ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Wanderley, Fernanda

Working Paper

Los actores de la economía social y solidaria en Bolivia: Dilemas de acción colectiva en el gobierno de Evo Morales

Documento de Trabajo, No. 01/2020

Provided in Cooperation with:
Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), Universidad Católica Boliviana

Suggested Citation: Wanderley, Fernanda (2020) : Los actores de la economía social y solidaria en Bolivia: Dilemas de acción colectiva en el gobierno de Evo Morales, Documento de Trabajo, No. 01/2020, Universidad Católica Boliviana, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), La Paz

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/248801

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Documento de Trabajo IISEC-UCB No 01/2020, Mayo 2020

Los actores de la economía social y solidaria en Bolivia
- Dilemas de acción colectiva en el gobierno de Evo Morales-

Fernanda Wanderley
Instituto de Investigaciones Socio-Económicas
Universidad Católica Bolivia "San Pablo"

Mayo de 2020

Este documento fue aceptado en marzo para el V Congreso Internacional de Estudios de Desarrollo: Desafíos al desarrollo: procesos de cambio hacia la justicia global. Redes Española de Estudios del Desarrollo. Bilbao 27-29 mayo, 2020. El mismo se realizará online por la Pandemia Covid-19.

Los actores de la economía social y solidaria en Bolivia
- Dilemas de acción colectiva en el gobierno de Evo Morales-

Fernanda Wanderley
IISEC-UCB
Mayo de 2020

Resumen

La pluralidad de la economía boliviana es un tema de análisis y discusión con una larga trayectoria en Bolivia debido a la persistencia y coexistencia de unidades económicas distintas a la empresa capitalista y al sector público. El periodo del gobierno del presidente Evo Morales (2005 y 2019) constitucionalizó el modelo de economía plural. Diferentes colectivos se orientaron a impulsar el nuevo modelo constitucional de economía plural a través de la elaboración y aprobación de nuevas leyes. El documento tiene dos objetivos. El primero es analizar cuatro tipos de organizaciones económicas cuyas formas se diferencian de las empresas privadas o públicas: las organizaciones económicas campesinas (OECAS), las organizaciones económicas comunitarias (OECOM), las asociaciones de artesanos y las cooperativas. Se identifica las características de las organizaciones económicas y las trayectorias históricas como sujetos políticos. El segundo objetivo es analizar la acción colectiva impulsada por estos actores durante el gobierno de Evo Morales y la economía política instaurada en un contexto de excepcional bonanza económica. Se indaga los factores que explican las dificultades de articulación entre ellos para la construcción de una agenda común de políticas públicas, consistente e integrada, hacia la institucionalización de la economía plural. El análisis ofrece pistas para entender los hechos ocurridos entre octubre y noviembre de 2019 que resultaron en la caída del gobierno de Evo Morales, en específico, las razones para la débil movilización de estos actores, los cuales constituían la base de apoyo del gobierno. Esta investigación fue desarrollada en el Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana, IISEC.

Palabras clave: Economía social y solidaria, Bolivia, Gobierno Evo Morales, Acción colectiva, economía plural

Abstract

The plurality of the Bolivian economy is a subject of analysis and discussion with a long history in Bolivia due to the persistence and coexistence of economic units other than the capitalist enterprise and the public sector. The period of the government of President Evo Morales (2005 and 2019) constitutionalized the plural economy model. Different groups were oriented to promote the new constitutional model of plural economy through the elaboration and approval of new laws. This document has two objectives. The first is to analyze the four types of economic organizations whose forms differ from private or public companies: peasant economic organizations (OECAS), community economic organizations (OECOM), artisan associations and cooperatives. It seeks to identify the characteristics of these economic organizations and their historical trajectories as political subjects. The second objective is to analyze the collective action

promoted by these actors during Evo Morales' government and the political economy established in a context of exceptional economic boom. It investigates the factors that explain the difficulties for the construction of a common, consistent and integrated public policy agenda, towards the institutionalization of the plural economy. The analysis offers clues to understand the events that occurred between October and November 2019 that resulted in the fall of the Evo Morales government, specifically, on the reasons for the weak mobilization of these actors, who constituted the Government support base. This research was developed within the Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica Boliviana, IISEC.

Key Words: Social and Solidarity economy, Bolivia, Evo Morales Government, Colective Action, Plural Economy

INTRODUCCIÓN

La pluralidad de la economía boliviana es un tema de análisis y discusión con una larga trayectoria en Bolivia debido a la persistencia y coexistencia de unidades económicas con tipos de propiedad, formas de gestión, relaciones de trabajo y objetivos distintas a la empresa capitalista y al sector público. Comunidades campesinas e indígenas con base en producción familiar, asociaciones de productores y cooperativas se articularon y convivieron con emprendimientos capitalistas tejiendo un proceso de modernización con el predominio del trabajo auto-generado hasta la actualidad.

El periodo del gobierno del presidente Evo Morales (2005 y 2019) se caracterizó por transformaciones discursivas, políticas y económicas. Uno de los principales hitos fue la Asamblea Constituyente con amplia participación popular al inicio de su gestión. Esto abrió una gran expectativa por la implementación de un nuevo modelo de desarrollo con el fortalecimiento de la pluralidad económica presente en el territorio boliviano. En 2009 se aprobó la Constitución Política del Estado que establece reconocer, promover y proteger la economía plural constituida por cuatro economías: economía comunitaria (sistemas de producción y reproducción de la vida social fundados en los principios y la visión propios de los pueblos y naciones indígenas originarias y campesinos); economía estatal (las empresas y entidades económicas de propiedad estatal); economía privada (las empresas y entidades económicas de propiedad privada) y economía cooperativa.

Diferentes colectivos se orientaron a impulsar el nuevo modelo constitucional de economía plural a través de la elaboración y aprobación de nuevas leyes. Cuatro colectivos se destacaron en este proceso: los gobiernos agrarios comunales, las cooperativas, las organizaciones económicas campesinas e indígenas y los artesanos. Cada uno de estos colectivos, a través de sus estructuras de representación política, demandó y participó en la elaboración de normativas específicas de reconocimiento de modelos distintos de organización económica.

Es así que el colectivo de las organizaciones económicas campesinas promovió la Ley 338 de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria, aprobada en 2013; el colectivo de los sindicatos agrarios participó en la elaboración y aprobación de la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, aprobada en 2011; el colectivo de los artesanos impulsó la Ley 306 de Promoción y Desarrollo Artesanal, aprobada en 2012, y, finalmente, el colectivo de las cooperativas impulsó la Ley General de Cooperativas, aprobada en 2013.

El presente documento tiene dos objetivos. El primero es analizar los cuatro tipos de organizaciones económicas cuyas formas se diferencian de las empresas privadas o públicas: las organizaciones económicas campesinas (OECAS), las organizaciones económicas comunitarias (OECOM), las asociaciones de artesanos y las cooperativas. Se busca explicitar las características organizativas de los emprendimientos económicos y sus trayectorias históricas como sujetos políticos del universo de la economía comunitaria, cooperativa, social y solidaria. El segundo objetivo es analizar las dificultades de articulación entre ellos para la construcción de una agenda común de

políticas públicas, consistente e integrada, hacia la institucionalización de la economía plural y el fortalecimiento de los tejidos económicos comunitario, social, solidario y cooperativo en Bolivia.

El análisis se orienta a las trayectorias específicas de acción colectiva en la esfera pública de estos cuatro actores y a la economía política instaurada en los últimos catorce años en un contexto de excepcional bonanza económica. Se argumentará que estas propiciaron la dinámica de defensa no articulada de intereses de grupo, limitando las posibilidades de construcción de alianzas entre los diferentes actores económicos y la concertación de sus intereses hacía la consolidación de un proyecto colectivo más amplio.

El documento está organizado en tres acápites. En el primero se sintetiza las principales características de los cuatro tipos de organización económica. En el segundo se analiza las dificultades de articulación entre los actores de la economía comunitaria, social, solidaria y cooperativa. El tercero está orientado a la economía política que profundizó la desarticulación entre actores para impulsar una agenda común de marco legal y políticas públicas para impulsar la economía plural. Finalmente se presentan las consideraciones finales.

1. CUATRO TIPOS DE ORGANIZACIÓN ECONÓMICA

Los procesos de demanda y aprobación de nuevas normativas explicitan la larga trayectoria política de estos colectivos populares. No solo atestiguan la importancia económica y política de estos actores en la sociedad boliviana como también revelan las características organizativas y las estrategias colectivas de relacionamiento con el Estado durante el gobierno de Evo Morales.

