostiene, en cambio, que existe una tendencia de recampesinización o “vuelta al campo” por parte de hombres y mujeres que bordean los 40 años, que no encontraron las mejores oportunidades en las ciudades. Sea por la vía de compra de tierras o por la muerte del padre o diversas circunstancias, regresan al campo y forman comunidades (entrevista a especialista social en Bolivia, 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” (Rivera citada por FCC 2012, 52).

40 Entrevista a actora social en Bolivia, 2013.

(BDP). Aunque los formularios requeridos son complicados y las organizaciones locales tienen que contratar profesionales para que los ayuden, hay sin embargo 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.<sup>41</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 20 tractores a su municipio, 10 tractores aquí, les damos semillas, van a vender a EMAPA [Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos]”, 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 solo 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”.<sup>42</sup>

Para los pueblos indígenas no [hay apoyo], para el sector sindicalista, sí (...) El tipo de proyectos son otros (...) La política de Evo es la produc-

<sup>41</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 las productoras y 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).

<sup>42</sup> Entrevista a actora social en Bolivia, 2013.

ción, producción, producción, y la producción no está en nosotros, no podemos producir grandes hectáreas de arroz, de soja; 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.<sup>43</sup>

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 diferentes realidades productivas y tienen también diversas expectativas de lo que debería ser un desarrollo económico acorde a sus visiones.

Lo que se puede colegir en términos prácticos es que una porción de mujeres ha sido beneficiada en lo que respecta a acceso a la tierra escasa: entre 2006 y 2009, la titulación a mujeres solas se incrementó en 515 %, y la titulación conjunta, en 357 % respecto de los 10 años anteriores. No obstante, la superficie titulada a mujeres en el periodo 2006-2009 creció en un 20 % y la superficie en titulación conjunta ascendió en 6 % (Conexión Fondo de Emancipación 2012, 60). Aun con las medidas de equidad, en tanto la mayoría de mujeres se encuentran en el grupo de las pequeñas propietarias, como tales, experimentarán las dificultades del empobrecimiento y falta de estímulo productivo y social del ámbito rural campesino, hecho que diferentes estudios han documentado. Sin embargo, ellas reciben el “encargo social” (Sánchez García 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, lo cual genera un desbalance claro entre lo que sus comunidades, la sociedad, el Estado y el modelo agrario vigente les dan y lo que les piden.

<sup>43</sup> Entrevista a actora social en Bolivia, 2013.



## Capítulo 5

### Política de registro, control y regulación de las actividades de economía solidaria en Ecuador y tratamiento de género en la política sectorial

“Es necesario reconocer que escoger políticas para examinarlas es, en sí mismo, un ejercicio interpretativo”, señala Bacchi (2009, 20). Por ello comienzo refiriéndome a las razones de escoger esta política para el caso ecuatoriano; aunque no está, en sentido estricto, formulada como tal, es parte fundamental de la LOEPS y comprende un conjunto de medidas y procedimientos, además de instituciones encargadas de impulsarla.

La interpretación de que esta política ha sido central y merece ser analizada por la importancia que le concede la mayoría de actores de la EPS entrevistados, y por la discrepancia y controversia suscitada con los actores estatales. El registro, control y regulación de las organizaciones de la EPS constituye, para los primeros, una camisa de fuerza que ha debilitado y perjudicado el normal desenvolvimiento de sus organizaciones y actividades, mientras que 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.

#### La EPS como sector problemático

Este subtítulo alude a la pregunta sugerida por Bacchi (2009): ¿cuál es el problema que está siendo representado en la política? A la hora de pensar políticas públicas para la EPS, diversos funcionarios estatales identifican una gama de problemas.

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 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 [Superintendencia de Economía Popular y Solidaria] (Jácome 2014).

El problema sería, entonces, la falta de institucionalización, de transparencia y la poca credibilidad de la EPS. Pero también, la dificultad del Estado de identificar y ordenar a actores y actrices de la EPS a efectos de organizar su política pública.

El MCDS [Ministerio Coordinador de Desarrollo Social] 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 llegan a toda la EPS que representan un número de personas que alcanza el 64 % de la PEA del país.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

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 a esos servicios

1 Entrevista a funcionario técnico gubernamental en Ecuador, 2014.

2 Entrevista a funcionario político gubernamental en Ecuador, 2014.

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 súper sencillas. En términos impositivos, se tiene el RISE [Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano] para los artesanos (...) eso ya es un proceso de formalización.<sup>3</sup>

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 2011b, 10-11).

Los problemas que dan lugar a la política, desde la perspectiva de estos voceros gubernamentales, atañen a las dificultades del Estado para una “relación ordenada” con la EPS, a la percepción más bien negativa y de subvaloración de las organizaciones y actividades de la EPS, y a la visión gubernamental de lo que necesitan para ser exitosas, desde un punto de vista económico. Es un problema que engloba 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 de viabilidad económica.

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. Dado que muchos de estos actores ya estaban

3 Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador, 2014.

antes en relación con distintos espacios estatales bajo lógicas diferentes, no había claridad sobre cómo manejar esta diversidad, bajo el imperativo de entenderla como sector económico, por lo que se requería clarificar los roles estatales 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, que no goza de credibilidad (buena fama y valoración) en el concierto nacional y que ha permanecido invisibilizado, con lo cual no ha sido sujeto de políticas públicas; un sector que adolece de debilidad económica y de informalidad, lo cual se expresa en la escasa relación con el sector privado y el Estado, y que desconoce los bienes y servicios que puede ofrecer la EPS.

### La información como clave de la gubernamentalidad

En este acápite intento responder a la pregunta de Bacchi (2009): ¿qué supuestos subyacen a la representación del problema?

La información ordenada y unificada por el Estado sobre los actores y actividades de la EPS aparece como punto de partida para cualquier relación del Estado y la EPS: tanto para lograr organizar las políticas públicas hacia el sector como para tener eficaces mecanismos de supervisión y control, y 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).

Obtener la información pasa por la actualización del registro de las organizaciones y 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 fundamental-

mente 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 2014).

También tiene 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 regularlo.

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).

La intervención regulatoria del Estado también se orienta a normalizar –en el sentido de normar y modelar– las organizaciones sociales de los actores y las actoras 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 solo 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 redundará en una mayor confianza de la sociedad en la EPS y en su consolidación.

Otro reto es fortalecer los organismos de integración (federaciones, redes) que lamentablemente no son representativos y eso lo hemos evidenciado con información y con claridad sobre el sector (Jácome 2014).

¿Cómo interpretar 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, según Senellart (2006), para distinguir 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. 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).

Cabe preguntarse entonces: ¿qué gubernamentalidad está presente para el gobierno de la población, inmersa en actividades de la 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 la 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 de Ecuador?

Lo que sostengo es que se trata 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. De esta manera, facilita la relación del Estado con este universo poblacional y atiende 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, con el argumento de que esta es deficiente o inexistente, lo que la convierte 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 a este ritual; muchas existen desde hace décadas y ya estaban legalizadas

en otras instancias del propio Estado. 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 esos, se brinde al Estado la información necesaria para ejercer de manera eficiente sus funciones, de cara al nuevo sector. Se trataría, pues, de gobernar una EPS dispersa, corrupta y descarriada de su rol 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 histórico respecto de todo lo que hubo antes.

El hecho de que este registro lo asuma una entidad de la Función de Transparencia y Control Social y no de la Función Ejecutiva muestra que el sentido subyacente es el control y la supervisión, más que la definición de políticas públicas gubernamentales. 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 negativamente, 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, para los actores de la economía privada no se ha establecido 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. El reforzamiento de los vínculos sociales y la autogeneración de iniciativas se opacan ante el predominio estatal como forjador de la EPS. Las relaciones de poder se velan en un marco en el que los reguladores se autoproclaman como representantes de toda la sociedad.

### La recuperación del Estado y la “superación del Estado burgués”

Siguiendo la tónica, reflexiono a partir de la pregunta de Bacchi: ¿cómo se ha llegado 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 2011a, 7).<sup>4</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 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 (Álvarez, Barragán y Rosero 2014, 85).

Este énfasis se justifica como un imperativo de superación de la “larga y triste noche neoliberal”, frase reiterativa del presidente Correa y sus ministros. 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 López 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 SENPLADES 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,

<sup>4</sup> Nótese el orden en que el presidente presenta estos cuatro ejes de cambio de su gobierno.

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 Álvarez, Barragán y Rosero 2014, 77).

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.

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>5</sup> y la Dirección Nacional de Cooperativas, entidad perteneciente al MIES.<sup>6</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 a las primeras se las sometía a las mismas normativas de control de la banca privada (Jácome y Ruiz 2013). “¿Ustedes sí se acuerdan lo que era la Dirección de Cooperativas, verdad? Un antro de corrupción, desorden, suciedad, fealdad” (Correa 2011b, 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 orga-

<sup>5</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 (Miño 2013).

<sup>6</sup> La Dirección Nacional de Cooperativas fue creada en 1961, por el gobierno de Velasco Ibarra, como parte del Ministerio de Previsión Social (Miño 2013).

nizaciones, 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).

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 estos 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. Por otro lado, habría que cambiar el funcionamiento de las organizaciones de la EPS que, de acuerdo con la visión prevaleciente, estarían desviadas de sus roles sociales y éticos.

La representación del punto de quiebre es parte del *leitmotiv* gubernamental; asume un proceso fundacional que recupera y continúa las tradiciones bolivarianas y alfaristas<sup>7</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 EPS harían parte sustantiva de esta refundación y se inscribirían plenamente en la oposición de lo nuevo frente a lo viejo.

7 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.

Los actores gubernamentales se asumen, pues, como protagonistas de auténticos “cambios paradigmáticos” en la gestión del Estado.<sup>8</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 el presidente Correa (2012, 10) como esencia de su gobierno.

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 Zavaleta, pensador boliviano, y convertirlo en un “Estado integral”, como lo llamaba Gramsci, en un Estado Popular representando a todas y a todos.

Este [la aprobación de la LOEPS] 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 2011b, 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>9</sup> De esta representación se erige un Estado centro, eje, demiurgo y

8 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 2014).

9 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 Delgado, concluye el proceso formativo del

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, sería 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).

Paradójicamente, en plena revolución ciudadana, la ciudadanía partícipe de la EPS accederá 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 solo 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).

Estado al tomar la posta de los cuatro anteriores constructores del cerebro político republicano” (Torre 2013, 158).

## Control y regulación, en vez de fomento

Qué se ha dejado sin problematizar en esta representación del problema, se pregunta Bacchi. 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). Desde esta perspectiva, interesa rastrear las voces disidentes y críticas de 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 actoras y actores de la EPS entrevistados dan cuenta de que sus preocupaciones no se ven reflejadas en las políticas de EPS, y en particular en la que analizo aquí. “Lo que se quería era una ley que fomenta, pero terminamos con un marco legal que controla”.<sup>10</sup>

La preocupación y necesidad prioritaria de las actoras y actores de la EPS es el fomento de sus actividades. En la institucionalidad creada por la LOEPS, el organismo encargado del fomento es el IEPS, fundado en 2009 y adscrito al MIES, cuya acción es aún muy limitada, según la opinión de actores y actoras. 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. Sin embargo, no alcanza a atender la variedad de circunstancias y requerimientos de crédito de actoras y actores de la EPS, especialmente de aquellos que apuntan a montos superiores a lo micro.

Lo que me interesa analizar es la relación de la política de registro, control y regulación de las organizaciones de la EPS con el fomento demandado como prioritario por actores y actoras.

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

<sup>10</sup> Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador, 2014.

financiamiento, no va a asistirle con fomento ni le va a permitir que saque un RUC [Registro Único de Contribuyentes], 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?<sup>11</sup>

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. Además –y quizás lo más importante– que provoca una serie de trabas al funcionamiento de las organizaciones de la EPS, relativas a varias dimensiones, que van en sentido opuesto al fomento de la EPS. Estas son:

- 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. 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 comunales y cajas de ahorro, eso es lo que la economía popular y solidaria ha generado.<sup>12</sup>

- 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 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.<sup>13</sup>

11 Entrevista a actora social de la EPS en Ecuador, 2014.

12 Entrevista a actora social de la EPS en Ecuador, 2014.

13 Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador, 2014.

El problema es el tiempo que se da para realizar los distintos trámites necesarios, excesivamente corto. Se necesita que se dé tiempo 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.<sup>14</sup>

- 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, 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 [Servicio de Rentas Internas], es decir, que se llevan los trámites de la misma forma que cualquier empresa privada.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

- 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 esta 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.<sup>17</sup>

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

14 Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador, 2014.

15 Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador, 2014.

16 Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador, 2014.

17 Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador, 2014.



popular y solidario, pero aún no lo hemos afrontado, no hemos estado a la altura”, lo reconocía autocríticamente el subsecretario de Planificación (Arauz, 2014).

¿Dónde están entonces los silencios de las representaciones prevalentes en la política de registro, control y regulación de las organizaciones de la EPS?

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 y actoras. 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, en su defecto, 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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup>

La rigidez que parece haber primado en el registro y la 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, lo que permite percibir que cobran importancia requisitos externos (estatales) que pesan más que su forma habitual de desenvolverse.

18 Entrevista a actora social de la EPS en Ecuador, 2014.

19 Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador, 2014.

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 sí da problemas, tanto para el fortalecimiento como para el desarrollo de las organizaciones.<sup>20</sup>

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 autogestión y generación 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 actoras y actores 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.<sup>21</sup>

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 orden debe apegarse a la realidad del país. La regulación actual es problemática.<sup>22</sup>

La representación del problema ponía 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

20 Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador, 2014.

21 Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador, 2014.

22 Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador, 2014.

Estado y la EPS. Aun aceptando esta importancia, 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 (...) que devino en una visita a las organizaciones para levantar información.<sup>23</sup>

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; así se precautela una inicial relación de confianza o, al menos, de conocimiento mutuo. El segundo paso ha sido una búsqueda de coordinación intraestatal con otros ministerios, que se remata con una visita particularizada a las organizaciones. El Estado va a las organizaciones y no demanda que estas vayan a una entidad estatal recién creada, que para la gran mayoría 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 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.<sup>24</sup>

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; 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 infor-

<sup>23</sup> Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador, 2014.

<sup>24</sup> Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador, 2014.

mación cobra relevancia en función del desarrollo de un trabajo concreto con las organizaciones de actores y actoras; 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 las personas involucradas; 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.

### Sospecha o conmiseración hacia actores y actoras de la EPS

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 impuestos a lo que puede ser pensado y dicho respecto de los problemas de la realidad y de las políticas; a efectos de subjetivación, que se refieren a las formas en las que los sujetos y las subjetividades son constituidas en los discursos, con lo que se provocan formas de sentir respecto de sí mismos y de los otros; también a efectos de vida, donde se analizan 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 un ordenamiento desde el Estado; o porque en cuanto expresión de la informalidad, es un conglomerado de pequeños y excluidos y, consecuentemente, 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 ha tenido el efecto discursivo de atar el le-

vantamiento de información al registro de las organizaciones (y sus cambios estatutarios). Así, junto con la información, se logra el control y moldeado de dichas organizaciones. Otras formas de recabar información no han sido consideradas: por ejemplo, concertar con los actores y actoras de la EPS para que el proceso de levantamiento de información le sirva tanto al Estado como a sus organizaciones. Estas últimas pueden tener interés en 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, desde una lógica tecnocrática estatal y atada al objetivo primordial de control y regulación.

