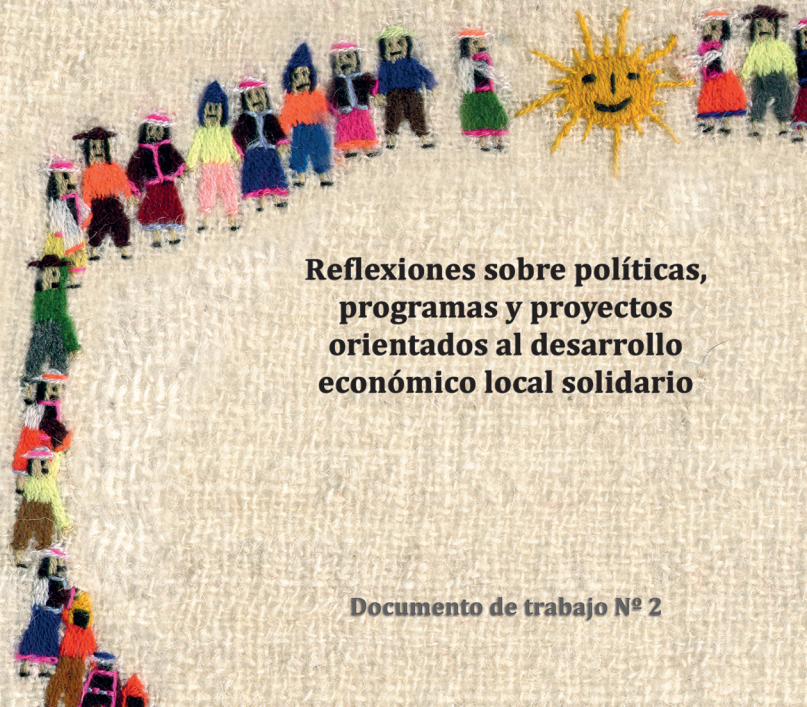


Fernanda Wanderley  
Fernanda Sostres - Ivonne Farah



## Reflexiones sobre políticas, programas y proyectos orientados al desarrollo económico local solidario



Documento de trabajo Nº 2

# Reflexiones sobre políticas, programas y proyectos orientados al desarrollo económico local solidario

Documento de trabajo N° 2

Fernanda Wanderley  
Fernanda Sostres - Ivonne Farah

# Reflexiones sobre políticas, programas y proyectos orientados al desarrollo económico local solidario

Documento de trabajo N° 2



### **Reflexiones sobre políticas, programas y proyectos orientados al desarrollo económico local solidario**

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

Esta serie Documentos de Trabajo presenta reflexiones e investigaciones en proceso que buscan contribuir a la discusión académica a la vez que brindar argumentos y herramientas para sostener la interacción social en el campo de la economía solidaria.

Cuidado de edición: Ivonne Farah y Fernanda Sostres

Diseño gráfico: Herminio J. Correa R.

Ilustraciones: Del libro “De sus manos y sus vidas”. Obra artesanal – Cultura Mollo, 2007

© CIDES-UMSA, 2016

Primera edición: 2016

Producción:

Plural editores

Av. Dfsd sdfsd sdfd f

Teléfono 2416666 / Casilla XXXX / La Paz, Bolivia

Email: @skdfjskdf.bo /

Impreso en Bolivia

Esta publicación contó con recursos de la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo en el marco de una cooperación académica entre el Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) de la Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia y el Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA) de la Universidad del País Vasco/EHU, para promover la economía solidaria en ambos países.