El estudio utilizó los indicadores propuestos por Research Network for Social Enterprises (EMES) en el marco del proyecto de investigación International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) organizados en tres dimensiones: social, económica y estructura de gobernanza. Se incluyó una cuarta dimensión en el análisis: la acción política en la esfera pública. Las fuentes del estudio fueron literatura secundaria, información estadística y estudios cualitativas realizados entre 2005-2019. Bolivia no cuenta con un censo o una encuesta dirigida a mapear la economía plural y, por esto, las fuentes estadísticas son variadas y los datos no homogéneos para cada uno de los tipos de organización económica.

1.1.Organizaciones económicas campesinas (OECAS)

Dimensión política

Las organizaciones económicas campesinas (OECAs) se remontan a las décadas 1930 y 1940. A partir de 1980, sin embargo, incrementa el número de OECAs debido principalmente al apoyo de organizaciones no gubernamentales (ONG) en un contexto con fuerte presencia de la cooperación internacional. Las ONG asumieron el rol de apoyo y provisión de servicios, en coordinación con el sector público, para las poblaciones afectadas por las políticas de ajuste estructural (Muñoz Elsner, 2004). Después de una

larga lucha por su reconocimiento, se aprobó en 2013 la Ley 338 de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias – OECAs y de Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

Las OECAs están organizadas políticamente en tres niveles. El primer nivel está formado por familias de campesinos de una o más comunidades organizados como grupo de productores para enfrentar problemas productivos o de comercialización colectivamente. Su principal orientación se centra en temas económicos. En el segundo nivel están las federaciones y confederaciones de las organizaciones agrarias. Estas tienen como principal función dar apoyo técnico y representar políticamente a los productores por rubros económicos. El tercer nivel está compuesto por las organizaciones representativas a nivel nacional[1].

Dimensión social

Las OECAs son una forma de asociación entre unidades familiares campesinas que establecen diferentes niveles de cooperación entre sí en las etapas de recolección/manejo, producción, acopio, transformación, comercialización y consumo. Se calcula la existencia de aproximadamente 800 OECAs en el territorio nacional conformadas por 102.000 asociados, de los cuales 59% son mujeres y 41% son varones. Sus principales características son el trabajo auto-generado, la asociación voluntaria con fines sociales y económicos, y la auto-gestión como principio de gobernanza (CIOEC, 2009). Son tres las principales fuentes de creación de las OECAs: iniciativa propia de un grupo local, una política pública o un proyecto de la cooperación internacional. Sin embargo a partir de los años ochenta se observa un peso significativo de los proyectos de ONG financiados por la cooperación internacional en la formación de OECAs.

Dimensión económica

Las OECAs actúan en los rubros agrícola, pecuaria, forestal, artesanía y turismo comunitario en el área rural. En términos de distribución de los productores por rubros, el 61,2% está en la agricultura, el 23,8% en pecuaria, el 12,2% en artesanía y el 1,5% en actividades recolectoras (CIOEC, 2009). Las OECAs presentan gran variedad en términos de tamaño y participación en el mercado. Según Flores y Ton (2015) con base en una muestra de OECAs, se observa la presencia de organizaciones que varían de 20 a 300 asociados y en términos de venta anual de US$ 2.200 a US$ 1.700.000 en el año 2012.

[1] Las más importantes son el Comité Integrador de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia (CIOEC), la Asociación de Organizaciones de Productores Agroecológicos de Bolivia (AOPEB), el Comité Enlace de Pequeños Productores y la Asociación Nacional de Productores de Camélidos (ANAPCA) y la Asociación Nacional de Productores de Quinua (ANAPQUI).

El principal objetivo de las OECAs es mejorar los ingresos de los asociados. En términos más específicos, los objetivos varían y pueden incluir la comercialización, compra de insumos, asesoría técnica, procesamiento, almacenamiento y representación con los órganos del Estado, ONG y cooperación internacional. Sin embargo la mayoría de las OECAs actúa principalmente para la comercialización conjunta y representación política con un limitado grado de cooperación en las etapas de producción (Flores y Ton, 2015).

La venta de los productos en mercados es la actividad principal de las OECAs. En el rubro de alimentos, sin embargo, parte de la producción va al autoconsumo familiar. El mercado de destino puede ser nacional o internacional. En el mercado nacional, adquiere importancia creciente las compras públicas principalmente para el desayuno escolar por parte de los municipios. También se observa la apertura de relaciones con las redes de supermercados que distribuyen los productos de las organizaciones asociativas o comunitarias vía dos modalidades: con las marcas propias de las organizaciones o con la marca del supermercado. De igual manera las ferias y tiendas propias son destinos también importantes (Borth y Elías, 2014). En el mercado internacional, las OECAs más consolidadas acceden al nicho de mercado justo a través de las certificaciones de FLO y WFTO principalmente (Bishelly & Salazar, 2006).

Según los socios, el precio es fijado con base en consultas a todos los socios y se decide a favor del productor. Consideran que el precio establecido en las OECAs es más justo en comparación con el precio determinado por intermediarios o empresas, los cuales no involucran una consulta con los productores. El pago a los productores corresponde al volumen de producción. Parte de los excedentes es reinvertido en la asociación y parte es redistribuido en efectivo o en servicios como seguro de salud, cursos de capacitación o becas de estudio para los hijos e hijas de los socios. (Muñoz Elsneer, 2004; Pari, 2017; Flores y Ton, 2015)

Las OECAs más grandes y consolidadas se caracterizan por la búsqueda de integración vertical a través del control de toda la cadena de producción desde los insumos hasta la comercialización. Los socios son los principales trabajadores con la contratación de no socios para actividades administrativas y técnicas especializadas. En las OECAS más pequeñas, la producción se organiza en unidades familiares campesinas y la principal función de la OECA es el acopio para su comercialización. Entre las ventajas que ofrecen muchas asociaciones están la venta de insumos para el control de plagas a precios rebajados en comparación con el mercado, el crédito de libre disponibilidad y el servicio de capacitación. Se observa la preferencia por la incorporación de los hijos e hijas de socios en los puestos laborales de las OECAs siguiendo el objetivo de integración de las nuevas generaciones de los socios. Sin embargo, esta práctica genera tensiones debido a problemas con la adecuada formación para la ocupación del puesto y la objetividad en el trato con los socios.

Estructura de gobernanza

La afiliación de las unidades familiares campesinas de comunidades rurales es voluntaria con base en intereses similares. Las OECAs son auto-gestionadas y en general ellas

operan bajo el principio de la rotación de cargos entre los afiliados. Esto refleja la fuerte influencia de la estructura sindical campesina, cuya estructura es similar a la que se utiliza en el siguiente tipo de organización. Esta estructura está en general compuesta por presidente, vicepresidente, secretario de actas, secretario de hacienda, secretario vinculado a la actividad productiva y vocales. La cartera de género es común. Las decisiones más importantes son tomadas en las Asambleas generales donde participan todos los socios. Los cargos administrativos no son pagados y el principio de rotación genera problemas de eficiencia en la gestión. En las OECAS más consolidadas, la rotación de la dirección gerencial es motivo de discusión y muchas están optando por la contratación de un gerente ejecutivo que no es socio.

Según el Censo de CIOEC (2009), 65% están reconocidas legalmente como asociaciones civiles, 9% como cooperativas y 26% son grupos informales sin ningún reconocimiento legal. Las organizaciones tienen dos alternativas jurídicas: registrarse como organizaciones sin fines de lucro, lo que significa que no pueden generar ganancias con las actividades que realizan, o estar inscritas como cooperativa. Esto constituye un problema para las organizaciones. La mayoría opta por la alternativa de inscripción como organizaciones sin fines de lucro debido a que los requerimientos para la inscripción como cooperativas son muy exigentes. Esta situación legal no las diferencia de una ONG aunque su orientación es la generación de excedente. (Wanderley, Sostres y Farah, 2015)

1.2 Organizaciones económicas comunitarias

Dimensión política

Las OECOMs son parte de los gobiernos comunales, siendo estos un actor político muy importante en la historia boliviana hasta la actualidad. Los gobiernos comunales tienen dos principales funciones: representación política frente al Estado y regulación de las relaciones sociales, económicas y políticas del grupo humano asentado en un territorio. Estas dos funciones han sido reconocidas por el Estado boliviano a lo largo de su historia (Albó, 1999 y 2000). A nivel local, los gobiernos comunales adquieren denominaciones que varían dependiendo de las características socio-culturales de las comunidades: sindicatos agrarios, *ayllus*, capitanías, comunidades campesinas, comunidades indígenas u otras formas. En el segundo nivel de la estructura de representación están las subcentrales, ayllus[2] o cantones. En el tercer nivel están las centrales agrarias, *marka* o *ayllu mayor*. Federaciones provinciales u organizaciones regionales constituyen el cuatro nivel y federaciones departamentales en quinto nivel y confederaciones o centrales el sexto nivel (Gros y Foyer, 2010).