El predominio de este objetivo se impuso a la necesidad de fomentar la EPS como prioridad, lo cual hubiera cambiado el enfoque para el acopio de información, puesto que esta habría aparecido como una necesidad percibida por todos los actores y actoras, y como 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 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 refundación 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 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, 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 2014).

Otro ángulo de la apreciación sobre los sujetos de la EPS es que, en cuanto 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 esta era dejarlos nuevamente invisibilizados, que es dejar excluido a un sector muy importante de nuestra economía, que hubiera devenido en otro gran problema.<sup>25</sup>

La salida para esta situación se presenta un tanto ambivalente porque en unos momentos se habla de visibilizar a estos actores, y en otros, de formalizarlos. O sea, se critica que antes (en el neoliberalismo) se los haya invisibilizado, pero si la solución es formalizarlos, se estaría aceptando que ser informales es negativo o, dicho de otra manera, la visibilización requeriría su formalización.<sup>26</sup>

Detrás de esta idea hay un trasfondo de lo que se piensa que se requiere para ser exitoso económicamente. 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

25 Entrevista a funcionario político gubernamental, 2014.

26 El supuesto de la invisibilización de los informales en el período anterior no es tan cierto. El pensamiento desarrollista y el marxista analizaron 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 Programa Regional de Empleo de América Latina y el Caribe (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 Coraggio propusiera en los años noventa su concepto de economía popular, en contraposición al de informalidad (Coraggio 1995).

y, por ende, registrarse. El efecto de subjetivación de esta idea es que los actores de la EPS no pueden ser exitosos a menos que se articulen a la economía privada o estatal.

Es preciso puntualizar que 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. 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. “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”.<sup>27</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).

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 y actoras—. Por el contrario, ha entorpecido la vida organizativa de la mayoría de estas, y ha generado inequidad, porque ha dificultado el surgimiento y la consolidación de iniciativas pequeñas de la EPS, al haber impuesto como modelo los mecanismos de funcionamiento de las más grandes. Todo esto ha perjudicado especialmente a las organizaciones de producción, porque dicho modelo 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,

27 Entrevista a actora social de la EPS en Ecuador, 2014.

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.<sup>28</sup>

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 con 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, está haciendo morir a las pequeñas iniciativas.<sup>29</sup>

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 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 ellos, que tienen la metodología, y ya no son los mismos actores que se manejaba en un principio. Actualmente, 25 de 116 organizaciones están registradas.<sup>30</sup>

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

28 Entrevista a actora social de la EPS en Ecuador, 2014.

29 Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador, 2014.

30 Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador, 2014.

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.<sup>31</sup>

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 que los funcionarios estatales aprendan lo poco o mucho que se haya ejecutado en periodos anteriores respecto del sector informal o microempresarial –denominaciones usadas antes para caracterizar lo que hoy se entiende como EPS–.<sup>32</sup> Algunos balbuceos se manifiestan, por ejemplo, respecto a la inconveniencia de hacer políticas homogéneas para lo popular y para lo solidario. Este sería un ejemplo de un tema estratégico que no ha podido aún ser abordado por quienes trabajan en 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.<sup>33</sup>

31 Entrevista a funcionario político gubernamental en Ecuador, 2014

32 “Al cooperativismo se dedicó un capítulo entero del Plan Nacional de Desarrollo (elaborado en 1980)”, señala Da Ros (2007, 265). En el periodo 1984-1988 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 Microempresarial (FODEME); se fundó el Instituto Nacional de Empleo, que empezó a generar información laboral, incluyendo al sector informal (Pita, Pérez y Moscoso 1992). “En Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1992, el sector informal ya merece políticas y acciones específicas” (Pita, Pérez 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, Pérez y Moscoso 1992). Miño (2013) da cuenta de acciones gubernamentales de intervención en cooperativas, y de políticas y programas impulsados en la etapa neoliberal.

33 Entrevista a funcionario político gubernamental en Ecuador, 2014.

### Institucionalidad estatal acrecentada y actores de la EPS dispersos

Al respecto, Bacchi se pregunta: ¿cómo y dónde se produce, disemina y defiende una determinada representación del problema?, ¿cómo puede ser cuestionada, trastornada y cambiada?

El núcleo institucional de esta política es la 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 folletos en los que se han difundido las estadísticas de las organizaciones y los análisis sustentadores de la política. El motor 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 en tanto proceso superador del pasado neoliberal.

La LOEPS, marco de elaboración de las políticas de EPS, está siendo reformada desde 2013 y no se ha aprobado tal reforma. La Asamblea Nacional ha convocado algunos eventos de discusión con actoras y actores, pero no se observa en los personeros gubernamentales un cambio sustancial de las representaciones prevalecientes.

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 tres años de su aprobación, es una prueba de que no ha rendido los frutos que se esperaba.

Actoras y actores no desestiman la posibilidad de incidir con sus posiciones, pero no se conoce de una propuesta consensuada entre los distintos colectivos de organizaciones. No se puede hablar como tal de un movimiento de EPS o de economía solidaria. Existen varios agrupamientos que actúan en interlocución bilateral con el gobierno cuando lo requieren, pero no se han 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 sea más cercana a la realidad”.<sup>34</sup>

34 Entrevista a actor social de la EPS en Ecuador, 2014.

Una vez aprobada la nueva Ley por parte de la Asamblea Nacional, el presidente la vetó totalmente y hasta enero de 2018 no se la había vuelto a tratar en el órgano legislativo.

## Mi propia representación

Bacchi (2009) insta a explicitar las propias representaciones de quien analiza, para ejercitar el imperativo de autorreflexividad que propone su enfoque; 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 están detrás.

La representación del problema que pondría por delante para la definición de políticas sectoriales para la EPS es la falta de fomento a sus actividades; por lo tanto, priorizaría una política de fomento en vez de la política de registro, control y regulación de las organizaciones y actividades de la EPS. Engarzando con la 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 de 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 EPS.

El supuesto que está detrás es que en Ecuador las economías popular y solidaria existen como realidades anteriores al periodo gubernamental del presidente Correa. Constituyen un conjunto de experiencias económico-sociales de gran diversidad y heterogeneidad, entre las cuales se pueden 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 ello sería indispensable mantener sólidos canales de comunicación y participación de estos actores en la de-

finición de las políticas. Su convocatoria debería ser el punto de partida de cualquier política pública, pues a los actores de iniciativas solidarias se los conoce bien porque llevan años de trabajo y están relativamente organizados; es preciso conocer y valorar esas experiencias. Sería necesaria también una fuerte alianza del gobierno central con los gobiernos locales, que posiblemente tienen un conocimiento mucho más concreto de esas iniciativas, a fin de trabajar, desde el inicio, con un fuerte enraizamiento territorial.

La modalidad de implementación de la política pública buscaría ligar el levantamiento y la depuración de la información sobre la EPS con las intervenciones del Estado para fomentarlas. Asimismo, habría que 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 analizarían conjuntamente los vacíos que subsistan y se acordaría un segundo momento concertado de levantamiento de información.

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, ni existe una sola forma de conseguirla. Hay información diseminada que es preciso organizar. 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, a partir de los distintos actores y actoras que harían uso de ella.

Las fuentes de información sobre la EPS son varias: el Censo Económico realizado en 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, 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 este, en 2002 existían 2668 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 3259 (Jácome 2013, 66), con lo cual la brecha de información existente 10 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 subregistro preexistente, pero que resulta discreto. En ese sentido, no ameritaría sobredimensionar la carencia de información existente, como lo ha hecho la SEPS para validar su propio trabajo.

Dado que 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 actores 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, porque restringirlas resulta discriminatorio respecto a la creación de sucursales de los bancos, y porque es absurdo pretender determinar, desde el Estado, un patrón territorial de ubicación cooperativa distinto al que ha existido siempre.<sup>35</sup> En todo caso, se podrían impulsar incentivos para la creación de cooperativas en ciertos territorios, pero no prohibirlas en otros. Finalmente, el criterio generalizado de los actores de la EPS es que el contenido de la LOEPS se basa en las realidades de las cooperativas, particularmente de las de ahorro y crédito, que se ha trasladado artificialmente al universo de organizaciones de la EPS; esto ha provocado

<sup>35</sup> Da Ros (2007, 277) señala “Si se comparan esos datos (correspondientes al Censo Nacional de Cooperativas de 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”.

graves cuellos de botella en su funcionamiento. Por ello, quizás lo más adecuado sería contar con una ley y superintendencia de cooperativas, como ya se había planteado desde 1992 (Miño 2013), y otra que norme las organizaciones de la EPS fundamentalmente afinadas en actividades productivas. Para estas no se requiere una superintendencia ni un registro unificado en una sola institución. Se requieren parámetros unificados de registro que vayan configurándose a partir de analizar la diversidad de modalidades organizativas realmente existentes, de modo que las reglamentaciones se adecúen a la realidad y no se pretenda moldear con una camisa de fuerza legal la diversidad de expresiones asociativas existentes. Los ministerios, los gobiernos locales o las entidades estatales –con las que las organizaciones se relacionan de manera natural para sus actividades en los distintos territorios– podrían continuar haciéndose cargo del registro legal de las organizaciones. Este registro no debe ser un requisito para beneficiarse de políticas y programas a los que la ciudadanía tiene derecho. Canales de coordinación interinstitucional –en el marco de la modalidad concertada de levantamiento de información– 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. No es una visión de sospecha, especialmente en relación con las cooperativas de ahorro y crédito. Es útil recordar la estabilidad y crecimiento que experimentaron estas en el momento de la gran crisis económica del Ecuador de fines del siglo XX, frente al descalabro del sistema bancario. Ello prueba la 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 solo 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).

Una década después, otros indicadores continuaban mostrando las virtuales sociales del sector cooperativo.

Las cooperativas para el año 2009 representaban que en conjunto disponían de un accionar diferente al sistema bancario: mientras estas 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 posicionarse en el lado de los actores de carne y hueso de la EPS, y no en los escritorios de los tecnócratas del Estado, constituye una ventaja para pensar mejor las políticas públicas. 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; cuestiona la visión de que se trata de algo incómodo, negativo o, en todo caso, necesitado de reducirse a determinados moldes. También permite tomar en consideración las lógicas diferentes de funcionamiento de las actividades productivas y las financieras en la economía solidaria, y la necesidad de no subsumir las unas en las otras, porque ambas son importantes. No obstante, si se tratara de establecer prioridades, la balanza se inclinaría 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 y actoras de la EPS. El énfasis sería fortalecer el núcleo solidario de la EPS, mediante meca-

nismos que fomenten su autogobierno, más que la regulación estatal; que construyan la información y el saber de la EPS para la EPS, como un proceso concertado, interinstitucional y colectivo; que generen un campo estratégico de empoderamiento económico, social y político de los actores de la EPS, particularmente de la economía solidaria; y que posibiliten 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.

### La dimensión de género implícita y explícita en las políticas de EPS en Ecuador

Por parte de funcionarias responsables del tema en el MIES y en el IEPS hay un reconocimiento de que no existe una visión específica y expresa de género en las políticas de EPS 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 han 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.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador, 2012.



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.<sup>37</sup>

Estas opiniones afirman que no hay un enfoque de género en las políticas de EPS y, en alguna medida, reconocen la necesidad de implementarlo. Aun partiendo de esta aceptación de la ausencia, existen visiones de género, implícitas, pero actuantes, en el quehacer de los organismos públicos encargados.

Bacchi y Eveline (2010) sostienen que todas las políticas atribuyen prácticas de género y deben ser analizadas por sus efectos de género.<sup>38</sup> Por eso, en lugar de analizar una política específica explícitamente formulada como política de género o con enfoque de género, analizaré aquí el discurso que permite entender esa carencia.

### La pobreza como desencadenante de una política de EPS

Lo que se desprende de la primera de las opiniones reseñadas es una referencia a las mujeres receptoras del bono (a cargo del MIES) y a otras actividades impulsadas por el IEPS, en las que ellas cumplen un rol predominante. El llamado Bono de Desarrollo Humano (BDH) es una transferencia monetaria de 50 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; se ha reducido a menos de la mitad el número de madres beneficiarias y se ha incrementado el de adultos mayores y de personas con discapacidad.<sup>39</sup> En total, ha habido una reducción de 161 000 beneficiarios, pero se ha incrementado el monto

37 Entrevista a funcionaria política gubernamental en Ecuador, 2012.

38 *Gendering practices* es el concepto en inglés que usan las autoras (Bacchi y Eveline 2010).

39 En 2015, menos de 500 000 madres recibían el BDH cuando en el año 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 7928 a 128 000] (MIES 2016, 12).

destinado a la transferencia en un 68,74 %, debido al incremento del valor unitario.<sup>40</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 este (600 o 1200 dólares), según se trate de un crédito individual o asociativo (MIES 2016). Todos los créditos operan con una tasa de interés del 5 %; hasta octubre de 2013 eran canalizados a través de algunas instituciones estatales y cooperativas de ahorro y crédito. A partir de esa fecha, solo el Banco de Fomento (llamado ahora Ban Ecuador) es el operador (público) del CDH (MIES 2016), debido a que por las demoras en la transferencia de fondos estatales las cooperativas declinaron esta tarea.<sup>41</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>42</sup> De los datos recabados por el IEPS, entre 2007 y 2012 se habría canalizado USD 579 367 000 000 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. Cabe recalcar, asimismo, que ha habido varios cambios de montos de BDH y CDH, cambios de modalidades de crédito otorgados en el periodo 2007-2013, y un 65 % de personas beneficiarias ha recibido más de un CDH (MIES 2016, 15).

40 El monto mensual destinado para el BDH en 2015 era de 55 412 750, mientras que en 2007 era de 38 092 170 dólares (MIES 2016, 13).

41 Entrevista a funcionario estatal, 2017.

42 De acuerdo con los documentos existentes, la modalidad ampliamente mayoritaria es la del CDH individual, que fue el 85 % entre 2007 y 2012, seguido del microempresarial, 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 de un 9% de asociativos (MIES 2016, 16).

Más allá de la información cuantitativa disponible, me interesa analizar cuál es el problema que está siendo representado en la transformación del BDH en CDH.

Según explica la entrevistada, la orientación del MIES apunta a generar ingresos sustitutivos del bono para que sus beneficiarios 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 con el 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.<sup>43</sup>

La representación del problema que está 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>44</sup> Se aspira a que la población pobre, receptora del bono, pueda mejorar sus ingresos.

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, generen o fortalezcan actividades productivas.<sup>45</sup>

43 Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador, 2012.

44 “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 gubernamental en Ecuador, 2012).

45 Entrevista a funcionaria política gubernamental en Ecuador, 2012.

### Política de género igual a mujeres beneficiarias

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 ellas saben hacer o que ya venían realizando. Habría en estos dos aspectos un cierto enfoque de género implícito, según las entrevistadas.<sup>46</sup>

El enfoque se vuelve explícito en el Programa de Desarrollo del Corredor Central, financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), cuya responsabilidad estuvo a cargo del MAGAP y pasó al IEPS en 2009. En este se mencionan como indicadores de éxito, en la dimensión de género, el haber logrado un porcentaje relativamente equitativo de beneficiarias, habiendo identificado oportunidades productivas para mujeres.<sup>47</sup> De manera implícita o explícita, se supone que el enfoque de género consiste en favorecer a mujeres (pobres) 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 importancia al liderazgo y a la participación de las mujeres en la toma de decisiones de sus proyectos y organizaciones.<sup>48</sup> Entre las estrategias imple-

46 “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 justamente para halar a pequeños productores para proveer los centros de cuidado infantil del buen vivir, o servicios de *catering*” (entrevista a funcionaria política gubernamental en Ecuador, 2012).