## Índice

Antecedentes.....	7
<b>CAPÍTULO I.</b>	
Lecciones aprendidas de las políticas, programas y proyectos de desarrollo en las últimas tres décadas.....	9
<b>CAPÍTULO II.</b>	
Desarrollo económico local solidario.....	15
<b>CAPÍTULO III.</b>	
La producción participativa de conocimiento sobre las dinámicas socio-económicas y políticas de los territorios..	19
<b>CAPÍTULO VI.</b>	
Competencias de los gobiernos locales en la promoción de la economía plural.....	39
<b>CAPÍTULO V.</b>	
Conclusiones: premisas conceptuales y metodológicas para la gestión de iniciativas de desarrollo económico local solidario.....	47
Referencias bibliográficas.....	56

## Antecedentes

El presente documento sistematiza las reflexiones colectivas desarrolladas a lo largo del Programa AndESS “Bolivia: fortaleciendo los movimientos y políticas de economía social y solidaria con equidad de género” (2012-2015) promovido por CIDES-UMSA y HEGO A<sup>1</sup>. Este Programa planteó desafíos conceptuales y de gestión en su ejecución para el equipo técnico, los cuales inspiraron la revisión de los análisis sobre desarrollo económico local solidario a la luz de la experiencia de formación de asociaciones productivas integradas por mujeres, en cuatro municipios del altiplano norte del Departamento de La Paz: Achacachi, Batallas, Huatajata y Santiago de Huata.

Se espera que esta publicación sirva de herramienta útil para futuras políticas, programas y proyectos orientados al desarrollo económico local solidario. En este sentido, se plantean conceptos centrales y principios de gestión afines al objetivo de promover transformaciones sociales, económicas y políticas equitativas, solidarias y sostenibles ambientalmente en un marco democrático. Además, se incluye un análisis

---

<sup>1</sup> El programa está compuesto por cuatro principales ejes: (i) formación de asociaciones de producción conformado preferentemente por mujeres en coordinación con los gobiernos locales de cuatro municipios alrededor del lago Titicaca, (ii) formación y capacitación en economía social y solidaria con enfoque de género, (iii) investigación sobre economía social y solidaria y (iv) fortalecimiento del movimiento de economía solidaria en Bolivia. Este programa está financiado por la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo.

del marco normativo e institucional relativo al rol y las competencias de los gobiernos municipales para el desarrollo integral, con especial atención en la dimensión económico-productiva.

Las reflexiones y argumentos que se presentan a continuación complementan dos investigaciones elaboradas por Wanderley (2015) y Wanderley, Sostres y Farah (2015), producidas igualmente en el marco del mencionado Programa.



## CAPITULO I.

### Lecciones aprendidas de las políticas, programas y proyectos de desarrollo en las últimas tres décadas

Las intervenciones orientadas a promover el desarrollo en los países de América Latina, en las últimas tres décadas, arrojaron resultados modestos en comparación con los recursos financieros invertidos. A la luz de estos resultados, los modelos de intervención fueron cambiando a lo largo de estas décadas. A continuación desarrollamos un recorrido sintético sobre estos modelos y las lecciones aprendidas.

En un primer momento, el foco se centró principalmente en la provisión de infraestructura a través de créditos y donaciones (capital físico), en la oferta de microcrédito (capital financiero), en la formación de recursos humanos (capital humano) y en la construcción de instituciones financieras, legislativas, judiciales, administrativas (capital institucional).

Pese a sus distintas orientaciones, las intervenciones siguieron descansando sobre una misma hipótesis: el problema de los “países en desarrollo” residiría en la carencia de recursos, sean estos capital financiero, capital físico, capital humano o capital institucional. Por lo tanto, la “solución” radicaría en proveer estos recursos para poner en marcha los procesos deseados.

Los exiguos resultados y las crecientes movilizaciones sociales en América Latina, a finales del siglo XX, contribuyeron a impulsar análisis

críticos sobre el marco conceptual y el modelo de gestión de dichas intervenciones. Estas críticas apuntaron a señalar el notorio predominio de visiones que asumían a los actores sociales como sujetos pasivos y receptores de un conocimiento externo “experto” portado por profesionales y técnicos responsables de los programas y proyectos. De igual manera, mostraron el insuficiente conocimiento de las dinámicas sociales y políticas de los territorios de intervención. No menos importante fueron las críticas en relación con el modelo de gestión predominante: diseño e implementación bajo una lógica vertical desde escritorios alejados de los territorios.