La organización económica comunitaria (OECOM), bautizada con este nombre y legalmente constituida con la Ley 144 de 2011, tiene orígenes en la década de 1980 bajo el liderazgo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTB). En el marco del Congreso Nacional de Reforma Agraria se estableció la Corporación Agropecuaria Campesina (CORACA) con el objetivo de ser el brazo

[2] Ayllus se refieren tanto a organizaciones de primer y de segundo nivel.

económico de los sindicatos agrarios y de esta forma expandir las funciones sociales y políticas de los gobiernos comunales hacia funciones económicas como emprendimientos comunitarios. En los años siguientes al Congreso de 1984, el Estado ha reconocido las CORACAS a través de la otorgación de personería jurídica y muchas fueron creadas por los sindicatos agrarios en varias regiones del territorio nacional (Devisscher, 1996).

La Ley 144 retoma la idea de CORACA como una forma de organización económica de los gobiernos comunales. Por lo tanto, se puede considerar la CORACA como antecesora de las OECOM. Son variadas las experiencias de CORACAs en Bolivia. Muchas se convirtieron en asociaciones voluntarias de miembros de una o más comunidades o cooperativas. Las nuevas OECOM son escasas, y tienden a adquirir la forma de proyectos locales en proceso de construcción. Las iniciativas más importantes de OECOM se enmarcan en la constitución de los territorios comunitarios autonómicos de pueblos indígenas.

Una importante característica de los gobiernos comunales es la gestión de recursos comunes como tierra y agua en territorios autónomos. La cohesión comunal está fundada principalmente en la regulación del derecho a la propiedad de la tierra tanto familiar/individual (mayoritario) como de las tierras comunales (Colque, 2007). La gestión común de agua incluye la construcción de infraestructura como acequias y estanques de riego, lavaderos, centros de acopio y herramientas de propiedad de la comunidad. Existe menos experiencia en la gestión y regulación de actividades productivas colectivas como OECOM. No existe información estadística de las OECOMs

Dimensión social

La misión principal es la creación de emprendimientos autónomos de comunidades indígenas o campesinas en el marco del reconocimiento del derecho al territorio reconocido en un conjunto de leyes en los años noventa.[3] Su objetivo es la construcción de organizaciones de toda la población de cada uno de los territorios comunitarios. Como proyecto político, cada comunidad o territorio autónomo tienen la tarea de definir el significado de la Organización Económica Comunitaria (OECOM) que quieren crear.
Una de las pocas experiencias de OECOM está siendo promovida en el territorio autónomo de Raquaypampa. Según el estatuto, la OECOM es definida de la siguiente manera:

[3] Los principales hitos legales incluyen: Marcha por el territorio y la dignidad en 1990; ratificación del Convenio 169 de la OIT vía Ley 1257; la CPE de 1994 que reconoce el derecho indígena al territorio y a la aplicación de normas propias; la Ley 1700 que reconoce el derecho exclusivo al aprovechamiento de bosques en territorios indígenas; la Ley 1715 de 1996 que reconoce el derecho propietario a los territorios indígenas y el régimen de TIOCs como propiedad colectiva, indivisible, inembargable y regida por normas propias y la CPE de 2009 que constitucionaliza todos los derechos reconocidos previamente y establece el derecho a la autonomía indígena. Específicamente el art. 289 de la CPE define la autonomía consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las nacionales y pueblos IOC y el art. 190 que establece que el autogobierno de las autonomías IOC se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley.

> *Es una Organización sin fines de lucro, de derecho y beneficio comunitario y constituida bajo principios de participación democrática, solidaridad, reciprocidad y equidad. Ha sido creada por decisión unánime y mayoritaria de las organizaciones de Central de Raqaypampa y se constituye en la instancia que garantiza su reconocimiento como actores económicos productivos capaces de generar autoempleo, empleo directo e indirecto y excedente, como respuesta solidaria frente a otros modelos de desarrollo productivo.* Calvo (2017:26), citando al Estatuto de la OECOM.

Los objetivos socio-económicos principales de la OECOM de Raqaypampa son: el mejoramiento de los ingresos familiares y de la producción en términos agroecológicos, fortalecimiento de la seguridad alimentaria y de la recuperación de la biodiversidad, promoción de la participación de la mujer en los procesos económicos, la diversificación en la transformación de alimentos, la búsqueda y consolidación de mercados a nivel local, regional, departamental y nacional, la promoción de una producción ecológica que respete y cuide la madre tierra. En términos organizacionales la OECOM busca garantir una OECOM participativa, equitativa y democrática en su conformación y gestión. (Calvo 2017).

Dimensión económica

Siendo un tipo de organización *comunitaria* local, las actividades dependen de los ecosistemas y actividades existentes en cada territorio. Estas pueden ser agrícola, pecuaria, recolección, pesca, aprovechamiento forestal maderable o no maderable y de la biodiversidad, artesanía, turismo comunitario y otros. También pueden dedicarse a la producción, acopio, transformación, industrialización, distribución e intercambio y/o comercialización.

La definición del precio, de las ventas y de la distribución de excedentes se toma en las instancias colectivas en el marco de los sindicatos agrarios (gobiernos comunales) o en las estructuras correspondientes establecidas por ellos para gestionar las OECOM, como está ocurriendo en Raqaypampa (Calvo, 2017).

Las experiencias más antiguas, que empezaron como CORACA, como Productos Totolima-Altamachi (PROTAL), se fueron transformando a lo largo del tiempo desde el principio de membresía compulsoria como miembro de un gobierno comunal (OECOM) hacia el principio de membresía voluntaria (OECA). En PROTAL, el precio es fijado por los productores en asamblea, considerando únicamente el costo de producción (juzgado "justo" por socias y socios al integrar utilidad para el productor), y también un porcentaje para la CORACA comunal (Devisscher, 2017). No hay distribución de utilidades y tampoco se realiza un reintegro posterior al precio. La organización se orienta principalmente a asegurar el acceso a mercados para los productos de sus asociados. Este enfoque le permite encarar de forma sistemática el desarrollo de la organización (capital de trabajo, innovaciones tecnológicas, etc.) y de los servicios adicionales a los socios (servicios productivos y sociales limitados) (Ídem).

Estructura de gobernanza

OECOMs son organizaciones establecidas por el conjunto de los miembros de una comunidad o de más de una comunidad para fines económicos. La afiliación a las OECOM es, según la normativa vigente, compulsoria por membresía a un gobierno comunal en un territorio. Esta es la principal diferencia en relación a la OECA cuya afiliación es voluntaria por afinidad y objetivos acordados entre un grupo de personas que pueden ser parte de una comunidad territorial o de varias comunidades.

La gestión de las OECOM está a cargo de los gobiernos comunales (sindicatos agrarios o ayllus). Como un proceso en construcción, la gestión de las OECOM depende de las características específicas de las comunidades territoriales. En los territorios indígena originario campesinos (TIOC), su conformación está estrechamente vinculada con el proceso de construcción de la autonomía indígena territorial y la elaboración de los instrumentos de autogobierno estrechamente relacionados con su plan territorial, proceso que va adquiriendo formalidad a través de la tramitación legal del territorio autónomo.

El proceso de constitución y puesta en marcha de la OECOM de Raqaypampa ocurrió de forma colectiva y orgánica a través de sus instancias comunitarias (sindicales) con la participación de toda la comunidad. Un proceso largo y difícil que requirió más de 50 reuniones:

> *Otro tema que demandó mucha discusión al interior de los sindicatos de la Central fue el de la definición de la estructura organizativa, pues todos los comunarios querían verse representados en la estructura de decisión. Es así que se concluyó con un esquema organizativo que se articula a la organización territorial de la Central, en la que el Directorio está compuesto por representantes de cada una de las Subcentrales (hombres y mujeres), esta instancia –cuyo Presidente actúa como Representante legal- dirige y supervisa la labor del nivel operativo, y cuenta con su respectiva dirección operativa y equipo de operarios.* Calvo (2017: 29).

En el caso de PROTAL regional, la estructura orgánica establece los cargos de Presidente y Vice-Presidente, de responsable de producción, de responsable de industrialización y comercialización, y de responsable de infraestructura y servicios. Esta directiva fue posesionada por la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Cochabamba. La organización cuenta con unas 150 familias asociadas y funciona con una Asamblea General de Delegados en la que participan dirigentes y líderes de las CORACAs comunales de cuatro comunidades (*Qhory Mayu*, Carmen Pampa, *Maiqa Monte* y San Julián) y de dos grupos de trabajo (Porvenir y *Jaythasiri*). La Asamblea tiene carácter decisional y es la instancia que diseña las políticas generales de la Asociación. Además, cuenta con un Directorio que es la instancia ejecutiva y que está conformada por siete miembros o personas: cuatro con competencias en lo administrativo, y tres que fungen como Comité de Control (de calidad) (Devisscher, 2017).