47 “De las 173 iniciativas productivas cofinanciadas, se atendieron a 16 272 familias, de las cuales 6782 son jefas mujeres y 9490 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 América Latina 2014, 122; 124).

48 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, pisci-

mentadas 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).

### Género y pobreza: un abordaje disparajeo

Al inicio de la gestión de gobierno del presidente Correa, se creó una instancia encargada de la EPS en el MEFP (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas); desde 2009, esta responsabilidad pasó al MIES, creándose el IEPS. Este cambio institucional (desde un espacio económico a uno social) reubicó a la EPS 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.<sup>49</sup>

El aumento de los índices de pobreza en el mundo y, en particular, en América Latina durante las décadas del ochenta y noventa, generalizó 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. Estos implicaron diversos mecanismos de ajuste fiscal, que limitaron los presupuestos –ya pequeños– de gasto

cultura y crianza de animales menores (Intercooperación América Latina 2014, 125). No se explica, sin embargo, cuáles fueron los indicadores de liderazgo y toma de decisiones.

49 “Misión del MIES”. <http://www.inclusion.gob.ec/misionvision/>

social y se generaron medidas de carácter compensatorio para evitar la profundización del empobrecimiento de la población. Todo esto sucedía a la par de que se extendían los postulados neoliberales en el mundo. En América Latina, los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial y diversas agencias de desarrollo bilateral se encargaban de promover políticas antipobreza, la mayoría basadas en estrategias de focalización hacia las poblaciones más vulnerables. Las políticas de transferencias monetarias se inscribieron en este impulso desde que comenzaron a aplicarse, en 1998, durante el gobierno de Jamil Mahuad. Al principio estuvieron orientadas solamente a entregar un pequeño subsidio monetario; 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 salud de niños y niñas de 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 refuerzan los roles de cuidado como atributos y responsabilidades exclusivas de las mujeres y se aumenta su carga de trabajo. Asimismo, se ha cuestionado 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 Enríquez 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 BDH en CDH para impulsar iniciativas productivas de las mujeres: el enfoque “antipobreza” 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, relaciona-

das con mejorar sus condiciones económicas y sociales de supervivencia.<sup>50</sup> Mientras el enfoque antipobreza se centra en potenciar el rol productivo de las mujeres, el de eficiencia reconoce e impulsa que las mujeres cumplan diversos roles productivos, reproductivos y comunitarios, basándose en una idea de disponibilidad elástica del tiempo por parte de ellas. 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, al introducir las condicionalidades sociales de educación y salud como parte de la política del BDH se reafirma la responsabilidad de las mujeres en el bienestar de sus familias, no una corresponsabilidad compartida entre madres y padres de familia. Los intentos de transformación del bono en crédito apuntan 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, 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, su participación 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 devienen de la exigencia del FIDA, entidad financiadora del Programa de Desarrollo del Corredor Central, que tiene una política explícita de género para todas sus operaciones. Sin embargo,

<sup>50</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).

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 (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>51</sup>

### Eclipse del trabajo reproductivo

El enfoque antipobreza y el enfoque de eficiencia son los marcos en los que se han insertado las políticas de EPS en Ecuador, en lo relacionado con la participación de las mujeres. Estos enfoques, como 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 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: la división sexual del trabajo, que aflora muy categóricamente cuando se piensa en políticas relacionadas con el mundo laboral. Sin embargo, 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 a la división sexual del trabajo no apareció como preocupación. Más bien,

<sup>51</sup> 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).

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.<sup>52</sup>

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, y usando como estrategia principal la sensibilización de las mujeres participantes. No existía la visión de género en el propio ámbito de la EPS.

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 impulsa el INFA [Instituto Nacional de la Familia] 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.<sup>53</sup>

Tampoco estaba presente un cuestionamiento al tipo de actividades que se promovían para las mujeres como trabajo productivo, que 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 con-

52 Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador, 2012.

53 Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador, 2012.

trario, 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 estas te demandan. Al demandarte ha hecho que la política sea diseñada para el sector”.<sup>54</sup>

Se menciona en círculos gubernamentales que un paso adelante en la LOEPS constituye el reconocimiento de las personas responsables de la “economía del cuidado” como pertenecientes a las UPES que, junto con los sectores comunitarios, asociativos y cooperativistas, integran la EPS (LOEPS o Ley 444/2011, art. 8).

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 o Ley 444/2011, art. 74).

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, como el acceso a la seguridad social, el financiamiento, la capacitación. 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.<sup>55</sup>

Supone reconocer la actividad de cuidado *des-domesticada*, convertida en una actividad económica; no significa reconocer económicamente el trabajo de cuidado o reproductivo que se realiza dentro de las familias propias de las actrices y los actores económicos.

54 Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador, 2012.

55 Entrevista a funcionaria técnica gubernamental en Ecuador, 2012.

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 relievados por esta sistematización no alcanza al ámbito privado o doméstico de los hombres y mujeres participantes.

La visión de elasticidad del tiempo de las mujeres, presente en el enfoque de eficiencia, cobra especial relevancia en contextos de la EPS, 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, y 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 entre hombres y mujeres.

### Mujeres “pasivas” si no perciben ingresos

Aunque no se lo diga de manera explícita, el hecho de haber ubicado a la EPS como responsabilidad institucional del MIES la inscribe como prioritariamente orientada hacia la población pobre. Siendo uno de los programas principales del MIES el BDH –programa en el que se concentra un gran número de mujeres que se convierten en el grupo beneficiario prin-

cipal de los CDH–, cuando la transferencia monetaria se transforma en tal, proyecta un efecto discursivo: la economía popular (o solidaria) es una economía de pobres; un efecto de subjetivación: en cuanto pobres acceden a un crédito para emprender una actividad económica que los saque de la pobreza. Así, aparte de reducir al mínimo el camino para superar la pobreza, esta aparece como un problema individual del que cada persona pobre debe salir. Hay pues un trasfondo reduccionista y misticador, 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 esta.

Coraggio propone una conceptualización de la pobreza desde la economía social y solidaria (ESS) 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, 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 uno *sistémico*, que aborda la transformación de macroestructuras que sienten bases para otro sistema económico (Coraggio 2013). 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 CDH para actividades productivas, existe la idea de que el bono crea dependencia, y que esta estigmatiza a las receptoras y les genera baja autoestima. Se presupone que existe una subjetivación como personas con baja autoestima *debido a* la dependencia generada por la recepción del bono, cuando posiblemente es un efecto discursivo en funcionarias y funcionarios públicos interesados en impulsar la reducción de la dependencia hacia este programa.

Bacchi (2009), 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 por neoliberales, comunitaristas y partidarios del “tercer sector”.<sup>56</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.

La oposición dependencia/autodependencia 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/autodependencia; al referirse a las mujeres que son las receptoras de uno y otro, produce el efecto discursivo y de subjetivación de suponerlas 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. Se busca entonces 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>57</sup>

<sup>56</sup> Denominación dada en el mundo anglosajón a las iniciativas sin fines de lucro impulsadas por fundaciones no gubernamentales.

<sup>57</sup> El signo peyorativo hacia la dependencia y la valoración de la autodependencia es muy común en las culturas occidentales, señala Bacchi (2009), con lo que se deja fuera la noción de interdependen-

## 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 EPS, 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. Así, 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. De esta manera, 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. Esta más bien ha sido reforzada con la introducción de requerimientos de condicionalidad para el mantenimiento del BDH, cifrados en la necesidad de que las mujeres garanticen condiciones mínimas de salud y educación de sus hijos e hijas.

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”, aspectos no incluidos en el proyecto, el cual se centraba en los activos productivos (Intercooperación América Latina 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 hacedores de políticas en Ecuador. Estos 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

cia, 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.

envuelven a las actividades económicas y permean la vida de las personas beneficiarias 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, de tal forma que se posibilite 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, con el fin de 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 solo en el Estado central; también con los niveles de gobierno subnacional, 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 pueden ensayar intervenciones orientadas a las dimensiones productivas y reproductivas, económicas, socioculturales y políticas. Con esto se potenciarían los impactos de las políticas y programas, y se daría lugar a procesos de “engeneramiento”, que logren tocar no solo 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 solo 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 EPS se realice 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 que los abor-

dajes de las políticas de EPS se conciban de una manera integral y compleja con otras dimensiones sociales y culturales. Para ello se requerirían importantes esfuerzos de coordinación interinstitucional a escala central también, articulaciones hacia las escalas subnacionales, que permitan empujar, desde los niveles meso, la confluencia de actores gubernamentales y no gubernamentales en procesos de impulso de la economía solidaria transformativa.<sup>58</sup>

Cabría en este punto comparar la experiencia boliviana de su Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP), que en cambio ha sido cuestionado por autoras como Wanderley (2013b) 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 las economías comunitaria y social, sino a proyectos predominantemente estatales. 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.

<sup>58</sup> Esta opinión no es compartida por todos. 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. La EPS se reduciría a un enfoque microempresarial y se dificultaría 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 gubernamental en Ecuador, 2017).



## Conclusiones

En este libro apporto reflexiones sobre el lugar que han ocupado las economías solidaria y comunitaria como caminos de cambio de las economías de Ecuador y Bolivia, durante la gestión de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales, respectivamente (2006-2015). También analizo de qué manera se ha expresado la transformación o mantenimiento del orden de género en las políticas de las economías solidaria y comunitaria durante estos gobiernos.

Esos dos gobiernos se han autodefinido como posneoliberales 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. Asimismo, ambos gobiernos se declararon comprometidos con el logro de la igualdad de género.

Este contexto es, también, el que me ha permitido comparar las economías comunitaria y solidaria, que si bien son distintas en varios rasgos de origen y tienen un diverso peso histórico y actual en cada país, las he analizado conjuntamente en cuanto expresión de “otra economía”. Estas comparten similitudes: 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, mantenimiento e impulso de los vínculos sociales y culturales entre sus actores y actoras. En los gobiernos

de Correa y Morales, ambas economías han sido equiparadas para propósitos de la gestión gubernamental. En Bolivia, se reconoce formalmente la economía comunitaria y no la solidaria, pero ante objetivos como la soberanía alimentaria y la “revolución comunitaria productiva”, se reconoce a las organizaciones provenientes de ambas vertientes. En Ecuador se incluyen las iniciativas comunitarias como parte de la EPS. Asimismo, actores y actrices a veces comparten una doble pertenencia a organizaciones de economía comunitaria y de economía solidaria.

El anclaje 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 las economías solidaria y 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 tomar el rumbo de alternativas al capitalismo, y cobrar fuerza dentro del modo de producción capitalista para alterar y transformar sus condiciones de reproducción. Esto 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 poscapitalista. Las 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; esta es considerada un sector del sistema económico capitalista que pugna por un espacio junto a la economía privada y a la pública estatal, y se maneja con algunos principios distintivos que le otorgan especificidad; no obstante, su supervivencia pasa por la articulación con estos otros sectores, a partir de parámetros de eficacia económica capitalista. José Luis Monzón (2003, 138) sostiene, por ejemplo, que “perteneció 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”.

Otros ven a la economía solidaria con su identidad propia, distinta de la economía privada y estatal, que puede ganar terreno frente a estas, y lograr cambios de la correlación de fuerzas en el marco de una economía plural (Laville, Razeto, Coraggio y Gaiger son algunos de sus exponentes). Este segundo grupo de autores afirma –unos de manera más categórica que otros– el carácter alternativo al capitalismo de la economía solidaria.

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, dentro de una economía plural, teniendo como sustento la EPS y la economía comunitaria, se han puesto a prueba, en cierto modo, estos marcos teóricos interpretativos generales.

Abordé inicialmente las posiciones de autores latinoamericanos como Razeto, Gaiger y Coraggio, quienes sostienen la idea de la potencialidad alternativa al capitalismo de economías como la solidaria. Introduce los debates previos y actuales sobre las economías comunitaria y 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 y autoras realizan de la gestión económica global de estos gobiernos, de cara a sus postulados de transformación. Para concluir me centré en un análisis pormenorizado de una política sectorial de economía comunitaria y una de economía solidaria en Bolivia y Ecuador, respectivamente.

Partí del hecho de que, en cuanto a las relaciones de género, no existía mayor desarrollo en la literatura sobre economía solidaria. Desde un punto de vista analítico, la literatura especializada en economía solidaria y economía comunitaria no se ocupa, de manera explícita, de la dimensión de género; 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 las econo-

mías solidaria y comunitaria tampoco tienen un desarrollo significativo; han cobrado mayor importancia otras temáticas, 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 autoproclamaron revolucionarios, abrió el interrogante de si aquel apelativo abarcaba también las transformaciones necesarias del orden de género vigente, vinculadas en estos casos a las transformaciones económicas que se propusieron. Asimismo, la discusión teórica de las “otras economías”, que se niegan a ser consideradas solo economías y proclaman la necesidad de transformaciones simultáneas, concurrentes, en los órdenes político, social y cultural, exigía indagar cuán imbricado estaba el cuestionamiento al orden de género vigente en los procesos económicos de las sociedades.

El abordaje fue doble. Me acerqué a las problemáticas teóricas presentes al pensar articuladamente las “otras economías” y las relaciones de género. El ámbito conocido como reproductivo cobra relevancia cuando se habla de economía solidaria y de 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). También es importante cuando desde los feminismos se habla 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 con 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. Fue un fuerte desafío, debido a que en el ámbito institucional, los aspectos de género y de economía corren paralelos en espacios distintos y sectorizados.

### **Economía solidaria y economía comunitaria como vectores de cambio económico**

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 las economías comunitaria y solidaria como vectores de cambio del sistema económico. Dichas visiones aparecen en diferentes definiciones en los documentos oficiales, en distintas comprensiones de los actores gubernamentales y sociales sobre ellas, y en los 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 las economías solidaria y comunitaria en un horizonte de cambio profundo del sistema económico se han ido eclipsando y han cedido 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 la economía plural que la contiene, junto con las formas de organización económica estatal, privada y social cooperativa. 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 (Samanamud 2010). Una de las autoras, por su parte, 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 PND 2006-2011, que estuvo vigente hasta 2016, 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; las toman 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 a la existencia de la EPS

como una forma de organización de la economía. Si bien ambos aspectos deberían, en principio, formar parte de un proceso único, se ha reducido su alcance a considerar la EPS como un sector del sistema económico, junto con la economía privada y estatal. Así, se ha pretendido que funcione cada una con su propia lógica o que, en realidad, aquella 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 del socialismo del *sumak kawsay*.

En los planes de desarrollo ecuatorianos, se puede observar este desplazamiento conceptual: en el PNBV 2009-13 se concibe la economía social y solidaria como motor de transformaciones más amplias del sistema económico, y en el PNBV 2013-17, 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, la que fue concebida en cuatro fases, en las que la economía solidaria tenía un rol muy relevante, especialmente en las dos primeras.