Estas lecturas críticas generaron, a finales de los años noventa del siglo pasado, un cambio de concepción de las políticas, programas y proyectos de desarrollo. Se reconoció que los actores sociales no tenían solo problemas o necesidades sino también voces propias y conocimientos que deberían ser recuperados e incorporados. También se replanteó el rol de los “expertos”: en lugar de diagnosticar los problemas y definir los programas ex antes y de manera unilateral, deberían facilitar la articulación y coordinación entre los actores sociales de un territorio para que ellos participen activamente en el diseño y ejecución de sus propias iniciativas.

Pese a que estos fueron cambios importantes en el marco conceptual de las intervenciones, se mantuvo todavía la práctica de intervención vertical. Es decir, aunque se reconoció la importancia de la consulta y el diálogo con los pobladores sobre sus necesidades, la planificación y la ejecución siguieron en manos de tomadores de decisión y de técnicos ajenos a los territorios a ser intervenidos. En general, la consulta se concibió como un paso puntual y formal a ser cumplido en un proceso controlado y dirigido por los mismos técnicos.

Los igualmente exiguos resultados de esta nueva etapa indicaban, también, que las intervenciones no habían superado uno de sus problemas centrales: la discontinuidad de los proyectos una vez concluidos (fin del financiamiento y salida de los técnicos externos). Además de la práctica vertical y puntual de incorporación de las “voces” mediante la implementación de supuestos “procesos participativos”, las evaluaciones fueron apuntando adicionalmente a problemas conceptuales como los referidos a la insuficiente perspectiva crítica sobre los patrones de relación entre sociedad civil y Estado. En efecto, no se llegó a cuestio-

nar las relaciones clientelares y/o prebendales, las modalidades bilaterales y puntuales de las relaciones entre gobierno y grupos de interés de la sociedad civil, ni tampoco las prácticas inequitativas al interior de las organizaciones sociales. Por lo tanto, este enfoque no tuvo capacidad de incorporar el objetivo de transformar las estructuras de toma de decisión en los territorios, ni tampoco las relaciones entre Estado y sociedad, de cara a un marco institucional efectivamente democrático.

De esta forma, en los proyectos, los ejercicios de consulta y participación quedaron atrapados en estructuras que, en general, se caracterizaban por relaciones clientelares e inequitativas; es decir, en relaciones sociales asimétricas y privativas entre pocos actores sociales y tomadores de decisión al interior del Estado. Tal procedimiento no solo dejaba al margen de las decisiones a amplios sectores y actores de la sociedad civil, sino que éstas no eran transparentes para la sociedad. Este tipo de relación entre Estado y sociedad, todavía vigente, se sostiene en particularismos y reglas acordadas entre el Estado y solo algunos actores y la limitación de la participación de otros, y en la distribución y apropiación discrecional de bienes y recursos públicos a cambio de apoyo político. Su resultado es la captura de las políticas, programas y proyectos por lógicas no democráticas que alimentan el prebendalismo y clientelismo.

Los análisis críticos concluyeron que la sostenibilidad de las políticas, programas e intervenciones requiere de un modelo de gestión que imbrique estas políticas en procesos de decisión democráticos con la activa participación de los actores sociales. Esto condujo a un nuevo planteamiento: las intervenciones deben orientarse al fortalecimiento de la vida asociativa en el territorio bajo un marco democrático para que el conjunto de ciudadanos y sujetos puedan ser agentes activos en la búsqueda de soluciones colectivas a sus problemas y necesidades.

Bajo este nuevo marco conceptual y de gestión, la orientación de las políticas, programas y proyectos se volcó hacia la construcción de capacidades institucionales democráticas y el fortalecimiento de sentidos compartidos de bien común y bien público por parte de los actores sociales. En esta línea, se promovieron dos enfoques complementarios: el primero de fortalecimiento de las capacidades de acción colectiva de las comunidades locales, y el segundo de promoción de espacios públicos e institucionales que faciliten la participación de organizaciones de base en la deliberación pública y en la búsqueda concertada de soluciones a

sus propios problemas (Bebbington, Delamaza y Villar, 2005). Mientras el primero se orienta a fortalecer las organizaciones sociales de base, la articulación entre ellas mismas y entre ellas con otras instituciones públicas y privadas en el territorio; el segundo enfatiza la construcción de espacios de concertación públicos con base en reglas y prácticas deliberativas entre la sociedad civil y el Estado que, efectiva y democráticamente, contribuyan a definir las prioridades en la toma de decisión, los medios a ser empleados y los mecanismos de control en la generación de bienes colectivos.