Con base en el Decreto Supremo n. 2849 de 2016 se establece la reglamentación del proceso de reconocimiento jurídico de las OECOM. La acreditación de las comunidades indígena, originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas para ejercer derechos y obligaciones como OECOM deben presentar la Personería Jurídica de la comunidad respectiva, un documento concediendo poder amplio otorgado por el gobierno comunal y certificado de pertenencia otorgado por sus organizaciones matrices de acuerdo a normas y procedimientos propios.

1.3.Asociaciones de artesanos(as)

Dimensión política

Los primeros colectivos de representación política de los artesanos se remontan a la segunda mitad del siglo XIX cuando lograron la aprobación de reglamentos de organizaciones de base y se constituyeron en un interlocutor válido ante el Estado (Van Der Veen, 1993). Fue entonces que los artesanos empezaron a organizarse alrededor de objetivos de cooperación y asistencia mutua. Además de regulaciones a las actividades sectoriales, formularon las primeras reivindicaciones como defensa del mercado y prohibición de importaciones. Los artesanos se han constituido en un colectivo con capacidad de articular intereses y reivindicaciones y perseguir objetivos comunes. En este proceso desarrollaron instituciones propias estructuradas por las normativas vigentes y, al mismo tiempo, influyeron en la estructuración de estas. Es un grupo social cambiante con orientaciones ideológicas y aspiraciones que se transformaron en el marco de los contextos políticos, sociales y económicos (Wanderley, 2005).

Después de 25 años de lucha los artesanos lograron la aprobación de La Ley de Promoción y Desarrollo Artesanal (Ley Nº 306) en 2012. Esta ley establece como sujetos:

> a *toda persona natural o jurídica individual y colectiva dedicada a la actividad artesanal* y tiene como objeto *reconocer, proteger, fomentar, promover y promocionar el desarrollo sostenible de la actividad del sector artesanal, en todas sus expresiones, propias de cada lugar.* **C**on la finalidad de *facilitar el acceso del sector artesanal al financiamiento, asistencia técnica, capacitación, acceso a mercados, recuperación y difusión de sus saberes, técnicas, aptitudes y habilidades de las artesanas y los artesanos, en el marco del desarrollo integral del Estado Plurinacional, creando conciencia en la población sobre su importancia económica, social y cultural.*

En los 27 artículos que conforman esta Ley no se menciona su aporte a la economía plural; sin embargo se asume sus principios al establecer como función de las entidades territoriales autónomas, en el ámbito de sus competencias, la promoción y fomento de los principios de solidaridad, complementariedad, cooperación, asociatividad y el desarrollo de sinergias entre los diferentes actores de la actividad artesanal.

El sector artesanal está organizado en tres niveles de representación: En el primero están las organizaciones de base constituidas por asociaciones, sindicatos, cooperativas,

centros, mutuales y gremios. En el sector de productos la forma asociativa es la más importante, mientras la forma gremial es la más extendida en el sector de servicios. En el segundo nivel están las federaciones que reúnen a las organizaciones de base ligadas a una actividad específica o a un conjunto de actividades y, por esto, existe una gran diversidad de federaciones por departamentos. En el tercer nivel están las organizaciones matrices que pueden tener un carácter sectorial o multi-sectorial como, por ejemplo, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Artesanales de Bolivia (CSUTAB) fundada en 1989. Esta aglutina entidades matrices sectoriales.

Dimensión social

El sector artesanal presenta una gran diversidad de formas organizativas desde talleres familiares, unidades productivas y asociaciones así como de una variedad de productos como alimentos, vestimenta, objetos de madera, joyería, metalmecánica y arte popular. Su origen mayoritariamente campesina e indígena ubica a los artesanos y las artesanas en los sectores populares y de ascendencia de comunidades rurales con diferencias importantes dependiendo de su ubicación geográfica.

El objetivo principal de las asociaciones es la generación de ingresos. En términos más específicos, tres objetivos emergen en la formación de las asociaciones. Un primero es la comercialización conjunta de los productos en mercados nacional o internacional. Un segundo es el relacionamiento con autoridades públicas, instituciones privadas, organismos no gubernamentales y cooperación internacional. Un tercero objetivo es la producción conjunta entre socios(as) a través de la coordinación de la compra de materia prima, su transformación y la colocación de los productos en el mercado. Sin embargo, la elección de la vía asociativa no se basa exclusivamente en las mayores expectativas de retornos monetarios. La asociación horizontal, transparente y participativa ofrece beneficios sociales y personales como un espacio de convivencia y apoyo mutuo muy importantes, principalmente para las asociaciones compuestas por mujeres (Wanderley, 2014).

Las asociaciones de artesanos tuvieron tres principales orígenes: iniciativas propias de un grupo local, a partir de una política pública o de un proyecto de la cooperación internacional canalizada por una ONG. Como ocurrió con las OECAS, a partir de los años ochenta muchas asociaciones fueron creadas a partir de iniciativas de ONG financiadas por la Cooperación Internacional.

Dimensión económica

El sector artesanal incorpora los rubros de textiles, madera, peltre, joyería, marroquinería, cerámica, platería, orfebrería, yeso, metalmecánica, alimentos, tejidos tradicionales hechos a mano, pintura, piedra, cueros, instrumentos musicales entre otros. Se observa una gran heterogeneidad en términos de patrones de producción y venta. Mientras algunas logran sostener la producción y venta a lo largo del año, otras presentan una producción estacional concentrada en algunos meses. De la misma manera algunas tienen una inserción combinada en mercados locales e internacionales, mientras otras se orientan

exclusivamente a mercados nacional o internacional. En este último, también es variable. Mientras algunas exportan todo el año, otras presentan volúmenes muy bajos y discontinuidad de exportaciones. También son pocas las que lograron insertarse al nicho de mercado justo a través de las certificaciones de FLO y WFTO principalmente (Bishelly & Salazar, 2006).

La producción presenta dos principales modalidades: el trabajo individual de las socias realizado en sus casas y el trabajo conjunto por las asociadas en un lugar común. El trabajo individual se realiza en los intervalos de las actividades en el hogar como explica una artesana: *En la casa estamos cocinando, estamos recogiendo y de rato en rato tejemos. En la mañanita y en la noche es cuando más tejemos* (Wanderley, 2014). La diversificación de actividades como la venta de los productos en ferias y otras actividades eventuales de generación de ingresos es frecuente.

El trabajo conjunto se organizada de diversas formas: algunas se reúnen todos los días, ocho horas en un taller mientras otras se reúnen algunas veces en la semana, entre tres y cuatro horas. El trabajo colectivo continuo ocurre en las asociaciones que tienen regularidad y continuidad de pedidos a lo largo del año y que cuentan con un taller propio. El trabajo conjunto discontinuo, algunas veces a la semana, caracteriza a las asociaciones que tienen mercados estacionales, cuando hay pedidos. El trabajo conjunto es valorizado debido a que permite corregir errores a tiempo, compartir conocimientos técnicos y avanzar más y de mejor manera en la producción (Wanderley, 2014).

Estructura de gobernanza

La afiliación a las asociaciones artesanales es voluntaria y reúne a personas en el mismo rubro de actividad y con objetivos comunes. Se puede tipificar dos principales grupos de asociaciones. Un primer grupo está formado por asociaciones que, en realidad, funcionan como una micro o pequeña empresa donde el presidente actúa como el propietario concentrando la gestión y administración, en una relación vertical con las(os) trabajadores. En estas "asociaciones", la contabilidad no es socializada entre las "asociadas(os)" las cuales no se enteran de los costos de administración, de las ganancias ni del porcentaje que significa la remuneración de la mano de obra. Muchas de estas asociaciones están lideradas por familias o por un varón.

Un segundo grupo está formado por socios en una relación horizontal donde son al mismo tiempo propietarios, administradores y productores. En estas asociaciones se verifica la rotación de los cargos, contabilidad abierta y, gestión y gerencia más participativa entre todas(os) las(os) asociadas(os). Estas son las asociaciones que cumplen los principios establecidos por la ley (Wanderley, 2014). La estructura organizacional de este segundo grupo de asociaciones tiene una fuerte influencia de los sindicatos, como también ocurre con las OECAs. En general cuenta con Presidenta, Vice-Presidenta, Secretaria de Actas y Secretaria de Hacienda. La mayoría de las asociaciones presenta una fuerte dependencia del líder o lideresa que asume normalmente el cargo de presidente(a) o encargado(a) del grupo. Estos asumen la mayor parte del trabajo de gerencia de la asociación, no siempre con toda la formación y capacitación necesaria.