### Cambio de la matriz productiva: de medio a fin

De forma cada vez más evidente, los balances gubernamentales sobre el desempeño económico han ido soslayando la discusión sobre los horizontes políticos ulteriores de la transición; han enfatizado 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. Los líderes gubernamentales y los conductores de la economía han dejado de interesarse en 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 ha pasado a ser el fin del proceso económico, sin que se

haya discutido, qué rol les cabría a las economías solidaria y 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 las economías solidaria y 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 2007b; 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 2007b), y la subordinación del valor de cambio a la lógica de producción de valores de uso (Coraggio 2007b). Estos principios podrían entrar en contradicción con las características que exige el cambio de la matriz productiva, las cuales 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 cuanto 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 esta podría subsistir, sin sucumbir ante la lógica capitalista, sería al asumir su base técnica y mostrar superioridad económica frente al capitalismo. De acuerdo con 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 trabajadoras y trabajadores con la tecnología no afecte el principio del predominio del trabajo sobre los otros factores de producción.

La incorporación de cierta tecnología en la producción solidaria también es vista como necesaria por sus actores. Una artesana de una de las redes solidarias de Bolivia reclamaba que el Estado no fomenta la creación de hilanderías y que las productoras artesanales tienen 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.<sup>1</sup>

Cierto tipo de producción de las economías solidaria y comunitaria está orientado a la exportación de productos agrícolas orgánicos o productos artesanales. Por ende, esa otra característica del cambio de la matriz productiva –relacionada con la diversificación de exportaciones– no estaría en contradicción. Al contrario, debería promoverse que las asociaciones y grupos de productores comunitarios y solidarios puedan dar pasos hacia procesos transformativos que les permitan 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, y si estas incluyen aquellas donde se desarrollan actividades de economía solidaria y economía comunitaria. Wanderley (2013b) 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 refinería, astillero, petroquímica, metalurgia del cobre y siderurgia (citado en PNBV 2013-2017, 54), en las que no se encuentran actores de economía solidaria. Un documento de la SENPLADES (2012) mencionaba 14 sectores, entre los cuales quizás un tercio de ellos podrían, potencialmente, incluir emprendimientos solidarios.<sup>2</sup>

En el PNBV 2009-2013 se planteaba la agroecología y el ecoturismo –sectores en los que la economía solidaria tenía algunos desarrollos– como

1 Entrevista a actora social en Bolivia, 2013.

2 En su último informe a la nación, el presidente Correa (2016, 56) volvió a mencionar las industrias que señalaba el programa de Alianza País en 2012, indicando que en el último año de gobierno se impulsarán aquellas “industrias industrializantes, que esperamos eleven el coeficiente PIB industrial/ PIB total al 25 %, es decir, el nivel de países desarrollados”.

dos puntales que debían ser fortalecidos en calidad de vehículos redistributivos y sectores económicos que adquirirían prioridad en la transición. Tales sectores no aparecen categóricamente en el PNBV 2013-2017; lo que algunos han observado es la 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).

El impulso de la minería mediante la 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 redistribuirlos 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 y, en todo caso, una desatención a la discusión y propuestas concretas de participación de las economías solidaria y comunitaria en el cambio de la matriz productiva. En lenguaje marxista, el cambio de la matriz productiva radica 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), lo que potencia la dinamización de aquellos sectores donde estas existen, para fomentar su mayor presencia en los procesos de cambio de la matriz productiva.

### La confrontación de modelos productivos en el agro

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 (producción agroecológica y producción orgánica), porque, al menos en Bolivia, se han generado procesos

en el agro que hacen necesaria la problematización de algunos aspectos y porque 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 el 67,5 %. Si en el primer periodo se habían consolidado 98 TCO, que comprendían cerca de 6 000 000 de hectáreas, en el segundo periodo, los TIOC eran 383 y abarcaban casi 18 000 000 de hectáreas. En 2014, un tercio de la superficie saneada pertenecía a TIOC; junto con las tierras entregadas a comunidades interculturales se llegaba a un 57,5 % de la superficie de tierra del país en manos de los pueblos indígena originario 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. En 2014, un 46 % de mujeres aparecían como titulares (MDRAMA 2007; MDRyT 2014b).

Estos datos contrastan ciertamente con los de Ecuador, donde el propio presidente reconoce su deuda con la revolución agraria. El MAGAP informaba que se habían repartido, hasta el 2012, 20 000 hectáreas, cuando se había identificado medio millón de productores familiares sin tierra y otro tanto que necesitaba mejorar su acceso a ella (Ospina 2013). El PNBV 2013-2017 sustituyó la meta de reducción de la concentración de la tierra que aparecía en el PNBV 2009-2013 por otra de reducción de la superficie regada.

Otro aspecto contrastante entre Bolivia y Ecuador es que desde la Ley INRA (1996) y su reforma para la llamada reconducción comunitaria de la reforma agraria –Ley 3545, 2006–, la distribución de la tierra se vincula estrechamente con la consolidación de los TIOC, lo que engloba la posibilidad no solo 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, vía 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 un mayor margen de intervención comunitaria en la distribución de la tierra y en la organización de los procesos económicos en 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. Dado que se ha garantizado el reparto de tierras fiscales a los latifundios productivos, ha sido fundamentalmente de tierras de vocación forestal y no de tierras de calidad agrícola (Arze y Gómez 2013). Por lo tanto, se mantiene una estructura agraria dual en la que 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). Se ha profundizado, por otra parte, la extranjerización de la tierra, especialmente en los agronegocios soyeros del departamento de Santa Cruz (Cartagena 2012).

Haber privilegiado objetivos macroeconómicos de control inflacionario ha llevado a importar alimentos en una alta proporción, lo que ha afectado fuertemente la producción de las unidades campesinas. La Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, aprobada en 2011, dejó abierta la posibilidad de producción de transgénicos en algunos casos, 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 muy disputado por los representantes de los agronegocios en la Cumbre Agropecuaria “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: el del aumento acelerado de la productividad agrícola para superar el atraso que al respecto tiene Bolivia, en relación con otros países latinoamericanos.

### ¿Productividad neutra o capitalista?

La representación de la productividad se convierte en la llave interpretativa de la política sectorial denominada Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que se instituyó en 2006. 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. La idea de que con la reforma agraria lo que debía afectarse eran los latifundios improductivos hunde sus raíces en la reforma agraria de 1953; en ese entonces se consideraba además del carácter de improductividad –ligado a la existencia de relaciones serviles de trabajo–, la extensión de la propiedad, cuestión que no se consideró posteriormente. La Constitución aprobada en 2009 fijó en 5000 hectáreas la superficie máxima de la propiedad de la tierra, para 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 dicha política de reconducción comunitaria de la reforma agraria era que los latifundios productivos eran intocables; esa característica era el rasero con el que debía medirse no solo 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 las economías comunitaria y 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 han consolidado grandes propiedades agrícolas y pecuarias. 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 acompaña-

da de un discurso de reivindicación social con énfasis en la equidad distributiva, a partir del control del cumplimiento de la FES de las propiedades agrarias. Al cabo de nueve años, ese discurso cede abiertamente el paso al de la productividad en la Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia” de abril 2015, en la cual los empresarios lograron extender a cinco años el periodo de control de la FES. Adujeron que los controles más frecuentes (cada dos años, como instituyó la reforma) significaban un castigo que impedía su inversión para la productividad, porque generaba inseguridad jurídica.

Las organizaciones indígenas originarias campesinas, ya desde 2014, pedían la abrogación de la ley que con tanto entusiasmo impulsaron inicialmente. En la cumbre de 2015 insistieron en la revisión de la Ley INRA y la Ley 3545, y propusieron otras leyes “antilatifundio”: Ley de Aguas, ley Antitransgénicos, entre otras. 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 TIOC, hecho 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, demandaban “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. Hablaban de potenciar “la economía social comunitaria y la agricultura indígena originaria campesina, como el corazón de esa soberanía alimentaria”. No rechazaban una tecnología y mecanización sostenible ni la noción de productividad en un marco de “agricultura familiar comunitaria ecológica”, diferente del “modelo extractivista primario exportador” y del de “agricultura industrial que promueve la ‘revolución verde’” (CSUTCB 2015).

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 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 las formas de producción dominante, en términos de peso económico y político, pretenden, y generalmente logran, imponer su racionalidad a las demás, y subordinarlas.

Es lo que pudo apreciarse paladinamente en la cumbre de 2015, cuando se produjo una evidente concesión del gobierno a los empresarios agrícolas, lo que debilitó el principio de equidad distributiva que se expresaba –quizás más simbólica que realmente– en controles 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 CNMCIQB-BS, luego de comentar que los empresarios no lograron ampliar el plazo de control de la FES a 10 años como pretendían, sino solo a cinco, concluyó pidiendo a los empresarios “producir y trabajar en conjunto”,<sup>3</sup> mientras el vicepresidente García Linera sentenciaba que, si en los cinco años concedidos no se evidenciaba “el aumento de la producción”, no habían nuevas concesiones.<sup>4</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 una opción diferente en la que el fortalecimiento de otras economías con racionalidades

<sup>3</sup> Palabras de Juana Ancieta, dirigente de la CNMCIQB-BS, recogidas en el periódico *Página 7*. <http://tinyurl.com/hsr67g2>

<sup>4</sup> Palabras del vicepresidente García Linera, recogidas en el periódico *Página 7*. <http://tinyurl.com/hsr67g2>

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, Gaiger y otros autores.

Coraggio (2008, 39) plantea que

“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 contrahegemónica, 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.

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 redireccionamiento de las políticas estatales enmarcadas por una lucha contra la civilización capitalista; 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 solo 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 desde este prisma, se pueden hacer algunas constataciones. Esta política no se inscribe en una tendencia 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. No solo 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 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. Esta se ha ido imponiendo conforme el avance del proceso, y ha ido 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, acorde con el *vivir bien*, inscrito en un horizonte de lucha cultural contrahegemónica, se lo ha ido deslegitimando en aras de la productividad. En la mentada cumbre de abril 2015, los empresarios agrarios defendían su propuesta de introducción de semillas transgénicas sobre la base de 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 y afirmaba que la productividad se logra “mejorando semillas, mejorando riego, introduciendo biotecnología”,<sup>5</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>6</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

<sup>5</sup> “La cumbre del agro deja abierto debate sobre transgénicos”. *Paginasiete.bo*, 23 de abril de 2015. <http://tinyurl.com/zj3hvdn>

<sup>6</sup> “Morales abre posibilidad del uso de semillas transgénicas”. *Notiboliviarrural*, 22 de abril de 2015. <http://tinyurl.com/zbuwulf>

de Unidad), que lograron una de las primeras decisiones del gobierno de Morales, en ese entonces fuertemente ligado a estas. 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 empresarios de los agronegocios que de las de las organizaciones indígenas originarias campesinas.

### *Sistema social y solidario versus sector popular y solidario*

En Ecuador, se plantea por un lado el sistema social y solidario, como definición de todo el sistema económico y, por otro, la EPS como una de las formas de organización de la economía. 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 característica dominante específica del sistema económico.

La definición constitucional del sistema económico como social y solidario en Ecuador era un hecho inédito frente a las definiciones anteriores, en particular, a la que estaba vigente desde el año 1998, que hablaba del sistema económico como una economía social de mercado. La 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, en un horizonte mediano (que se debía construir desde ahora).

¿Qué ocurrió en la práctica? No se definieron, de manera concreta, ni en la Constitución ni en los planes de desarrollo, las características del *sistema social y solidario*; había que hacer un rodeo por el régimen de de-

sarrollo y el régimen del buen vivir, que de forma conjunta llevarían a la consolidación de ese nuevo sistema, aludiendo no solo a contenidos económicos, sino también políticos, socioculturales y ambientales. 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 2008, art. 276, 2).

El presidente Correa hizo su último informe anual en mayo de 2016 sin mencionar ni una sola vez la EPS. 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>7</sup> que ha logrado insertar a 1 200 000 niños y jóvenes a la educación e incrementar 22 000 000 de asistencias médicas.<sup>8</sup> Hubo una reducción de 16,5 puntos de pobreza multidimensional; habían salido de la pobreza 1 900 000 ecuatorianos; un cambio en la proporción del reparto del ingreso nacional entre capitalistas y trabajadores: ahora una mayor porción que antes (37 %) está 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 [Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social]” (Correa 2016, 61).<sup>9</sup> De allí que, en el objetivo de “generación de trabajo digno y estable”, aparte de que está pensado fun-

7 De los 169 000 000 000 de dólares de ingresos fiscales netos entre 2007-2015, el 50 % de este valor se habría invertido en los rubros indicados (Correa 2016).

8 El presidente, sin embargo, reconoció que no se ha logrado la meta del milenio en reducción de la mortalidad materna y que la disminución de la desnutrición infantil ha sido escasa (Correa 2016).

9 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.

damentalmente 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, sociocultural y ambiental, es donde la balanza se inclina notablemente hacia la continuidad y profundización del capitalismo, porque en una economía con el doble de tamaño que en 2007, los niveles de concentración de la riqueza han aumentado, como lo documentan algunos autores.<sup>10</sup> 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”.<sup>11</sup>

El próximo gobierno recibirá un país económicamente más fuerte con su Producto Interno Bruto duplicado en relación a 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>12</sup> parece más ajustada a la realidad la definición de otros autores que lo caracterizan como “modernización capi-

10 Ver al respecto los datos aportados por Martín Mayoral (2012).

11 Diario *El Telégrafo*, enero 15/2012, citado por Ospina (2013, 210).

12 Lucio (2012) y Pozo (20a12), por ejemplo.

talista y neodesarrollista” (García Álvarez 2013, 195) o como una propuesta desarrollista de modernización del 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).

Ante la falta de cimentación de un sistema social y solidario, en su integralidad macroeconómica, macrosocial y política, a lo que se ha prestado atención es a la EPS, desde la dimensión sectorial de algunas políticas y desde la institucionalidad creada durante este periodo gubernamental. Sin un marco continente de orientación económica solidaria, lo que ha prevalecido es la definición de la EPS como sector del sistema económico, no solo coexistente con los sectores de economía capitalista privada y economía estatal, sino también necesitado de anclarse a estas 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 este 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 hasta ser concebida como un sector económico anclado a la dinámica general del sistema capitalista.

### Lo político social y lo político estatal. La importancia de la dimensión política

El objetivo de acelerar la consolidación de las 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 existían 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 noventa, 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 se dio en 2006– de las constricciones que impone el sistema latifundario capitalista para el logro

de sus objetivos. Su empoderamiento las ha 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, vinculado a la transnacionalización capitalista e impulsado por los empresarios.

Aunque hay visiones 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), las posiciones levantadas por las organizaciones en 2014 y 2015<sup>13</sup> parecen evidenciar una capacidad de crítica, que hace pensar en un proceso todavía en disputa, con final abierto. Ciertamente, las propuestas no son suficientes si no están acompañadas 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 este en el conflicto por la construcción de una carretera en el 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 CNMCIQB-BS y la CSCIB siguen 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 parece haber adoptado la estrategia de neutralizar la oposición política de los empresarios del oriente, expresada en los primeros años, mediante la realización de concesiones a sus demandas económicas, lo que ya está pasando factura respecto de las posibilidades de radicalizar la transformación económica.

El PENSAT, aprobado como marco de la política de reconducción comunitaria de la reforma agraria, visualizaba en 2007 que el proceso ini-

<sup>13</sup> Cumbre Nacional de Tierra y Territorio de la CSUTCB y CNMCIQB-BS (2014) y Propuesta del Pacto de Unidad para la Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia” (2015).

ciado con la Ley INRA (1996) no había avanzado por una serie de razones técnico-administrativas; se lo 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; con el paso del tiempo, las organizaciones sociales han empezado a reclamar una nueva estructura estatal para dinamizar el saneamiento (un Ministerio de Tierras) y han denunciado la inoperancia de las estructuras de representación y participación previstas, que al parecer tampoco han funcionado adecuadamente.