Estos espacios de concertación van más allá de movilizaciones sociales de reivindicación, resistencia o consulta para constituirse en espacios de encuentro, negociación, deliberación y construcción de compromisos entre diferentes actores sociales y económicos. Su dimensión pública se refiere a la transparencia y monitoreo de las reglas y de las decisiones por el conjunto de actores; lo que va en contraposición a los acuerdos privados, ocultos y/o bilaterales entre pocos actores o grupos y el Estado. Por lo tanto, el énfasis en la dimensión pública hace referencia a la construcción de ciudadanía a través de la superación de relaciones clientelares y prebendales como mediadoras entre Estado y sociedad.

Lo importante de este enfoque es la búsqueda de superación de prácticas no democráticas, como la formación de dirigencias alejadas de las bases, la cooptación política y la captura de recursos y oportunidades públicas por grupos o “camarillas”, la continuidad de canales de mediación cerrados y no transparentes, y prácticas rentistas.

Pese al desarrollo de reflexiones críticas con base en las experiencias de intervención, todavía muchos programas y proyectos siguen adoptando los primeros enfoques y cometiendo los mismos errores ampliamente analizados y criticados.

Cuando se avanza hacia los enfoques más actuales, el horizonte de las intervenciones se modifica sustancialmente. Se trata de transformar las asimetrías de poder, de información y de participación de los actores sociales de un territorio mediante el apoyo a la construcción de nuevos entramados institucionales. La propuesta no es eliminar los conflictos y disputas de intereses entre actores locales, sino generar espacios transparentes de diálogo y un conjunto de prácticas deliberativas para

que los diversos actores puedan gestionar sus diferencias o conflictos, y llegar a acuerdos para promover beneficios colectivos.

La construcción de espacios de deliberación y concertación toma tiempo, es un proceso complejo y no lineal. Implica niveles diferenciados de discusión y diálogo que van desde lo más básico como encuentros para la asignación de prioridades de inversión pública, hasta encuentros continuos en procesos de planeación participativa. Estos incluyen también procesos de generación de mecanismos de control sobre la implementación, evaluación del proceso, reformulación de nuevas acciones, e inclusive, de redefinición de las reglas de concertación. Estos espacios no se construyen de un día para otro; al contrario, requieren un conjunto de acciones coordinadas tanto con los gobiernos municipales como con las organizaciones de la sociedad civil, y entre sí.

Desde este nuevo paradigma, se comprende que la situación de escasez de recursos y de privación de condiciones para una vida digna, es el resultado de un conjunto de factores interrelacionados. Si bien la carencia de infraestructura, conocimiento, tecnología y recursos financieros son factores importantes, estos solo ganan vida a través de las prácticas y los usos que les dan los actores sociales. Estas prácticas y usos, a su vez, dependen de las estructuras de relaciones socio-económicas y políticas en que están insertos, de las visiones colectivas sobre el bien común y público, de las lógicas de acción individual y colectiva predominantes.

La necesidad de un enfoque más integral se funda sobre evidencias contundentes de los innumerables fracasos de las intervenciones puntuales y centradas en la provisión de recursos financieros, infraestructura, conocimiento y tecnología. En Bolivia, son varias las experiencias de abandono, por parte de la población, de la infraestructura (como carpas solares), de los instrumentos o maquinarias para la producción (sean telares o laboratorios para la producción), una vez concluidos los programas y proyectos. También son evidentes los magros resultados de las microfinanzas que, si bien se consolidaron como una “industria exitosa”, también mostraron sus limitaciones para superar la condición de pobreza de los beneficiarios y, peor aún, para generar un dinamismo económico local.