Las asociaciones y organizaciones productivas artesanales están inscritas como personas jurídicas bajo distintas modalidades reguladas por el Código Civil, el Código de Comercio y la Ley General de Sociedades Cooperativas. Ellas experimentan un dilema similar a las OECAs en relación a su inscripción legal. Tienen que optar por estar inscritas como organizaciones sin fines de lucro, lo que significa que no pueden generar ganancias con las actividades que realizan, o estar inscritas como cooperativa. Problema que no fue superado.

Muchas asociaciones de artesanos de primer nivel utilizan la personería jurídica de la organización de segundo nivel hasta lograr la propia. Para lograr la personería jurídica las organizaciones deben tener estatutos y reglamentos y estos son elaborados y modificados en Asambleas Generales como también ocurre con las OECAs. De igual manera el cumplimiento de las normas legales es irregular – se cumplen unas y no otras, dificultando la clasificación de aquellas que cumplen con todos los requisitos (personería Jurídica, registro fiscal, inscripción en el Ministerio de Trabajo, registro sanitario, tarjeta empresarial) y aquellas que no cumplen con ninguno. Una de las estrategias de las asociaciones es cumplir con por lo menos uno de los requerimientos establecidos por el Estado y pocas son las que lo hacen con todos los procedimientos definidos por el marco legal. Una vez más se observa la directa relación entre el grado de consolidación y el nivel de cumplimiento de los requisitos legales. Las razones para el bajo nivel de formalización de las unidades deben ser buscadas en marco institucional estatal que hasta la actualidad no logró superar ineficiencias e inadecuaciones.

En relación a la formalización interna, no todas las asociaciones cuentan con la documentación base como la acta de constitución, estatutos, libro de actas, libro de contabilidad, balances, registro de asistencia, registro de ventas, registro de producción e inventario de bienes aunque conocen todos los documentos y tienen previsto su elaboración. Muchos de estos registros son realizados a mano sin un sistema de computación que facilite la actualización, seguimiento y consulta.

1.3 Cooperativas

Dimensión política

Las primeras cooperativas establecidas en Bolivia fueron agrícolas y ganaderas en los años treinta del siglo pasado (Moller, 1986). En 1939 se promulgó el Decreto Ley de Creación de Cooperativas y Asistencia Sanitaria y rápidamente el modelo cooperativo se fue expandiendo a diferentes sectores como el fabril, el minero, empleados públicos y telecomunicaciones. En los años siguientes se promulgaron nuevos decretos como el Decreto Supremo de Sociedades Cooperativas de Consumo (1941), Decreto Supremo de Organización y Explotación de Servicios Técnicos de Tranvías y Teléfonos (1944). En este mismo año se reconoció la personería jurídica del Instituto Cooperativo Boliviano. Con la Revolución Nacional en 1952 se constituyó la Dirección General de Comunidades y Cooperativas Agropecuarias y la primera Federación de Cooperativas Agropecuarias En 1958 se promulga la Ley de Sociedades Cooperativas y se crea la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC) como órgano ejecutivo. En el año siguiente se estableció el

Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO) vinculado a las universidades públicas y en 1960 el Consejo Nacional de Cooperativas dependiente de la Presidencia de la República (Ídem). Varias reformas siguieron en las siguientes dos décadas. En 1980 nuevas federaciones sectoriales fueron creadas. En 2013 se aprobó la Ley General de Cooperativas después de un proceso de concertación orientado a la adecuación de la normativa al modelo de economía plural de la Constitución Política de 2009[4].

El Sistema Cooperativo está compuesto por cooperativas (de base) de primer grado, cooperativas de segundo grado (centrales de cooperativas locales), cooperativas de tercer grado (federación regionales y departamentales) y cooperativas de cuarto grado (conformadas por las federaciones nacionales por sectores económicos) y la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia (CONCOBOL) constituye el quinto grado. Por último, se reconocen las Instituciones Auxiliares como los Organismos de apoyo en todo el sistema de educación, centros de desarrollo, formación y asistencia tecnológica, administración cooperativa y gestión ambiental, entidades financieras de fomento cooperativo, etc. (Wanderley, Sostres y Farah, 2015).

Dimensión social

La Ley General de Cooperativas y su reglamentación específica establecen principios de organización y gestión con más claridad que las leyes relativas a los otros tipos organizativos. Según la normativa, la cooperativa es una asociación sin fines de lucro, de personas naturales y/o jurídicas que se asocian voluntariamente. Se funda en el trabajo solidario y de cooperación, para satisfacer sus necesidades productivas y de servicios, con estructura y funcionamiento autónomo y democrático. El objetivo principal de las cooperativas es la generación de ingreso y beneficios para sus asociados.

Sin embargo, muchos estudios, como de Guzmán (2005), indican que el cumplimiento de los principios del cooperativismo en Bolivia es insuficiente, incluyendo el principio de adhesión abierta y voluntaria. De igual manera la relación entre socios y trabajadores contratados varía dependiendo del rubro. La entrega de beneficios sociales a los socios y trabajadores contratados es muy irregular. Las grandes cooperativas tienen mecanismos de protección social que funcionan mejor que en las pequeñas cooperativas. Estas últimas en general no cumplen con el marco normativo como, por ejemplo, la cobertura de riesgos laborales. Al revés, son frecuentes las condiciones de trabajo inapropiadas y deficiencias de seguridad, como es de amplio conocimiento en el rubro de minería (Mongrevo & Vanhuynegem, 2012).

En relación al principio de la participación de los miembros en los beneficios económicos de los socios, las diferencias y prácticas varían mucho entre cooperativas y rubros. Los mecanismos de control y vigilancia son en general muy deficientes, principalmente en las más pequeñas, mientras estos funcionan mejor en las más grandes. Por ejemplo, el cumplimiento de inversión de 5% de los excedentes en gasto social

[4] Las principales organizaciones promotoras de la nueva Ley fueron la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia (CONCOBOL) y la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN).

educativo o de servicios a la comunidad como la construcción de guarderías, parques y otras obras de infraestructura es más aplicado en las cooperativas más grandes. (Ídem)

Dimensión económica

Según el Censo Cooperativo de 2007, el cual incorporó el 70% de las cooperativas activas, se calculó que en total existen 2.280.015 asociados cooperativistas, representando 22% de la población total boliviana. De estos 80% son hombres y 20% mujeres. En 2010, 1.444 cooperativas estaban registradas en el Registro Nacional de Cooperativas. En 2008 sus activos sumaban USD 2.037 millones y en términos de distribución por sectores, 49% de las cooperativas son mineras, 18% son agropecuarias, 10% de las cooperativas de transporte y servicios y 7,5% de ahorro y crédito (Mongrevo & Vanhuynegem, 2012). Según la misma fuente, 94% de los socios pertenecen a cooperativas del sector terciario, de los cuales 40% están afiliados a cooperativas de servicio (eléctricas, telefónicas, agua), 32% a cooperativas de ahorro y crédito y 22% a cooperativas de telecomunicaciones. Los 6% restantes se distribuyen entre mineras y agropecuarias.

Según la Ley de Cooperativas, las cooperativas se clasifican en los siguientes sectores: Producción (minera, artesanal, industrial, agropecuaria y otros emergentes de las necesidades sociales), Servicios (vivienda, ahorro y crédito, consumo, educación, transporte, turismo, salud, comercialización para coadyuvar la actividad cooperativa y otros emergentes de las necesidades sociales) y Servicios Públicos (telecomunicaciones, electricidad, agua y alcantarillado y otros emergentes de las necesidades sociales).

Según la normativa vigente, los instrumentos de trabajo de los asociados podrán ser de propiedad individual o colectiva. La ley subraya que las cooperativas de producción sólo podrán contratar personal administrativo, de asesoramiento y servicio técnico, mientras que las de servicios y de servicios públicos, podrán contratar personal en el marco de la Ley General del Trabajo, recordando que las cooperativas están obligadas al cumplimiento de las leyes sociales vigentes.

Sin embargo, el cumplimiento de los principios que regulan la relación laboral en las cooperativas es en general muy deficiente en Bolivia. En el caso de las cooperativas mineras, es frecuente la contratación de trabajadores por los socios en condiciones de alta inseguridad y precariedad con un porcentaje alto de fallecimientos al interior de las minas. Las actividades en las cooperativas mineras tampoco son vigiladas, controladas o reguladas por el Estado y, por lo tanto, es común el no cumplimiento de las normas laborales y medioambientales (Porrez Padilla, 2014).

Estructura de gobernanza

Todas las sociedades cooperativas – centrales locales, federaciones y la Confederación Nacional- deben desarrollar sus actividades según un plan económico aprobado en sus asambleas generales. En este marco se creó un fondo social con las aportaciones obligatoria y voluntaria de los socios y de las donaciones, privilegios y cesión de derechos aportados por los socios, con el valor de inventario de bienes muebles e inmuebles

constituidos en propiedad colectiva, así como con el porcentaje de excedentes que se destine a ellos.