### Nuevo o viejo Estado para otra economía

La literatura especializada en economía social y solidaria relieves el desarrollo promisorio que esta tiene, en ámbitos locales, en vinculación con procesos de desarrollo territorial y lo propio puede decirse para la economía comunitaria. Por lo tanto, 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 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; hay solapamiento de límites con instancias estatales como municipios y departamentos, por la superposición de normas relativas a competencias entre distintos niveles e instancias estatales. Los procesos de consolidación de los TIOC no han ido a la par 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 MDRyT,

es prueba de las dificultades de coordinar políticas que dinamicen el desarrollo económico integral en los territorios, desde el Estado central.<sup>14</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. 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 se ha dado entre el Estado y los actores de las economías solidaria y comunitaria.

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 Linera (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 (Viña 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 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 2010c, 65); se pregonaba la necesidad de que la ciudadanía, en cuanto nuevo sujeto revolucionario, controle y supere al Estado burocrático (Patiño 2010). Estas discusiones han quedado atrás en ambos países; 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 impulsado se basa en la denominada recuperación del Estado, que ha derivado hacia el autoritarismo. En la relación con la sociedad, particularmente con los grupos sociales subalternos organizados, su proceder ha tendido a desorga-

<sup>14</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 2014a).

nizar las organizaciones independientes, sea por la vía de la cooptación o por la franca represión y confrontación con aquellas que han mantenido un perfil autónomo y cada vez más crítico.

Esta recuperación del Estado, presentada 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 solo de 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. Esta ha servido 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, con lo cual se ha proyectado la idea de que el gobierno electo defiende un interés general y es representante fiel de toda la sociedad.

Fortalecer las “otras economías” para ir ganando terreno frente a la economía estatal y privada supone fortalecer sus actores, sus organizaciones y su poder de decisión. Quienes abogan por esto reconocen la necesidad de lograr apoyo del Estado, no solo en un rol redistributivo social, que genere mejores condiciones generales de vida de la sociedad y socave brechas de desigualdad e inequidad, sino también en el terreno concreto de políticas públicas dirigidas a las otras economías. Para ello se requeriría quizás de más Estado presente en un campo de acción que antes no ocupó, por haber dirigido 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 nacional y local para propiciar mercados, generar incentivos tributarios, mejorar el hábitat y los lugares de trabajo, propiciar el desarrollo tecnológico y el mejoramiento educativo de los trabajadores y trabajadoras (Coraggio 2007b); 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.

### 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 (inscritas en la economía solidaria) y, por otro, la valoración ambivalente, pero en general negativa, de los actores de la EPS, que impide su real reconocimiento y legitimación.

En Ecuador se ha hecho una conceptualización diferente de la EPS, en dos instrumentos importantes que encuadran las políticas estatales, la LOEPS y la AREPS, que conducen a la indiferenciación entre las economías popular y solidaria o a su diferenciación, basada en el número de participantes y no en sus principios y racionalidades propias.

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, dentro del marco del sistema económico, lo primero que se requeriría es identificar adecuadamente esas actividades. Se trataría de fortalecer el polo solidario, en aras de dotarlo de mayor fuerza económica y política, como dinamizador de un cambio tendencial de circuitos más amplios de la economía. La distinción analítica serviría 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, sino que en primer término fomenten y potencien las iniciativas solidarias existentes y empoderen a sus actores.

Tratándose del fortalecimiento del polo solidario, resulta un contradictorio la caracterización de tintes negativos que sustenta la política de registro, control y regulación de las actividades de economía solidaria. La representación que se ha construido de la EPS es la de un sector problemático, sea por disperso, desordenado, poco transparente, sin credibilidad o, porque es un conglomerado de pequeños y excluidos que han estado invisibilizados. En ambos casos, el papel que cobra el Estado es determinante

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 EPS, como lo echan de menos actores y actrices, sino para regular, moldear y controlar las organizaciones y actividades de esta economía. Las organizaciones creadas para el fomento (el IEPS y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias [CONAFIPS]) han tenido menos relevancia en su quehacer que la SEPS; además, el registro obligatorio de las organizaciones en esta dependencia se planteó como requisito para beneficiarse de cualquier política, programa o medida. Este, a su vez, ha conllevado la adecuación de estatutos de las organizaciones, conforme a las directrices de la SEPS y a una serie de obligaciones de información. Esto ha provocado diversos tipos de dificultades para el funcionamiento de las organizaciones y ha ido en dirección contraria al fomento de sus actividades y al fortalecimiento de los lazos sociales que caracterizan a la economía solidaria.

Esta política principal ha configurado la gubernamentalidad de las organizaciones y actividades de EPS, término acuñado por Foucault (2006) para denotar el 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.

El 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 con este. Así, el Estado atiende a un objetivo de ordenamiento interno que surge del entendimiento que tiene el gobierno de la EPS como un sector económico que debe tener un registro organizado desde una sola institución estatal. Esta particular visión pasa por alto que dicho sector ya existía y funcionaba desde antes, y que sus organizaciones estaban registradas en distintas instancias estatales con las que mantenían relación. 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 sobredimensionamiento del Estado en su rol regulador y controlador expresa una tendencia global de la gestión del presidente Correa inscrita en una visión refundacional autoasignada. 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 escala 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, con lo que cobra predominio el Estado como forjador de la EPS.

### **La poca profundidad de los cambios de género en las economías solidaria y comunitaria**

Una de las representaciones construidas sobre los actores y actrices de la EPS es la de su desvalimiento, pobreza, dispersión y exclusión.

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 trasladó al área social, concretamente al MIES, encargado de atender las necesidades de la población pobre y vulnerable. Desde el punto de vista de la política sectorial, el efecto de estos movimientos institucionales fue una débil política de fomento y promoción de la economía solidaria y una preeminencia del control, al haber adquirido más peso institucional la SEPS que el IEPS, encargado del fomento; además, este último adoptó una política de impulso directo de pequeños proyectos, en lugar de apoyarse en las redes de ONG y organizaciones de segundo grado, actuantes en el ámbito de la EPS.

Dentro del MIES existe un área encargada de la inclusión económica, desde la que se ha promovido la transformación del BDH en CDH, que son además entendidos como una política de beneficio a las mujeres que reciben la transferencia monetaria.<sup>15</sup> Los 50 dólares mensuales que

<sup>15</sup> Tanto el BDH como el CDH eran proyectos que venían desarrollándose desde periodos anteriores al gobierno del presidente Correa.

reciben las madres de familia se acumulan y se convierten en créditos para emprendimientos productivos, la mayoría de los cuales son iniciativas individuales; en lugar de pagar el crédito, las beneficiarias dejan de percibir el bono.

Mis entrevistadas fundamentaban la virtualidad del crédito como un mecanismo 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 hacia el Estado, que tiene la contrapartida de propiciar la auto-dependencia de los individuos (para aminorar el peso sobre los sistemas de seguridad social). En el caso de la transformación del bono a crédito subyace la representación de que las mujeres que perciben el bono son pasivas y no productivas, y las que deciden transformar su bono en crédito para actividades económicas son emprendedoras y activas; 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, las cuales 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 la sustentabilidad de la vida, constituye un factor clave propiciar la interdependencia entre los seres humanos y entre estos y la naturaleza, o sea, justamente la noción opuesta a la autodependencia, 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 vía bonos o créditos, se puede salir de la pobreza; la solución se convierte entonces en una opción personal (asumir o no un crédito). La EPS puede caracterizarse, en este contexto, usando las palabras de Coraggio (2013, 123) como “la versión débil y asistencial de la economía social y solidaria, como una salida temporal para los excluidos”.

La política de copropiedad de mujeres y hombres en el proceso de reconducción comunitaria de la reforma agraria en Bolivia, si bien es reconocida

como muy positiva por mujeres campesinas inmersas en relaciones de pequeña propiedad familiar, también 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. 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 copropiedad de hombres y mujeres hace expresa referencia a que se beneficiarán de ella quienes se encuentren trabajando la tierra; 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 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 solo ellos y ellas requieren medidas de equidad de género.

### **Producción y reproducción: día no considerada en las políticas públicas de EPS y economía comunitaria**

El abordaje implícito presente en la política de transformación del BDH en CDH 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 pobres promoviendo proyectos generadores

de ingresos y asumiendo que su principal problema era la pobreza y no las discriminaciones de género. El segundo concebía el tiempo de las mujeres como elástico y propendía a potenciar sus roles productivos, comunitarios y reproductivos; el propósito era compensar, con el trabajo múltiple de las mujeres, las deficiencias de los servicios públicos. Ninguno de los dos enfoques se inscribe en un 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 en las que 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. Las autoras señalan 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; no se trata de dar a las mujeres lo que carecen en relación con lo que los hombres ya poseen, un enfoque convencional, inscrito en la corriente de la igualdad de oportunidades.

El caso de la política de titulación conjunta de la tierra en Bolivia, presentado como un ícono de política de equidad de género, estaría inscrito en ese segundo enfoque: otorgar a las mujeres la copropiedad de la tierra de forma explícita, que antes era reconocida de forma expresa solo para los hombres. Este importante paso de acceso a recursos en el ámbito productivo —que para las agricultoras inscritas en la pequeña propiedad familiar es valorado positivamente— no altera de por sí esas tres dimensiones de poder de género relevadas por Bacchi y Eveline. Por otra parte, no es aplicable al reparto de TIOC, en el cual esta norma positiva se topa con las normas consuetudinarias de convivencia de los pueblos indígenas originario 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 (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 para el logro de la equidad de género.

En Ecuador, donde las personas entrevistadas reconocieron expresamente la inexistencia de una política específica de género en las accio-

nes gubernamentales dirigidas a apoyar la EPS, no se visualiza el cuestionamiento de la división sexual del trabajo como un objetivo por tener en cuenta. Se valora como positivo que los proyectos productivos que se impulsan con los créditos de desarrollo humano o con programas ofertados por el gobierno para incorporar a microproductoras o asociaciones de productores y productoras se realicen en las áreas donde las mujeres saben cómo trabajar. Es decir, se valora que se responda a la demanda, que en la práctica supone extender al campo laboral actividades en las que se pueden ejercitar las habilidades domésticas, tales como los servicios de limpieza en los hospitales, la confección de uniformes, la preparación de alimentos para centros de cuidado infantil, entre otras.

Entre los esfuerzos por volver más eficiente al BDH, se han afinado los mecanismos de control de cumplimiento de la condicionalidad de permanencia escolar y atención de salud de hijos e hijas de las beneficiarias; como debe ser garantizado por las madres de familia para continuar recibiendo el bono, se lo 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 EPS, pensaban en la información y capacitación que pudiera hacerse desde instancias externas a las de EPS, sobre temas sociales de interés (como violencia de género, salud sexual y reproductiva u otros); no estaba presente en su visión la necesidad de 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 el sostenimiento de la vida, a terceros, lo cual es parte de procesos de desdomesticación 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; se la plantea desde la



perspectiva de actividades generadoras de ingresos, más que como una línea para la superar 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 tanto en el ámbito de la producción agraria como en el ámbito de la reproducción. Silvia Rivera sostiene que, más que la división sexual del trabajo, es el ámbito de la distribución y ejercicio del poder en el *ayllu* y otras estructuras étnicas el que evidencia mayores tensiones entre hombres y mujeres indígenas.

No obstante, estudios como el de Nostas y Sanabria (2010) sobre el pueblo guarayo 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>16</sup>

### 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 a la visibilización del nombre de las mujeres en primer lugar en 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; evoca tanto la democratización de la toma de decisiones por una mayor intervención social como

<sup>16</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 a las que entrevisté también cuestionaron el escaso o nulo involucramiento de los hombres en el trabajo doméstico.

la convocatoria social para convalidar decisiones dadas desde centros de poder, o simplemente la apelación a la asunción de responsabilidades 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; 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 configuren lugares de proximidad desde los espacios locales y territoriales más cercanos en donde se desenvuelven, con lo que se posibilitaría 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.

En estas formas concretas de participación política pueden darse múltiples combinaciones y modalidades que es preciso documentar empíricamente porque no se ajustan a un único y similar parámetro, tal como señalan Hillenkamp, Guérin y Verschuur (2014). Estos autores 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.

La 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 supracomunales. Colque y Soria (2014), 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 organi-

zaciones sindicales, lo que daría mayor legitimidad a la participación de las mujeres y les posibilitaría ser electas como autoridades de manera directa. Para estos autores, sin embargo, estos fenómenos provienen 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 esta 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 CNMCIOMBBS en esos organismos. Al cabo de los años, mostraban su desilusión, 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 para conseguir la equidad establecida en la política. Por un lado, puede expresar el reconocimiento a su protagonismo en las luchas de los pueblos indígena originario campesinos a partir de los años noventa y su propia presión, que se habría ido abriendo paso por parte de algunas organizaciones de base, desde abajo hacia arriba. No obstante, por otro lado, puede suponer el desentendimiento del Estado y del orden patriarcal de su responsabilidad de hacer cambios democratizadores en las relaciones de género y resignar en las mujeres mismas, el logro de una mayor equidad. Es sintomático, en este sentido, que en los planes del MDRyT 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 externo que tiene la medida de equidad de género para los actores estatales del sector agrario, pues provino de la institucionalidad de género existente antes de 2006. Esta desapareció y se degradó jerárquicamente durante el gobierno del presidente Morales, hasta el punto en que no hubo ya algún actor institucional que pudiera hacer un acompañamiento y seguimiento del pro-

ceso. Esta exterioridad también se 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 y las titulares de la propiedad se encuentren trabajando la tierra, lo que suponía una dedicatoria hacia propietarios y propietarias de pequeñas propiedades y de propiedades comunitarias, que son justamente los pueblos indígena originario campesinos, pero a la vez se exime de intervenir en relación con 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, y la descarga en lo que puedan hacer las mujeres, por sí mismas, en 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 MED.

### 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, marco de pensamiento convencional del sistema capitalista.<sup>17</sup> Este pensamiento económico se caracteriza por no ser exclusivamente

17 El posrecimiento, el *sumak kawsay/suma qamaña* y el socialismo del siglo XXI en sus versiones teóricas (Cockshott y Cottrell 2007) son algunas de las propuestas de otra economía, junto con la economía solidaria, la economía comunitaria y la economía feminista.

económico –en el sentido de especialización disciplinaria a la que estamos acostumbrados, en el marco positivista de desarrollo de la ciencia– y tener 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 socioeconómica; 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 permite la “comprensividad” analítico-sintética, o sea, el reconocimiento de la diversidad y pluralidad constituyente de la totalidad (Razeto 2016, 29).

Estos elementos están presentes, de una u otra manera, en diversas elaboraciones teóricas que analizan las realidades económicas contemporáneas. Aquí he confrontado dos de estas formulaciones: la de la economía solidaria (y algunos aspectos de la economía comunitaria) y la de la economía feminista. 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; esto posibilitaría superar la oposición entre los espacios público y privado, hecho que ha sido cuestionado también por la economía feminista. El cambio en este ámbito se propiciaría porque la economía solidaria valora las prácticas

de reciprocidad en la propia actividad económica (Guérin 2004), porque pone en el 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 2014), se opone a la división social del trabajo existente en el capitalismo (Santos 2014; 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 vincularse a esferas políticas a través de espacios intermediarios (Guérin 2004) o una triple participación en espacios macro, meso y micro (Muñoz 2011). Estar allí les posibilita cuestionar su situación, interpelar la injusticia de género, tener una mayor presencia, especialmente en los ámbitos locales, lograr una mejor comprensión de las injusticias económicas globales y adquirir 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 2014).