Pese a que la Ley establece en detalle los principios de gobernabilidad de las cooperativas, las cooperativas han perdido su identidad y los principios del cooperativismo en materia de gestión y organización de la producción (entrevista a dirigentes). Según el estudio de Guzmán (2005), el principio de control democrático de los socios es insuficientemente respetado por las cooperativas. De acuerdo Reglamento de la Ley General de Cooperativas aprobado en 2014, las cooperativas se inscriben en el régimen de responsabilidad limitada y deberá estar expresado en los estatutos orgánicos y reglamentos de las cooperativas bajo la sigla R.L. (responsabilidad limitada). En el marco del Código de Comercio se reconoce de a 2 a 25 socios y el capital social, dividido en cuotas de igual valor, de Bs. 100 o múltiplos de Bs. 100, debe pagarse en su integridad, en el acto de constitución social.

2 LAS ESTRATEGIAS DE ACCIÓN COLECTIVA

El análisis del acápite anterior muestra la importancia y persistencia de una pluralidad de tipos de organización económica en el territorio nacional. Cada uno tiene sus propias estructuras de representación con una larga trayectoria de lucha por reconocimiento y apoyo estatal. Las continuas disputas y articulaciones entre los representantes políticos de estos colectivos y los gobiernos de turno definieron dinámicas de distanciamientos y acercamientos y la continua redefinición de identidades colectivas y de alianzas entre organizaciones sociales a lo largo del siglo XX y XXI.

Después de 2006, estos sujetos políticos construyeron plataformas para impulsar el nuevo modelo constitucional de economía plural. Entre estas destacan, por un lado, el Pacto de Unidad que aglutinó las organizaciones campesinas e indígenas más importantes del país[5] y se convirtió en el principal interlocutor del gobierno del MAS en los primeros años de gestión. Por el otro, la Plataforma Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Economía Solidaria y el Comercio Justo de Bolivia, posteriormente denominada Plataforma del Movimiento de Economía Solidaria y Comercio Justo de Bolivia (MESyCJB) aglutinó principalmente las OECAs y las asociaciones de artesanos. Ambos colectivos buscaron posicionarse como los representantes principales de la economía comunitaria en el marco del modelo de economía plural. Paralelamente el movimiento cooperativo siguió de forma independiente su relación con el gobierno para ratificar su lugar en el modelo de economía plural. De igual manera los empresarios lograron el espacio de la economía privada en el nuevo modelo mientras el gobierno promovió la economía pública.

Es interesante notar la distancia entre el movimiento cooperativo y el movimiento de economía social y solidaria en Bolivia, pese a las afinidades entre los principios que fundamentan ambos tipos de organización. La distancia entre el movimiento

[5] El Pacto de Unidad nace en 2004 con el desafío de articular al movimiento campesino indígena del país e impulsar la realización de una Asamblea Constituyente "fundacional, soberana y participativa" que apruebe una Constitución fundada en el reconocimiento de la preexistencia de los pueblos y naciones originarias.

cooperativista y el movimiento de economía solidaria en Bolivia no fue objeto de análisis explícito por los actores sociales, académicos o tomadores de decisión. Una primera aproximación a las razones de esta distancia nos remite a la identificación del cooperativismo en el imaginario colectivo en Bolivia con los sectores minero y de ahorro y crédito debido a su importante liderazgo. Estos sectores perdieron legitimidad debido a prácticas que distorsionan los principios cooperativos. Una consecuencia de este hecho es que las cooperativas productivas principalmente en los sectores agrícola y pecuaria prefieren identificarse como organizaciones económicas campesinas (OECAs), estando además contempladas en la Ley específica promovida por este colectivo.

De hecho, las cooperativas se diferencian de los otros tipos de organizaciones analizadas por su significativa capacidad de negociación con los gobiernos desde mediados del siglo pasado y, más recientemente, con el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS). Desde 2006, el sector cooperativista liderado por los cooperativistas mineros, se convirtió en un aliado decisivo del gobierno a cambio de beneficios económicos y políticos. Además de recursos financieros canalizados a través de equipos, herramientas, ambulancias, está el compromiso por parte del gobierno de no intervención y regulación de las minas, las condiciones de trabajo y los efectos medioambientales como la contaminación de los recursos hídricos y de los suelos aluviales alrededor de centros mineros (Porrez Padilla, 2014). De igual manera fue significativa la participación de representantes mineros en los procesos de toma de decisión en las políticas mineras a través de senadores, diputados y cargos en el poder ejecutivo. (Mongrevo & Vanhuynegem, 2012).

En este contexto político de estructuras de representación paralelas se ensayó un esfuerzo colectivo de aglutinación de diferentes sectores para la aprobación de una normativa integradora, el cual resultó en Resolución Ministerial de la Estrategia Plurinacional de Economía Solidaria y Comercio Justo en 2010. Esta estrategia fue impulsada por las plataformas de economía solidaria y comercio justo y elaborada por el Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones del Ministerio de Desarrollo Económico y Economía Plural, cuando una importante líder del movimiento de economía solidaria y comercio justo ocupaba el cargo de ministra en esta instancia. La confluencia entre OECAs y asociaciones artesanales en el movimiento de economía solidaria y comercio justo no avanzó mucho y pese al logro del diseño de una Estrategia y su aprobación por Decreto Supremo, esta nunca fue implementada (Wanderley et al. 2015).

En este periodo, la interpretación del modelo de economía plural y, específicamente de la economía comunitaria, social y solidaria, fue un campo de disputa no solo entre los distintos colectivos y al interior de los mismos como también en el seno del gobierno. La economía social y solidaria siguió marginal, mientras los conceptos de comunitaria, cooperativa, pública y privada dominaron pese a la ausencia de consensos sobre sus significados y relaciones. De igual manera estas disputas semánticas reflejaron conflictos por la interlocución frente al Estado y por el acceso a recursos públicos. Disputas que truncaron la coordinación entre los colectivos para impulsar un objetivo común: otro modelo económico con base en la pluralidad de organizaciones distintas a la empresa privada tradicional y la empresa pública (Ídem).

Con excepción del movimiento cooperativo, las otras plataformas se fueron fragmentando. El Pacto de Unidad se rompió con la retirada del apoyo de las dos organizaciones indígenas más importantes al gobierno del MAS[6] y la redefinición del mapa político de los movimientos sociales con la formación de dos bloques: el primero con las organizaciones que apoyaban incondicionalmente el gobierno del MAS y el segundo con las organizaciones que quitaron su apoyo. El movimiento de economía solidaria y comercio justo se dividió en 2012 en dos grupos. Las organizaciones más grandes y consolidadas se desprendieron de la plataforma del Movimiento de Economía Solidaria y Comercio Justo de Bolivia (MESyCJB) para formar la Coordinadora Nacional de Comercio Justo Boliviano. Las organizaciones e iniciativas más pequeñas siguieron en el MESyCJB, sin embargo, inclusive estas últimas, enfrentan serios problemas de coordinación interna (Ídem).

Es así que el esfuerzo de nuclear y dar forma institucional al conjunto de organizaciones en la plataforma MESyCJB fue frustrado a lo largo de los últimos años por bifurcaciones en el espectro de organizaciones componentes del movimiento de economía solidaria y comercio justo, y que se expresan en la creación o fortalecimiento de otras plataformas. Se fueron reconociendo nuevas plataformas: Movimiento de Economía Solidaria y Comercio Justo de Bolivia, la Coordinadora Nacional de Comercio Justo Boliviano, y la Plataforma de Comercio Justo. A estas se suma la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena y Originarias (CIOEC).

La dificultad de articulación entre los distintos actores económicos del universo de la economía comunitaria, cooperativa, social y solidaria en Bolivia es reconocida por los distintos actores. Un ejecutivo de la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas plantea

> *la articulación del movimiento en base a una agenda de trabajo común,* como *una alternativa no solamente económica, sino política es difícil*. Se requiere unir las experiencias, trayectorias diversas, ideologías y objetivos, *que no deberían separarnos a los que estamos empeñados en luchar por una economía alternativa en el país, no debería ser motivo para estar separados entre las redes, entre las organizaciones. Debemos hablar un solo lenguaje, a fin de construir un actor visible y con capacidad de incidencia*. Mencionado en Wanderley et all (2015: 109)

La expresión más visible y clara de las dificultades de articulación entre los actores es la elaboración y aprobación de leyes específicas para cada uno de los colectivos como se analizó anteriormente. Pese a que este proceso demandó enormes esfuerzos de

[6] Las organizaciones que dejaron el Pacto de Unidad fueron CONAMAQ y CIDOB a raíz del conflicto entre el gobierno del MAS y los pueblos indígenas en relación a la construcción del tramo de la carretera que atraviesa el Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS, ubicado en los departamentos de Beni y Cochabamba) y territorio de los pueblos Mojeno, Yuracaré y Chimán en 2011. Los pueblos indígenas denuncian la vulneración de los principios constitucionales de la consulta previa, el consentimiento libre y la autonomía de los pueblos indígenas sobre su territorio y los impactos socio-ambientales negativos de este mega-proyecto.

los distintos actores, estas leyes no avanzaron en políticas públicas integrales. No sólo estas normativas guardan contradicciones entre sí, como también la mayoría no llegó a ser traducida en políticas públicas (Wanderley, 2013). Más allá de ello, las normativas han tenido efectos sobre las identidades, las interacciones y acciones colectivas de los actores vinculados a la economía comunitaria y solidaria. Uno de estos efectos fue la profundización de conflictos y fragmentaciones al interior de los movimientos sociales, dificultando la generación de consensos sobre intereses compartidos más allá de las disputas políticas coyunturales. Entre estas sobresale la disputa entre las OECA y OECOM por constituirse en el actor legítimo de la economía comunitaria (Wanderley et al. 2015). Estas pugnas políticas entre representantes de las organizaciones matrices del movimiento sindical agrario, representantes de las OECOMs por un lado, y de las asociaciones de productores, representantes de las OECAs e identificados con la economía solidaria y comercio justo por otro, no necesariamente tienen correlatos con las experiencias y visiones de los actores sociales en las organizaciones de base.

Desde una perspectiva comparativa internacional, se observa que Bolivia no avanzó significativamente en la construcción de un marco legal y de una estrategia de política pública adecuado para fortalecer el modelo constitucional de economía plural. No se avanzó, por ejemplo, en el reconocimiento jurídico acorde a sus características organizativas En otras palabras, la intencionalidad expresa –no ausente de contradicciones- de proyectar a estos actores como parte sustancial de la economía plural no tuvo correspondencia con su reconocimiento legal. Este vacío ha provocado que dichos actores enfrenten dificultades básicas como su inscripción legal. Siguen teniendo que decidir su suscripción como organizaciones sin fines de lucro (ONG), como asociaciones civiles, o como cooperativas; pese a que las exigencias u obligaciones no son adecuadas a sus estructuras. Sin embargo, el problema central no es sólo la ausencia de una reglamentación ajustada a su dinámica, forma económica y fines comerciales; sino el divorcio entre su identidad como organización y los referentes que imponen su reconocimiento legal (Wanderley et al. 2015).

3 LA ECONOMÍA POLÍTICA DURANTE EL GOBIERNO DE EVO MORALES

La interrogante que surge del análisis en los acápites anteriores se refiere a los factores que explican las dificultades de articulación de los actores de la economía social, solidaria, comunitaria y cooperativa alrededor de una agenda común para demandar la concretización de los compromisos políticos asumidos por el gobierno del MAS y para la efectiva aplicación de una estrategia coherente de política pública en los últimos catorce años. Las dificultades de articulación entre los diversos actores se anclan en una dinámica de economía política y gobernanza que reforzó la diversidad de intereses y demandas entre los actores y sus estructuras paralelas de identidad y acción colectiva.

Un primer factor se refiere a la importante diversidad de formas organizativas y jurídicas en términos de propiedad, gestión, relaciones de trabajo, formas de producción y criterios de distribución de excedentes, se agregan niveles disímiles de posicionamiento en los mercados locales, nacionales e internacionales, grados de consolidación de sus

actividades que se reflejan en los volúmenes de transacciones y flujos de ingreso, y consecuentemente, en diferencias en la generación de excedente y satisfacción de necesidades de los individuos y sus familias. De igual manera la ubicación geográfica (urbana o rural), la localización en el territorio nacional y los rubros de las actividades (ej. artesanía, agricultura y pecuaria, servicios y comercio), imprimen necesidades, intereses y prioridades específicas que se expresan en las diversas afiliaciones a organizaciones representativas y en la construcción de diferentes plataformas de representación.

El segundo factor que contribuyó a las dificultades de articulación entre los actores y la fragmentación de las acciones colectivas a favor de otra economía se refiere a las diferentes estructuras de representación política analizado en este documento, las cuales a su vez son resultado de las relaciones con el Estado a lo largo de la historia boliviana. Sin embargo, ambos factores no son suficientes para explicar la incapacidad de articulación en un movimiento más unificado entre los diferentes colectivos, considerando las experiencias de otros países que sí avanzaron en un proceso de acción colectiva más unificada.

La reproducción de las condiciones anteriores se funda en un tipo de gobernanza que ha persistido a lo largo de la historia boliviana, caracterizada por relaciones que turnaron entre enfrentamiento con los gobiernos de turno y acercamiento entre dirigencias sociales y políticas con los poderes públicos con base en prácticas clientelares y prebendales. Igualmente importante y estrechamente relacionado con lo anterior es la ausencia de espacios intermedios de coordinación institucional entre los distintos actores y el Estado. Si bien la Central Obrera Boliviana (COB) canalizó las demandas de gran parte de las organizaciones económicas y sociales bajo el liderazgo de los mineros y se convirtió en el principal intermediador entre sociedad y Estado desde 1950 hasta 1980, cuando tuvo un rol muy importante en la lucha contra las dictaduras y el retorno de la democracia, este rol se fue debilitando sin un reemplazo duradero por otra central o plataforma. Desde los 1990, el espacio público está compuesto por una diversidad de actores cuya relación con los gobiernos se caracterizan por relaciones bilaterales en ausencia de espacios intermedios de coordinación formal entre los distintos sujetos políticos.

Después de 2006, el gobierno del Movimiento Al Socialismo perpetuó relaciones bilaterales con los colectivos sociales y políticos. Aún más, profundizó relaciones asentadas en particularismos construidos por reglas acordadas entre actores o sectores y el gobierno, en el acceso limitado a decisiones y recursos públicos por grupos, en la distribución discrecional de beneficios a cambio de apoyo político (prebendas) y, en mediaciones no transparentes para el conjunto de ciudadanos. Un modelo de gobernanza que ha profundizado la captura de políticas, programas y proyectos por colectivos con más peso político en lógicas verticales y no democráticas.

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

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

En este contexto las relaciones entre el gobierno y los colectivos tendieron a menoscabar la independencia organizativa de estos, a través de mecanismos de cooptación como, por ejemplo, la distribución de cuotas de poder, oferta de empleos en el sector público, distribución de recursos y oportunidades de negocios a la sombra del Estado, y al margen de mecanismos de rendición de cuentas. Este modelo de gestión pública profundizó relaciones bilaterales para la defensa de intereses de grupo, en contra de dinámicas de articulación para la promoción de bienes públicos. Y lo más importante, en este periodo no se construyeron espacios intermedios de articulación y deliberación colectiva tanto a nivel nacional como subnacional. En otras palabras, el modelo de gobernanza de los últimos catorce años ha reeditado dinámicas sociales bilaterales entre colectivos y tomadores de decisión, cuyo resultado fue la profundización de las dificultades de articulación y acción colectiva integrada entre los actores de la economía comunitaria, social, solidaria y cooperativa.

CONSIDERACIONES FINALES

El análisis indica la presencia de economías comunitaria, social, solidaria y cooperativa con una larga tradición en la sociedad boliviana. Durante el gobierno de Evo Morales (2006-2019) se abrió un contexto de gran expectativa de fortalecimiento de otras economías en el marco del modelo de economía plural, aunque dejando muchas dudas conceptuales sobre pluralismo económico, economía solidaria, economía comunitaria, economía cooperativa y el rol del Estado. Tampoco se esclarecieron las relaciones entre las diversas economías en el marco de una economía plural. En la misma línea, las nuevas normativas abrieron un campo de conflicto al no otorgar igual estatus al conjunto de los actores económicos y al promover disputas entre las organizaciones territoriales (OECOM) y las organizaciones económicas campesinas (OECA). Este proceso tuvo efectos sobre las identidades, las interacciones y la disposición para generar consensos sobre intereses compartidos, más allá de las disputas políticas coyunturales.

Debido a un tipo de gobernanza bilateral del gobierno del MAS con los diferentes actores y la lógica de disputa entre ellos por la interlocución legítima frente al Estado, no se forjaron espacios institucionalizados para la expresión y concertación de sus demandas, la construcción de marcos legales y de política pública integrales. Esta economía política tuvo efectos perversos tanto al debilitar las iniciativas de diálogo cuanto a incentivar disputas entre los actores. También reforzó una cultura de desconfianza fortaleciendo prácticas seculares de relacionamiento vía patronazgo y clientelismo, las cuales funcionaron con demandas cortoplacistas y de beneficios puntuales de protección y rentas a cambio de votos y apoyo político.