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) relieván que ambas coloquen a las personas y su calidad de vida en el centro de sus planteamientos. Cabrera y Escobar (2014) resaltan que ambas critiquen el consumismo irracional y la acumulación sin límites del capitalismo, con lo que propugnan, 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 esta 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 este 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). Así, 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, y postulan, en algunos casos extremos, la necesidad de un volcamiento de las feministas hacia la economía solidaria, bajo el supuesto de que esta ya engloba los principales planteamientos feministas (Matthaei 2010). En otros casos, en cambio, plantean 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 cuanto grupo que realiza actividades económicas. No obstante, 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 2014) 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, no distinguen la variabilidad de situaciones que afectan a sus miembros. 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 la 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 este 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, 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 que todas las relaciones económicas son codeterminadas por las relaciones de parentesco, afinidad y de carácter intersubjetivo, pero no señala 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.

### Interpelaciones a la economía feminista “de la ruptura” desde los contextos de la otra economía en el Sur

Así como es necesario y pertinente mirar críticamente desde el feminismo la economía solidaria y las propuestas de otra economía, también lo es mirar críticamente la economía feminista, pensándola desde los contextos del Sur, puesto que su formulación se ha hecho desde la crítica a la economía capitalista en los países desarrollados.

Autoras como Pérez Orozco (2005), Bosch, Carrasco y Grau (2003) 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; 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 este sería crecientemente valorado.

Las formas discontinuas de trabajo en función del ciclo de vida de las personas y la flexibilidad entre los ámbitos reproductivo y productivo que proponen las feministas de la ruptura es precisamente lo que ocurre en las prácticas de las economías solidaria y comunitaria en nuestros países del Sur. Sin embargo, ello no ha significado una superación de la división sexual del trabajo de tipo androcéntrico, ya que las actividades para atender necesidades de reproducción siguen siendo invariablemente femeninas, sea que se socialicen comunitariamente o se realicen en el ámbito doméstico.

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 coincidencia 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 las economías solidaria y comunitaria. Aunque el planteamiento central de las economistas feministas de la ruptura cuestiona la visión binaria de producción-reproducción, en realidad lo que hace es proponer una inversión de ámbitos de prioridad a favor del polo de la reproducción, entendido este fundamentalmente desde la atención de necesidades de la vida humana. Así, las economistas feministas de la ruptura no hacen el mismo énfasis en la sostenibilidad de la vida natural. En cambio, las propuestas de otras economías –no solo de las economías solidaria y comunitaria–, valoran 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.

Lo que parece adecuado, según el logro de 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 supone una estrategia dialógica; inicialmente se partirá de los lugares de enunciación concretos de los distintos actores y actoras, tendrá sus marcas de origen, pero deberá ir confluyendo desde un cauce común, despojando 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

ser abolida finalmente 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 horizonte compartido común, la organización de la sociedad en función de la *sostenibilidad de la vida*, interpelar e interpelarnos para la transformación colectiva y la autotransformación personal que construya nuevas formas de organización, 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 otros y otras –no necesariamente feministas– asuman propuestas como la de la *sostenibilidad de la vida*, en sus múltiples dimensiones, desligándola del ser femenino o de cualquier otra identidad, para asumirla como el modo humano de organizar la vida.<sup>18</sup>

### Remontar la frustración desde la experimentación colectiva

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).

<sup>18</sup> Desarrollo esta idea en Vega (2017).

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 las economías solidaria y comunitaria, se reactualizan en este contexto como propuesta y como experiencia empírica en muchas latitudes, pretenden crear, construir caminos distintos y alternativos al capitalismo. Al igual que otras propuestas,<sup>19</sup> plantean cambios pacíficos y graduales, en procesos en los cuales se vitalice la “fuerza estructurante del principio de solidaridad” (Laville 2004a, 193); buscan que se produzca una evolución de las relaciones de fuerza entre distintas formas económicas, de manera que la economía solidaria afirme su carta de ciudadanía, en el marco de una economía plural (Laville 2004b).

Los gobiernos de Morales y Correa tomaron distancia de las versiones marxistas del socialismo, y propusieron un socialismo comunitario y un socialismo del *sumak kawsay*; colocaron así a las economías comunitaria y solidaria como base de su propuesta de transición económica posneoliberal. Estos procesos constituyen, por tanto, un laboratorio histórico para analizar las vicisitudes y potencialidades de un proyecto de ese 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 10 años de estos gobiernos, la respuesta es negativa. Lo que puede apreciarse en Bolivia y Ecuador son, por un lado, imprecisiones e indefiniciones, visiones opuestas dentro de los gobiernos, enfoques contradictorios dentro de documentos de planificación y sutiles

<sup>19</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 altermodernos identifican movimientos de la multitud que ensayan nuevas formas de gestionar la vida, alternativas al capitalismo en muchos lugares (Hardt y Negri 2009).

o notables deslices entre distintas conceptualizaciones acerca del rol que les cabe a las economías solidaria y comunitaria en un posible horizonte de transición política, que se denominó socialismo del *sumak kawsay* y socialismo comunitario. Además de las divergencias conceptuales, es notoria la distancia entre la importancia otorgada a las economías solidaria y 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 hasta este punto muestran que las economías comunitaria y solidaria están siendo tratadas como sectores económicos, articulados con la economía privada y la pública, no solo como parte de un momento de transición, sino como horizonte final. Esto supone no considerarlas un polo dinamizador de transformaciones y renunciar a fortalecer sus dinámicas de alternatividad al capitalismo, con lo cual se aceptaría 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 en la necesidad de cambios simultáneos en los ámbitos 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 las economías comunitaria y solidaria analizadas, Bolivia muestra un despliegue sostenido de la política denominada Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Esta ha logrado una muy amplia entrega de tierra a los pueblos indígenas originario campesinos, consolidando numerosos TIOC. 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); el gobierno ha girado cada vez más hacia el primero. Por otra parte, la política sectorial se ha encontrado con graves contradicciones en otros ámbitos sectoriales y macroeconómicos, que debilitan fuertemente la economía familiar campesina y comunitaria. En Ecuador, la política sectorial adolece de contradicciones e imprecisiones en su definición sobre la EPS, y ha priorizado el control y regulación, en lugar de su fomento. A la EPS se la concibe, en gran medida, como economía de pobres, y pretende ser moldeada por el Estado en vez de ser impulsada a partir de las iniciativas surgidas desde actores y actoras.

En la 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 constituyen 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 en dirección 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 las economías comunitaria y solidaria, mediante la realización de proyectos de pequeña escala, canalización de financiamiento y, en el caso de Bolivia, una mayor visibilización de las mujeres (pequeñas propietarias) en el acceso a la titularidad de la tierra.

La dimensión de género, teorizada por quienes se colocan en los andariveles de la economía solidaria y los feminismos, aquella 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, no se refleja ni en las actoras socioeconómicas ni en las políticas gubernamentales de los dos países.<sup>20</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 cotitulación de mujeres y hombres en Bolivia, así como la menor atención prestada por las agendas del movimiento

20 Pueden darse, y de hecho existen, cuestionamientos sobre la feminización de las responsabilidades domésticas a escala individual o de pequeños grupos, pero no es este el tema de mayor preocupación de las mujeres inmersas en la EPS y economía comunitaria, en general.

de mujeres a los temas de género y economía (y economías solidaria y comunitaria) muestran el escaso cuestionamiento de las relaciones de poder entre hombres y mujeres en el ámbito económico. También el carácter velado que aún tiene esta dimensión del orden androcéntrico, que es funcional a la reproducción de las dinámicas económicas.

La investigación sobre lo que pasó durante los gobiernos de Morales y Correa en torno a las economías comunitaria y solidaria tuvo, como marco interpretativo, las apuestas de la teoría de esas otras economías que coincidían en más o en menos con las de estos gobiernos. Para dilucidar los porqués del resultado desilusionante que encontré, se abren amplias líneas de investigación, de muchas aristas. No obstante, el acercamiento a esta realidad me permite aventurar un par de nociones interpretativas.

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 autodefinidas o autorreconocidas como económicas, son más asertivos en sus propuestas de corte económico para dinamizar sus economías, pero tienen debilidades o reticencias para actuar en el ámbito 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, 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 versus la CIOEC u otros agrupamientos de economía solidaria. En Ecuador, contrasté organizaciones como la CONAIE o las coordinadoras sindicales/populares versus los consorcios o movimientos de economía solidaria; en muchos casos, sus miembros individuales comparten militancia en ambos tipos de organizaciones, pero en

cada cual privilegian distintas propuestas, lo que produce una paradójica dicotomía en su propia práctica.

No solo es un problema de agendas, sino también de debilidades organizativas que inciden en que la voz de actores y actrices de las economías comunitaria y 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 firmemente 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 existentes antes del inicio de estos gobiernos como a los que han aparecido y se han reconfigurado durante estos 10 años. Me pregunto cuánto interés existe en los diversos movimientos de mujeres y en las líderes participantes en los movimientos de las economías solidaria y 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 las economías solidaria y 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, que puede deberse a distintos factores: el aislamiento, ruptura o reubicación de ciertas personas y grupos en el 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 las economías solidaria y comunitaria. Estas 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 apuntalado la recuperación del Estado, su modernización y eficiencia, pero no su transformación democrática. Las economías solidaria y comunitaria son conceptos absolutamente imbricados con las dimensiones políticas, culturales y sociales; 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. 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 autodeterminada 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 las economías solidaria y comunitaria pueden desarrollarse y fortalecerse solo en marcos de nuevas relaciones políticas, culturales e intersubjetivas. Por ello he considerado pertinente abordar 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 durante 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 al que he llegado contradice la apuesta de que las economías solidaria y comunitaria puedan constituirse en dinamizadoras de cambios más amplios y profundos del sistema económico (y político social), esto no significa que los actores y actrices de estas economías no seguirán pugnando por fortalecer sus iniciativas en ambos países, pues estas no vienen de ahora, sino que tienen una historia construida. El hecho de 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 del socialismo real, urge seguir ex-

plorando alternativas. Las economías solidaria y comunitaria son terrenos fértiles de experimentación, en los que se ensayan propuestas, se politizan actores, se pugna por cambios de relaciones sociales en escalas locales e intermedias, que afectan positivamente la vida cotidiana de mujeres y hombres. Son terrenos fecundos también para quitar trabas a la participación y actoría de las mujeres, que son visibles, numerosas, en estas iniciativas en las que pueden encontrar posibilidades 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, con una apertura, de lado y lado, 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. 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. De esta manera, se renuncia a transformaciones globales, políticas, sociales, culturales y personales, que permitan construir otra economía, otra sociedad, otras familias, otros gobiernos; en definitiva, que permitan la construcción de 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”.

## Referencias

- Acosta, Alberto. 2008a. *Bitácora constituyente. ¡Todo para la Patria, nada para nosotros!* Quito: Ediciones Abya-Yala.
- 2008b. “El ‘Buen Vivir’ para la construcción de alternativas”. En *Entre el quiebre y la realidad. Constitución 2008*, por Alberto Acosta, Alejandro Moreano, Ana María Larrea, Eduardo Galeano, Eduardo Gudynas, Erika Sylva, Francisco Hidalgo, Gabriela Quezada, Guillermo Navarro, Juan Paz y Miño, Kintto Lucas, Mario Unda, Pablo Ospina, Patricio Benalcazar, Patricio del Salto y Rubén Darío Buitrón, 27-37. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- 2010. “El Buen (con) Vivir, una utopía por (re) construir”. En *Retos del buen vivir. Democracia, movilidad humana y territorio. Seminario Internacional*, por Universidad de Cuenca y PYDLOS (Programa Interdisciplinario de Población y Desarrollo Local Sustentable), 21-52. Cuenca: PYDLOS Ediciones.
- 2011. “La economía social y solidaria en el centro del debate. Un aporte sustantivo desde la economía del trabajo”. Prólogo a *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*, por José Luis Coraggio, 9-32. Quito: Ediciones Abya-Yala / FLACSO Ecuador.
- 2013. “Construir una economía solidaria, ese es el reto”. En *El país que queríamos*, por Alberto Acosta, Juan Cuvi, Edgar Isch, Decio Machado, Esperanza Martínez, Francisco Muñoz, Darwin Seraquive y María Fernanda Solíz, 93-100. Quito: Montecristi Vive.

- Acosta, Alberto. 2014. "Gran reacomodo capitalista de la economía. Enredos de la involución ciudadana". En *La restauración conservadora del correísmo*, por Alberto Acosta et al., 289-302. Quito: Montecristi Vive.
- Aguinaga Cadena, María del Consuelo. 2015. *Aprendizajes de género en las organizaciones y proyectos apoyados por el IEPS*. Quito: IEPS (Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria). Archivo en PDF.
- Álvarez, Edgar, Danilo Barragán y Danilo Rosero. 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*, compilado y editado por Eulalia Flor Recalde, 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. Bilbao: HEGOA.
- Arauz, Andrés. 2014. "El PNBV y sus beneficios en la economía popular y solidaria". Conferencia presentada en el XXII Seminario Internacional *Nueva configuración, el Estado, la sociedad civil y el mercado ético*, Superintendencia de Control del Poder del Mercado, IAEN (Instituto de Altos Estudios Nacionales). Quito, 16 de enero.
- Arce Catacora, Luis Alberto. 2011. "El nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo". *Revista Economía Plural* (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia, La Paz) 1 (1): 3-12.
- Armas, Amparo. 2005. *Redes e institucionalización en Ecuador. Bono de desarrollo humano*. Vol. 76 de *Serie Mujer y Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/>
- 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*, por Edgardo Lander, Carlos Arze, Javier Gómez, Pablo Ospina y Víctor Álvarez, 37-137. La Paz: IEE (Instituto de Estudios Ecuatorianos) / CEDLA (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario) / CIM (Centro Internacional Miranda).

- Astelarra, Judith. 2005. *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Ediciones Cátedra / Universitat de València / Instituto de la Mujer.
- Bacchi, Carol Lee. 2009. *Analysing Policy: What's the Problem Represented to Be?* Melbourne: Pearson.
- Bacchi, Carol, y Joan Eveline, eds. 2010. *Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Feminist Theory*. Adelaide: University of Adelaide Press. <https://www.adelaide.edu.au>
- Bosch, Anna, Cristina Carrasco, y Elena Grau. 2003. "Verde que te quiero violeta. Encuentros y desencuentros entre feminismo y ecologismo", acceso el 30 de agosto de 2016, <http://www.fuhem.es/>
- 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. Bilbao: HEGOA.
- Cacciari, Paolo. 2010. *Decrecimiento o barbarie. Para una salida no violenta del capitalismo*. Barcelona: Icaria.
- Cais, Jordi. 2002. *Metodología del análisis comparativo*. Vol. 21 de *Cuadernos metodológicos*. 2.ª ed. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cameron, Maxwell A., y Eric Hershberg, eds. 2010. *Latin America's Left Turn. Politics, Policies, and Trajectories of Change*. Boulder: Lynne Rienner.
- Cartagena, Pamela. 2012. "Posibles efectos de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria sobre la economía campesino indígena". *Umbrales* (Bolivia) 23: 149-180.
- Carrasco, Cristina. 2001. "La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?". *Mientras tanto* 82 (otoño-invierno): 43-70.
- Carrión, Diego, y Stalin Herrera. 2012. *Ecuador rural del siglo XXI. Soberanía alimentaria, inversión pública y política agraria*. Quito: IEE (Instituto de Estudios Ecuatorianos).
- Carrión Sánchez, Diego, y Ricardo Sánchez Cárdenas. 2014. *Pensar las alternativas, imaginar la transición. Economía extractiva y efectos compuestos: turismo, petróleo y minería*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo.

- Cattani, Antonio David. 2004. "La otra economía. Los conceptos esenciales". En *La otra economía*, organizado por Antonio David Cattani y traducido por Lucimeire Vergilio Leite, 23-30. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento / Fundación OSDE.
- CIOEC (Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia). 2009. *Segundo Foro Departamental Organizaciones Económicas Campesinas. Las OECAS como pilar de la economía comunitaria. Memoria 2009*. La Paz: CIOEC.
- Cockshott, W. Paul, y Allin Cottrell. 2007. *Hacia el socialismo del siglo XXI*. Traducido por Elba Ortega Ferrer. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana.
- Coller, Xavier. 2005. *Estudio de casos*. Vol. 30 de *Cuadernos Metodológicos*. 2.ª ed. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- 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/>
- CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). 2007. *Nuestra Constitución por un Estado Plurinacional. Construyendo la revolución de los pueblos*. Quito: CONAIE.
- Conexión Fondo de Emancipación. 2012. *Indicadores Nacionales 2010*, elaborado por María del Carmen Sánchez. 2.ª ed. Vol. 1 de serie *Bolivianas en cifras*. La Paz: Conexión Fondo de Emancipación.
- "Constitución 2008. Dejemos el pasado atrás". Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente. Ecuador.
- Constitución de la República 1978, actualizada en mayo de 1991. Ecuador.
- Constitución Política de la República del Ecuador 1998. Ecuador.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. 2009. Vicepresidencia del Estado Plurinacional, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Muje, CEDAW 1979/1998. Documento Oficial de las Naciones Unidas. Consejo Nacional de las Mujeres, Quito.
- Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 2007. Organización Internacional del Trabajo. 2.ª ed. Lima.

- Coordinadora de la Mujer. 2011. *Derechos en la mira. Boletín Tierra 1*. La Paz: Coordinadora de la Mujer / Observatorio de Género.
- 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*, por José Luis Coraggio, Emilio Pradilla, Lucía Ruiz y Mario Unda, 9-27. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- 2004. "Economía del Trabajo". En *La otra economía*, organizado por Antonio David Cattani y traducido por Lucimeire Vergilio Leite, 151-163. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento / Fundación OSDE.
- org. 2007a. *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento / Altamira.
- 2007b. "Una perspectiva alternativa para la economía social: de la economía popular a la economía del trabajo". En *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*, organizado por José Luis Coraggio, 165-194. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento / Altamira.
- 2008. *Economía social, acción pública y política. (Hay vida después del neoliberalismo)*. 2.ª ed. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- 2011a. "La economía popular solidaria en el Ecuador". En *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*, 327-343. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- 2011b. *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- 2013. "La economía solidaria ante la pobreza". *Voces del Fénix* (Universidad de Buenos Aires) 4 (22): 114-123. <http://www.vocesenelfenix.com/>
- Coraggio, José Luis, y Jean-Louis Laville, orgs. 2014. "Introducción general". En *Reinventar la izquierda en el siglo XXI. Hacia un diálogo Norte-Sur*, organizado por José Luis Coraggio y Jean-Louis Laville, 29-42. Quito: Universidad Nacional de General Sarmiento / CLACSO / IAEN (Instituto de Altos Estudios Nacionales).

- Correa Delgado, Rafael. 2009a. *Intervención Presidente de la República, Rafael Correa ante la Comisión Legislativa en el segundo año de gobierno*. Quito: Presidencia de la República del Ecuador. <http://www.presidencia.gob.ec/>
- 2009b. “Socialismo del siglo XXI”. Ponencia magistral presentada en la Universidad Nacional de Asunción, 23 de marzo de 2009. <http://www.presidencia.gob.ec/>
- 2011a. *Informe a la Nación. Cuarto Aniversario del Mandato*. Machala, 15 de enero de 2011. <http://www.presidencia.gob.ec/>
- 2011b. *Discurso pronunciado al presentar la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*. <http://www.presidencia.gob.ec/>
- 2012. *Informe a la Nación. 10 de agosto 2012: Primera Parte*. Quito: Presidencia de la República. <http://www.presidencia.gob.ec/>
- 2016. *Informe a la Nación 2016. La década ganada*. Quito: Presidencia de la República. <http://www.presidencia.gob.ec/>
- CSUTCB (Confederación Social Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia). 2015. “Propuesta de Pacto de Unidad para la Cumbre Agropecuaria ‘Sembrando Bolivia’”. <http://csutcb.org/>
- CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia) y CNMCIQB-BS (Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia - Bartolina Sisa). 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/>
- Da Ros, Giuseppina. 2007. “El movimiento cooperativo en el Ecuador. Visión histórica, situación actual y perspectivas”. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 57 (abril): 249-284. <http://www.ciriec-revistaeconomia.es/>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. Acceso en febrero de 2016, <http://www.un.org>
- Decreto Supremo 25763, de 5 de mayo de 2000. Reglamento de la ley n° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Bolivia. Acceso en octubre de 2014, <http://www.bvsde.paho.org/>

- Decreto 3464, del 2 agosto de 1953, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956. Reforma Agraria. Bolivia.
- 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*, por Carmen Diana Deere, Susana Lastarria-Cornhiel, Claudia Ranaboldo, coordinado por Patricia Costas, 91-127. La Paz: ILC (Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra) / Fundación TIERRA. <http://www.rimisp.org/>
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León. 2000. *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo Editores / Universidad Nacional de Colombia.
- Deere, Carmen Diana, Susana Lastarria Cornhiel y Claudia Ranaboldo. 2011. *Tierra de mujeres. Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina*, coordinado por Patricia Costas. La Paz: ILC (Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra) / Fundación TIERRA. <http://www.rimisp.org/>
- Dryzek, John. 2006. “Policy Analysis as critique”. En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Godin, 190-203. Oxford: Oxford University Press.
- 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. Adelaide: University of Adelaide Press. <https://www.adelaide.edu.au/>
- Farah, 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*, coordinado por Ivonne Farah y Verónica Tejerina, 257-284. La Paz: CIDES-UMSA (Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés) / UNICEF.
- Felber, Christian. 2012. *La economía del bien común*. Barcelona: Deusto ediciones. Edición para Kindle.
- Fernández, Gabriela, y David Falconí. 2012. “Cinco años de política económica para el buen vivir”. *Ecuador Económico* 5 (septiembre): 12-18.

- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). 2012. *La igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Política*. Roma: FIDA.
- Foucault, Michel. 2006. *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Editado por Michel Senellart y bajo la dirección de François Ewald y Alessandro Fontana. Buenos Aires: FCE.
- FCC (Fundación Colectivo Cabildeo). 2012. *Trabajo productivo y reproductivo: Reflexiones sobre la subordinación de las mujeres en economías comunitarias*. La Paz: FCC.
- Fundación Tierra. 2011. *Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama. Informe 2010*. La Paz: Fundación Tierra. <http://ftierra.org/>
- 2015. *Cumbre Agropecuaria “Sembrando Bolivia”. Apuntes críticos para la agenda agropecuaria. Una breve evaluación de sus implicaciones elaborada por la Fundación Tierra*. La Paz: Fundación Tierra. <http://www.ftierra.org/>
- Gaiger, Luiz Inácio. 1999. “La solidaridad como una alternativa económica para los pobres”. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 31 (junio): 187-205. <http://www.ciriec-revistaeconomia.es/>
- 2007. “La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas”. En *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*, organizado por José Luis Coraggio, 79-109. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento / Altamira.
- García Álvarez, 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/>
- García Linera, Álvaro. 2008. “Los tres pilares de la nueva Constitución Política del Estado. Estado plurinacional, economía estatal y estado autonómico. Discurso del ciudadano vicepresidente Álvaro García Linera en la sede de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, 4 de noviembre de 2008”. *Discursos y ponencias* 2 (4): 7-18. <http://www.vicepresidencia.gob.bo/>

- 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://www.vicepresidencia.gob.bo/>
- García Prince, Evangelina. 2008. *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. San Salvador: PNUD. <http://pmayobre.webs.uvigo.es/>
- 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 Katu Arkonada, 151-179. La Paz: Ministerio de Culturas. <http://www.rebellion.org/>
- 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/>
- Gundermann Kröll, 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 D. F.: FLACSO, México / El Colegio de México / Miguel Ángel Porrúa.
- 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. Bilbao: HEGOA.
- Hajer, Maarten y David Laws. 2006. “Ordering Through Discourse”. En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Robert E. Goodin, Michael Moran y Martin Rein, 251-268. Oxford: 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 Reforma Agraria de 1953”. En *La Ley INRA en el espejo de la historia. Dos siglos de reforma agraria en Bolivia*, por Irene Hernáiz y Diego Pacheco. La Paz: Fundación Tierra. <http://www.ftierra.org/>
- 2001. *La Ley INRA en el espejo de la historia. Propuestas de modificación*. La Paz: EZE / EED / Fundación Tierra. <http://www.ftierra.org/>
- 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. Buenos Aires: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20121024023550/Solidaridadeconomica.pdf>
- Hillenkamp, Isabelle, Isabelle Guérin, y Christine Verschuur. 2014. “Économie Solidaire et Théories Féministes: Pistes pour une Convergence Nécessaire”. *Revista de Economía Solidaria* 7: 443.
- Hirata, Helena, y Danièle Kergoat. 2007. “Novas configurações da divisão sexual do trabalho”. *Cadernos de Pesquisa* 37 (132): 595-609.
- Holloway, John. 2011. *Agrietar el capitalismo. El hacer contra el trabajo*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta.
- Howlett, Michael, M. Ramesh, y Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 3.ª ed. Oxford: Oxford University Press.
- 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 Iyonne Farah y Verónica Tejerina, 286-296. La Paz: CIDES-UMSA / UNICEF.
- IEPS (Instituto de Economía Popular y Solidaria). 2013. *Reporte del CDH N. 1. Análisis histórico del CDH individual y asociativo, periodo 2007-2012*.
- IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). 2014. *Informe de rendición de cuentas 2014*. Quito: IESS. <https://www.iess.gob.ec>
- INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria). 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*. La Paz: INRA. <http://www.inra.gob.bo/>

- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2011. “Encuesta de empleo del tiempo 2009-2010. Resultados definitivos”, acceso en enero de 2016, <http://www.ine.es/>
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2012. “Encuesta de uso del tiempo”, acceso en enero de 2016, <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/>
- Intercooperación América Latina. 2014. *Programa de Desarrollo del Corredor Central, PDCC. Informe de Evaluación Final*. S. l.: FIDA / IEPS / Intercooperación América Latina.
- 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*, por IEPS (Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria), 57-79. Quito: IEPS.
- 2014. “Supervisión y control: herramientas para la sostenibilidad de la economía popular y solidaria”. Conferencia presentada en el *Seminario del buen conocer: Institucionalizar la solidaridad, territorializar la economía*. IAEN. Quito, 20 de mayo de 2014.
- 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*, por José Luis Coraggio, Ruth Muñoz, Carlos Naranjo, Hugo Jácome, María José Ruiz y José Ramón Páez, 83-141. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Intendencia de Estadísticas, Estudios y Normas de la EPS y SFPS.
- Jiménez, Jhonny. 2013. Introducción a *Cuadernos de trabajo de Economía Solidaria para la incidencia y el diálogo de saberes*, por MESSE (Movimiento de Economía Solidaria del Ecuador), 13-21. Quito: MESSE.
- Larrea, Gustavo. 2009. *Revolución Ciudadana*. Quito: Editorial Planeta.
- Laserna, Roberto, coord. 2013. *Estatismo y liberalismo. Experiencias en desarrollo*. 2.ª ed. La Paz: Fundación Milenio. <http://www.bivica.org/>
- Latouche, Serge, y Didier Harpagès. 2011. *La hora del decrecimiento*. Traducción de Rosa Bertran Alcázar. Barcelona: Octaedro.

- Laville, Jean-Louis. 2004a. "Las aporías del tercer sector". En *Economía social y solidaria: una visión europea*, compilado por Jean-Louis Laville, 181-197. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento / Altamira / Fundación OSDE.
- 2004b. "El marco conceptual de la economía solidaria". En *Economía social y solidaria: una visión europea*, compilado por Jean-Louis Laville, 207-235. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento / Altamira / Fundación OSDE.
- 2009. "La economía solidaria: un movimiento internacional". En *Crisis capitalista y economía solidaria. Una economía que emerge como alternativa real*, por Jean-Louis Laville y Jordi García Jané, 17-62. Barcelona: Icaria.
- 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, y Jordi García Jané. 2009. *Crisis capitalista y economía solidaria. Una economía que emerge como alternativa real*. Traducido por Iván García. Barcelona: Icaria.
- León Guzmán, Mauricio. 2013. "El desempeño económico y social de los primeros seis años del gobierno del presidente Correa". *Ecuador Económico* 9 (marzo): 10-20.
- León, 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.
- Levitsky, Steven, y Kenneth Roberts, eds. 2011. *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ley 144, de 26 de junio de 2011, de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria. Bolivia. Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Ley 338, de 26 de enero 2013, 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. Bolivia. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

- Ley 996/1988, de 4 de abril, de Código de Familia concordado de la República Boliviana.
- Ley INRA (Ley 1715), del 18 de octubre de 1996, del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Bolivia. Acceso en agosto de 2015, <https://bolivia.infoleyes.com/>
- Ley 3545, de 2006, Modificaciones de la Ley 1715. Reconducción de la Reforma Agraria. Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Bolivia.
- Ley Orgánica 444, de 10 de mayo de 2011, de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPS). Ecuador.
- Liendo, Roxana. 2011. *Políticas públicas de desarrollo rural y seguridad alimentaria 2006-2011*. La Paz: Fundación Tierra. <http://www.ftierra.org/>
- 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*, por CIPCA (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado), 17-38. La Paz: CIPCA. <http://www.ftierra.org/>
- 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 / Planeta.
- Mantilla, Sebastián, y Santiago Mejía, comps. 2012. *Rafael Correa. Balance de la Revolución Ciudadana*. Quito: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos / Planeta.
- March, James, y Johan Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review* 78 (3): 734-749.
- 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 / Planeta.