Esta dinámica política reprodujo un capital social defensivo y limitó la articulación entre las distintas estructuras representativas para promover políticas públicas y cambios institucionales propiciadores de un entorno adecuado para promover la economía plural y especialmente la economía comunitaria, social, solidaria y cooperativa. Al limitar su accionar a demandas corto placistas y defensivas, los productores y sus organizaciones no aprovechan las oportunidades de coordinación con instituciones públicas y privadas para promover políticas integrales y efectivas para la construcción sostenible de otra economía.

Este campo político ofrece pistas para entender los hechos ocurridos entre octubre y noviembre de 2019 que resultaron en la caída del gobierno de Evo Morales. Una pregunta importante se refiere a las razones para la débil movilización de los actores populares que, en un principio constituían la base de apoyo del gobierno. Un elemento en el análisis es, sin duda, las tensiones y contradicciones entre cambios discursivos profundos y continuidades en la orientación de las políticas económicas. En otras palabras, la experiencia por parte de estos actores en relación a un gobierno que generó gran expectativa en relación a otro modelo económico y promovió cambios normativos muy progresistas, pero que, en la práctica, se apartó cada vez más de esos postulados y objetivos. Sin embargo, el bajo apoyo de estos actores al presidente Evo Morales en los conflictos de 2019 no necesariamente significa la pérdida de legitimidad del proyecto político-económico del Partido del Movimiento al Socialismo. Las futuras elecciones pondrán a prueba esta hipótesis.

En términos más generales, urge redefinir las preguntas y los marcos analíticos para explicar el proceso vivido, las relaciones entre el poder instituido y las organizaciones económicas alternativas, entre discurso y práctica política, y así ampliar la complejidad de los problemas experimentados por gobiernos de izquierda en América Latina que, si bien se comprometieron con transformaciones éticas y políticas hacia otra economía, no tuvieron una estrategia coherente para lograr estos objetivos. De igual manera es importante indagar los desafíos que enfrentan los movimientos que trabajan por otra economía en contextos políticos cambiantes. El análisis muestra que estos desafíos se presentan tanto de abajo hacia arriba, esto es, desde las dinámicas entre las organizaciones y unidades económicas alternativas y sus entes representativos, como también de arriba hacia abajo, es decir, desde los proyectos e iniciativas de gobiernos de diferentes inscripciones ideológicas y su incidencia sobre las dinámicas socio-económicas y políticas.

BIBLIOGRAFÍA

Albó, X. (Org.) (1999). *Raíces de América El mundo aymara*. Madrid, Alianza América Unesco.

Albó, X. (2000). El sector campesino-indígena, actor social clave. In *El sindicalismo en Bolivia: presente y futuro. Serie Opiniones y Análisis Nº 52*, La Paz, Fundación HANS SEIDEL y FUNDEMOS.

Antequera Guerra, M.L. (2012). *Ley de OECAS*. Arnhem, Países Bajos: Agroterra. PDF

APEMIN II (2008). *Diagnóstico del sector minero cooperativizado en los departamentos de Ouro y Potosí*. La Paz: Factum X Ingeniería S.R.L.

Calvo, L.M. (2017). La Organización Económica Comunitaria de Raqaypampa. Un nuevo paso en la larga marcha. In Ivonne Farah (Ed), *Economía solidaria y compromisos con la equidad de género: experiencias y debates desde países andinos y País Vasco*. La Paz: CIDES-UMSA, HEGOA y AVCD.

Bishelly, E. & Salazar, C. (2006). *Datos y experiencias sobre Comercio Justo Bolivia*. Documento de Trabajo. La Paz: CIPCA.

Colque, G. (2007). La Cohesión Comunal. In M. Urioste, R. Barragán & G. Colque (Eds), *Los Nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. La Paz: CIPCA y Fundación Tierra.

Condori Laruta, G. (2003). Experiencias Comunicacionales de la Asociación de Radioemisoras Aymaras de La Paz. In E. Ticona (Ed.), *Los Andes desde los Andes: Aumaranaka, Qhichwanakana Yatxatawipa, Lup'iwipa.* La Paz: Yachaywasi.

Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia CIOEC (2009). *Primer Censo Nacional de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias*. La Paz, CIOEC.

Devisscher Leroux, M. (2017). La experiencia de Coraca-Protal. In I. Farah (Ed), *Economía solidaria y compromisos con la equidad de género: experiencias y debates desde países andinos y País Vasco*. La Paz: CIDES-UMSA, HEGOA y AVCD.

Devisscher Leroux, M. (1996). *La Problemática de la gestión en las organizaciones económicas campesinas. Un análisis comparado en Bolivia*. Cusco, Perú: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.

Flores, L. & Ton, G. (2015). *Inteligencia Organizativa y Desempeño Económico de Organizaciones Económicas Campesinas*. La Paz: CIOEC.

Guzmán, W. (2005). *Principios y doctrina del cooperativismo y de la economía social.* La Paz: Editorial Universitaria.

Gros. C. & Foyer, J. (Eds) (2010). *¿Desarrollo con identidad? Gobernanza económica indígena. Siete estudios de caso*. Lima: IFEA.

Hillenkamp, I. & Wanderley, F. (2016). Génesis y lógicas de justificación de la economía comunitaria y solidaria en Bolívia. In L. I. Gaiger & A. Mendonca dos Santos (Eds), *Solidaridades populares e emancipacoes*. Brasil: Editora Unisinos.

Hillenkamp, I. (2015). *La economía solidaria en Bolivia. Entre mercado y democracia.* La Paz: CIDES-UMSA.

Michard, J. (2008). *Cooperativas mineras de Bolivia. Formas de organización, producción y comercialización*. Cochabamba: Centro de Documentación e Información Bolivia.

Moller, E. (1986). *El cooperativismo como proceso de cambio: de la comunidad tradicional a la cooperativa moderna*. La Paz: Editorial Los Amigos del Libro.

Mongrevo, R. & Vanhuynegem, P. (2012). *Visión panorámica del sector cooperativo en Bolivia: Un modelo singular de desarrollo cooperativo*. La Paz: OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos. Alianza Cooperativa Internacional – ACI.

Muñoz Elsner, D. (2004). *Organizaciones económicas campesinas y políticas públicas. Un estudio comparativo*. La Paz: Plural Editores.

Pari, Natty (2017). La Central de Cooperativas El Ceibo Ltda. Recorrido con el sello del comercio justo: de los granos a un fino chocolate. En I. Farah (Ed), *Economía solidaria y compromisos con la equidad de género: experiencias y debates en países andinos y país vasco*. La Paz: CIDES-UMSA.

Porrez Padilla, F. (2014). Precariedad e informalidad en el mercado laboral: la sustentabilidad de las cooperativas mineras en Bolivia. In R. Barragán & P. Mendieta (Eds), *Mundos del trabajo en transformación entre lo local y lo global*. La Paz: CIDES-UMSA 30 años.

Prudencio Borth, J. & Elías Argandoña, B. (Eds). (2014). *Las compras públicas ¿Alternativas de mercado para la agricultura familiar campessina?*. La Paz: Agrònomos y Veterinarios sin fronteras AVSF.

Rivera Cusicanqui, S. (1985). El movimiento sindical campesino en la coyuntura democrática. In R. Laserna (Ed), *Crisis, democracia y conflicto social*. Cochabamba: CERES.

Riveros Pinto, M. A. (2002). *Empresas agrícolas colectivas y procesos políticos. Etnicidad, Género y Desarrollo en Ambaná*. La Paz: Editorial Amuyañataki.

Van Der Veen, H. (1993). *¿La Fuerza de Bolivia está en nuestras manos? El rol de las organizaciones artesanales*. Tesis de Grado, Universidad de Amsterdam.

Wanderley, F. (coord.), Sostres, F. & Farah, I. (2015). *La economía solidaria en la economía plural. discursos, prácticas y resultados en Bolivia*. La Paz: CIDES-UMSA y HEGOA y Plural Editores. Disponible https://cides.academia.edu/FernandaWanderley

Wanderley, F. (2014). El autoempleo y la asociatividad en Bolivia. Vías asociativas para la inserción laboral de mujeres en el área urbana. *Revue d`Economie Solidaire n. 7, Oct.*

Wanderley, F. (2013). *¿Qué pasó con el proceso de cambio en Bolivia? – Ideales acertados, medios equivocados y resultados trastocados*. La Paz: CIDES-UMSA, Colección 30 años. Disponible https://cides.academia.edu/FernandaWanderley

Wanderley, F (2005). Solidarity without cooperation – small producer networks and political identity in Bolivia". Tesis de doctorado. New York: Columbia University.