- Martínez Valle, Luciano. 2002. *Economía Política de las Comunidades Indígenas*. 2.<sup>a</sup> ed. Quito: ILDIS / Ediciones Abya-Yala / OXFAM / FLACSO Ecuador.
- 2014a. “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 Ecuador / Ediciones Abya-Yala.
- 2014b. “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 Bórquez, João Márcio Mendes Pereira y Carlos Walter Porto-Gonçalves, 123-158. México D.F.: Universidad Metropolitana / CLACSO / Ediciones Continente. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/>
- Matthaei, Julie. 2010. “Más allá del hombre económico: crisis económica, economía feminista, y la economía solidaria”. *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social* 10 (19): 65-80.
- 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*, compilado y editado por Eulalia Flor Recalde, 278-294. Quito: SENPLADES.
- MDPEP (Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural). 2010. *Estrategia plurinacional de economía solidaria y comercio justo*. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.
- MDRAMA (Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente). 2006. “Plan de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, con Soberanía para Vivir Bien” (Plan Sectorial). Borrador final. La Paz: MDRAMA. <http://www.bivica.org/>
- MDRAMA (Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente). 2007. *Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras (PENSATT)*. La Paz: MDRAMA.
- MDRyT (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras). 2014a. “Informe Técnico Gestión 2014”, acceso en junio de 2015, <http://www.agrobolivia.gob.bo/>

- MDRyT (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras). 2014b. “Plan del Sector. Sector de Desarrollo Agropecuario 2014-2018. Hacia el 2025”. <http://siseger.ruralitytierras.gob.bo/>
- MEFP (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas). 2014. *Economía Plural*. La Paz: MEFP.
- 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*, por Dominique Temple, Félix Layme, Jacqueline Michaux, Marta Gonzales y Edmundo Blanco, 99-124. La Paz: TARI / Plural editores / UMSA.
- MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social). 2011. *Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013*. Quito: MIES.
- 2016. *El Estado del Buen Vivir. Bono de Desarrollo Humano. Documento de Análisis de la Coordinación General de Investigación y Datos de Inclusión*. Quito: MIES.
- Miño Grijalva, Wilson. 2013. *Historia del Cooperativismo en el Ecuador*. Quito: Ministerio Coordinador de la Política Económica.
- Monzón, José Luis. 2003. “La economía social: tercer sector de un nuevo escenario”. En *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*, compilado por Mirta Vuotto, 135-141. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento / Altamira / Fundación OSDE.
- Morales, Juan Antonio. 2012. *La política económica boliviana, 1982-2010*. La Paz: Plural Editores.
- Morales Álvarez, Manuel. 2009. “Economía comunitaria y la Corporación de Desarrollo Económico Integral de las comunidades indígenas, originarias y campesinas”. En *Segundo Foro Departamental Organizaciones Económicas Campesinas. Las OECAS como pilar de la economía comunitaria; Memoria 2009*, por CIOEC (Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia), 22-30. La Paz: CIOEC.
- Morales Ayma, Evo. 2013. “Agenda Patriótica del Bicentenario 2025. 13 pilares de la Bolivia Digna y Soberana”, acceso en junio de 2014, <http://idbdocs.iadb.org/>

## Referencias

- Morales Ayma, Evo. 2014. "Informe de la Gestión 2013 del Presidente Evo Morales Ayma al pueblo boliviano", acceso en febrero de 2014, <http://www.lostiempos.com/>
- Moser, Caroline O.N. 1995. *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica & capacitación*. Lima: Flora Tristán Ediciones.
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. 2.<sup>a</sup> ed. Traducido por Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz Cabrera, Patricia. 2011. Introducción a *Alternativas económicas para la justicia social y de género. Voces y visiones desde América Latina*, editado por Luisa Antolin, Bénédicte Allaert y Martina Nuti, 5-40. S.l.: WIDE. <https://wideplusnetwork.files.wordpress.com>
- 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*, compilado y editado por Eulalia Flor Recalde, 7-11. Quito: SENPLADES.
- Nobre, Miriam. 2004. "Mujeres en la economía solidaria". En *La otra economía*, organizado por Antonio David Cattani y traducido por Lucimeire Vergilio Leite, 329-338. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento / Fundación OSDE.
- 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/>
- Núñez del Prado, José. 2009. *Economías indígenas. Estados del arte desde Bolivia y la economía política*. La Paz: CIDES / UMSA.
- OIG (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe). 2011. *Informe Anual 2011. El salto de la autonomía. De los márgenes al centro*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org>
- Ospina, 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*, por Edgardo Lander, Carlos Arze, Javier Gómez, Pablo Ospina y Víctor Álvarez, 139-220. La Paz: IEE / CEDLA / CIM).

## Referencias

- Paredes, Julieta. 2010. *Hilando fino desde el feminismo comunitario*. La Paz: Comunidad Mujeres Creando Comunidad.
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Traducido por Atenea Acevedo Aguilar. México D. F.: FLACSO México / Miño y Dávila Editores.
- Patíño, 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*, por SENPLADES. 133-140. Quito: SENPLADES.
- Patzi Paco, Félix. 2009. *Sistema comunal e identidades culturales contemporáneas. Un estudio de caso de los Santiago Llagüeños 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 Jiménez, 115-153. Quito: Ediciones Abya-Yala / Universidad Politécnica Salesiana / Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador.
- Pérez, Abraham. 2007. *Principios para una economía solidaria y recíproca*. La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria / Embajada del Reino de los Países Bajos en Bolivia / Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia.
- Pérez Orozco, Amaia. 2005. "Economía del género y economía feminista. ¿Conciliación o ruptura?". *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer* 10 (24): 43-63.
- Pita, Edgar, Cecilia Pérez, y Soledad Moscoso. 1992. *Informalidad Urbana. Dinámica y Perspectivas en el Ecuador*. Quito: Consejo Nacional de Desarrollo / Corporación Financiera Nacional / Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana*. 2007. Quito: SENPLADES. <http://www.planificacion.gob.ec/>

- Plataforma Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Economía Solidaria y Comercio Justo de Bolivia. 2007. "Propuesta de economía solidaria y comercio justo en Bolivia", acceso en octubre de 2013, <https://www.economiasolidaria.org>
- PNBV (*Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*). 2009. 2.ª ed. Quito: SENPLADES. <http://www.planificacion.gob.ec>
- PNBV (*Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*). Quito: SENPLADES. <http://www.buenvivir.gob.ec>
- PND (Plan Nacional de Desarrollo) "Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien". *Lineamientos estratégicos 2006-2011*. 2007. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- 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 / Planeta.
- 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 Dulon, 269-322. La Paz: Vicepresidencia del Estado, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional / Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. <http://www.vicepresidencia.gob.bo/>
- Prada Alcoreza, Raúl. 2011. "El vivir bien como modelo de Estado y modelo económico". En *Más allá del desarrollo*, por Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, 227-256. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo / Ediciones Abya-Yala.
- 2014. *Descolonización y transición*. Compilado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez. Quito: Ediciones Abya-Yala / Fundación Rosa Luxemburgo.
- 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.

- Quiroga Díaz, Natalia. 2009. "Economías feminista, social y solidaria. Respuestas heterodoxas a la crisis de reproducción en América Latina". *Íconos* 33: 77-89.
- 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. 2010a. *Izquierda postsocialista*. Quito: SENPLADES. <http://www.planificacion.gob.ec/>
- 2010b. *La política como esperanza*. Quito: SENPLADES. <http://www.planificacion.gob.ec/>
- 2010c. "Socialismo del *sumak kawsay* o biosocialismo republicano". En *Los nuevos retos de América Latina: socialismo y sumak kawsay. Memorias Seminario Internacional*, por SENPLADES, 55-76. Quito: SENPLADES.
- Razeto Migliaro, Luis. 1984. *Economía de solidaridad y mercado democrático. La economía de donaciones y el sector solidario*. Santiago de Chile: Programa de Economía del Trabajo / Academia de Humanismo Cristiano.
- 1993. "Los caminos de la economía de la solidaridad", <http://lacope-racha.org.mx/>
- 1999. "La economía solidaria: concepto, realidad y proyecto", <http://www.luisrazeto.net/>
- 2016 "Una presentación (muy) personal de mis escritos", <http://www.luisrazeto.net/>
- Reglamento de la Ley INRA. 2007. Ley 1715, del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley 3545, de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Decreto Supremo 29215, del 2 de agosto de 2007. <http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/>
- Rodríguez Enríquez, Corina. 2011. *Programas de transferencias condicionadas de ingresos e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina?* Vol. 108 de *Serie Mujer y Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/>
- Rojas, Juan Carlos. 2012. "Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria. Abriendo brecha en la construcción del Estado Plurinacional: entre los deseos y la realidad". *Umbrales* 23: 121-148.

- 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. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá / IEPRI / APPGP.
- Samanamud Ávila, 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. La Paz: Vicepresidencia del Estado, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional / Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. <http://www.vicepresidencia.gob.bo/>
- Sánchez García, María del Carmen. 2012. *Mujeres, tierra y territorio. Nuestros andares y sentires*. La Paz: Colectivo Cabildeo / Fundación Xavier Albó.
- Sánchez, Jeannette. 2012. "Equidad y políticas sociales". En *¡A (re)distribuir! Ecuador para todos*, coordinado por Alfredo Serrano Mancilla, 335-383. Quito: SENPLADES. <http://www.planificacion.gob.ec/>
- 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*, por IEPS, 5-19. Quito: IEPS.
- Santos, Graciete. 2014 "Economía Solidaria e Feminista um Encontro Possível", acceso en marzo de 2014, <http://cirandas.net/>
- Sarria Icaza, Ana Mercedes, y Lía Tiribia. 2004. "Economía popular". En *La otra Economía*, organizado por Antonio David Cattani y traducido por Lucimeire Vergilio Leite, 173-186. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento / Fundación OSDE.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2011. "Recuperación del Estado para el Buen Vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado". Serie Documento de trabajo 34. Quito: SENPLADES. <http://www.planificacion.gob.ec/>
- 2012. *Transformación de la matriz productiva. Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano. Folleto informativo*. Quito: SENPLADES. <http://www.planificacion.gob.ec/>

- Senellart, Michel. 2006. "Situación de los cursos". Notas del editor a *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*, por Michel Foucault, 417-453. Buenos Aires: FCE.
- Simbaña, Floresmilo. 2011. "El sumak kawsay como proyecto político". En *Más allá del desarrollo*, por Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, 219-226. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo / Editorial Abya-Yala.
- 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.
- Torre, Patricia de la. 2013. En "Los constructores del Estado Nacional: 1830-2010. En el Cerebro Político del Ecuador 1830-2010". Quito: SENPLADES.
- 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. 2014a. "El orden de género en el sumak kawsay y el suma qamaña. Un vistazo a los debates actuales en Bolivia y Ecuador". *Íconos* 48: 73-91.
- 2014b. "'El orden del discurso' del Presidente Rafael Correa". *Ecuador Debate* 91: 21-41.
- Vega Ugalde, Silvia. 2017. "La sostenibilidad de la vida como eje para otro mundo posible". En *Feminismo y buen vivir. Utopías decoloniales*, compilado por Soledad Varea y Sofía Zaragocín, 44-52. Cuenca: PYDLOS Ediciones.
- 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 Dulon, 333-391. La Paz: Vicepresidencia del Estado, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional / Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. <http://www.vicepresidencia.gob.bo/>

- Villavicencio, Arturo. 2014. "Un cambio neodesarrollista de la matriz energética. Lecturas críticas". En *La restauración conservadora del correísmo*, por Alberto Acosta, et al. 267-288. Quito: Montecristi Vive.
- 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. La Paz: Vicepresidencia del Estado. Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional / Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. <http://www.vicepresidencia.gob.bo/>
- 2013a. "El marco normativo de la Economía Plural en Bolivia. Significados, alcances y actores de la Economía Social Comunitaria". *Umbrales* 26: 115-145.
- 2013b. *¿Qué pasó con el proceso de cambio? Ideales acertados, medios equivocados, resultados trastocados*. La Paz: CIDES / UMSA / Plural Editores.
- 2015. *Desafíos teóricos y políticos de la economía social y solidaria. Lectura desde América Latina*. La Paz: CIDES / UMSA / HEGOA.
- Wanderley, Fernanda, coord., Fernanda Sostres e Ivonne Farah. 2015. *La economía solidaria en la economía plural. Discursos, prácticas y resultados en Bolivia*. La Paz: CIDES / UMSA / HEGOA.
- Waylen, Georgina. 1998. "Gender, Feminism and the State. An Overview". En *Gender, Politics and the State*, editado por Vicky Randall y Georgina Waylen, 1-17. Nueva 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: HISBOL / UCB.
- Ybarnegaray Ortiz, Jenny, René Rivera, Ximena Machicao y Evelin Ágrada. 2009. "Propuesta de jerarquización e institucionalización de los mecanismos públicos para el avance de las mujeres". Documento de trabajo elaborado a pedido de la diputada Isabel Salguero e Irma Campos, Viceministerio de Igualdad de Oportunidades. La Paz.

## Personas entrevistadas

### Personas entrevistadas

- Andino, Marcela. Directora técnica del Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS). Entrevista realizada en Quito, el 4 de octubre de 2012.
- Báez, Carolina. Gerenta del proyecto del Plan Nacional del Buen Vivir, SENPLADES. Entrevista realizada en Quito, el 22 de abril de 2014.
- 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, Óscar. 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 (OEPAIC). Entrevista realizada en La Paz, el 8 de octubre de 2013.
- Condori, Ana María. Expresidenta 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 en Bolívar, el 22 de junio de 2014.

- Chunir, Flavio. Director ejecutivo de la Fundación de Organizaciones Campesinas de Salinas (FUNORSAL). Grupo Salinas. Entrevista realizada en Bolívar, el 23 de junio de 2014.
- Elías, Bischeli. Experta en economía solidaria y economía comunitaria. Entrevista realizada en La Paz, el 9 de octubre de 2013.
- Estrella, Augusto. Vicedirector de la Fundación Maquita Cushunchic Comercializando como Hermanos (MCCH). Entrevista realizada en Quito, el 5 de junio de 2014.
- 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 la Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador (FEPTCE). Entrevista realizada el 2 de julio de 2014, por Skype.
- Jiménez, Jhonny. Miembro del equipo coordinador del Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador (MESSE). Entrevista realizada en Quito, el 1 de abril de 2014.
- Lanza, Marta. Miembro de Colectivo Cabildeo. Entrevista realizada en La Paz, el 8 de octubre de 2013.
- Lero, Toribia. Técnica del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ). Entrevista realizada en La Paz, el 3 de octubre de 2013.
- López, Nancy. Presidenta del Comité de Mujeres de la Federación de Caficultores Exportadores de Bolivia (FECAFEB). Entrevista realizada en La Paz, el 10 de octubre de 2013.
- Montero, Lourdes. Economista, coordinadora del 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 de 2014 y mayo de 2016. Entrevista realizada en Quito, el 16 de enero de 2017.
- Muñoz, Lorena. Experta en Análisis de Exportaciones de la Coordinación de Políticas de Exportaciones del Ministerio de Comercio Exterior. Entrevista realizada en Quito, el 19 de junio de 2014.

- Padilla, Cecilia. Directora del Centro de Promoción del Empleo y el Desarrollo Territorial (CEPESIU). Entrevista realizada en Quito, el 3 de junio de 2014.
- 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. Entrevista realizada en Quito, el 26 de septiembre de 2012.
- Ponce, Cecilia. Directora de Gestión de Circuitos Alternativos de Comercialización MAGAP. Entrevista realizada en Quito, el 6 de junio de 2014.
- 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 en Quito, el 22 de abril de 2014.
- Tindal, Luis. Jefe de la 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 del Grupo Social FEPP. Entrevista realizada en Quito, el 24 de abril de 2014.
- Velasco, Arminda. Mama Talla de CONAMAQ. Entrevista realizada en La Paz, el 4 de octubre de 2013.
- Yacelga, Patricia. Directora de Servicios para el Desarrollo Alternativo (SEDAL), impulsora de la Asociación de Mujeres Productoras Biovida, miembro de la RESSAC. Entrevista realizada en Quito, el 6 de junio de 2014.
- Zurita, Raúl. Director del Instituto Ecuatoriano de Economía Popular y Solidaria (IEPS). Entrevista realizada en Quito, el 29 de abril de 2014.

Este libro se terminó de  
imprimir en febrero de 2019  
en Editorial Abya-Yala  
Quito-Ecuador