Hoy se sabe que el buen uso de estos recursos depende de la gobernanza local de los mismos; esto es, de la organización social que define los modos colectivos de apropiación, control y distribución de



los beneficios que puedan generar. La consecuencia de estas evidencias es la necesidad de un marco integral de políticas, programas y proyectos orientado a fortalecer las dinámicas económicas y sociales endógenas en los territorios y, específicamente, las capacidades de los actores mismos para encontrar soluciones eficaces a los problemas colectivos que enfrentan. Con base en estos conocimientos y experiencias emerge el concepto de “desarrollo económico local solidario” como el horizonte para programas y proyectos en el marco de la economía social y solidaria.



## CAPITULO II.

### Desarrollo económico local solidario

El concepto de desarrollo económico local solidario emerge en el seno de los debates antes mencionados, y establece parámetros integrales para las intervenciones en términos de objetivos y medios para alcanzarlos.

Nos detendremos en los significados de cada uno de los términos que componen el concepto.

Desarrollo tiene dos significados. El primero se refiere al cambio histórico y los procesos de transformación de las estructuras sociales, impulsados por fuerzas de diversa índole y emergentes de relaciones contradictorias: sociales, económicas, políticas y/o culturales. El segundo se refiere a las estrategias para direccionar los procesos económicos y sociales hacia determinados objetivos u horizontes políticos.

En el presente documento, ponemos énfasis en la segunda connotación de desarrollo, por cuanto de lo que se trata es de pensar las intervenciones orientadas a desencadenar o apoyar dinámicas económicas locales solidarias.

Desarrollo Económico se refiere a procesos de fortalecimiento de los sistemas productivos para la mejora sostenida de las condiciones de vida de la población, en el marco del respeto al medio ambiente. En otras palabras, se refiere a los procesos de mejoras continuas de las dinámicas de financiamiento, producción, circulación y consumo de bienes y servicios en beneficio de una población en su ecosistema.

Desarrollo Económico Local se refiere a una visión territorial del desarrollo en contraposición a la lógica de las intervenciones desde

arriba y desde lo nacional. El espacio territorial define los actores, las capacidades y potencialidades endógenas que son el punto de partida de las intervenciones. Por lo tanto, los actores locales son los protagonistas de los procesos que se quiere desencadenar o apoyar. En otras palabras, este concepto pone énfasis en las prácticas e interacciones de actores locales y de estos con el entorno natural y cultural. Las intervenciones de desarrollo económico local están orientadas a fortalecer o transformar los patrones de financiamiento, producción, circulación, distribución y consumo en un espacio geográfico concreto.

Sin embargo, es importante notar que la dimensión local de estas prácticas e interacciones es siempre relativa debido a que se intersecta con otros espacios geográficos. De ahí que se habla de lo global y local (glocal) en el sentido de que las prácticas e interacciones económicas no se dan en una sola localidad y cruzan espacios distintos y distantes. Lo mismo ocurre con el gobierno local; su accionar depende de un sistema de administración nacional. Por lo tanto, las potencialidades y las limitaciones en los procesos de fortalecimiento de los sistemas económicos locales trascienden la ubicación geográfica. En este sentido, si bien desarrollo económico local enfatiza la dimensión territorial, al mismo tiempo la comprende en sus conexiones con espacios más amplios y distantes.

Se puede identificar los siguientes principios del concepto de desarrollo local:

- Un proceso de cambio social orientado a la mejora del bienestar social y de las condiciones de vida de la población,
- Un cambio centrado en una comunidad territorial definida por la existencia real o potencial de una identidad común, capaz de movilizar la acción colectiva, y con pretensión de cierta autonomía en la determinación de su destino,
- Su motivación principal es la satisfacción de las necesidades de la comunidad a partir de la movilización de sus capacidades sociales e institucionales locales y recursos territoriales endógenos, sin que esto implique excluir recursos exógenos,
- Este proceso implica la adopción de metodologías participativas y de empoderamiento de los integrantes individuales y colectivos de la comunidad local, la articulación entre los actores e instituciones en este ámbito, desde una perspectiva integral de los problemas y respuestas.

Desarrollo Económico Local Solidario, por su parte, se refiere tanto a los objetivos de los procesos de fortalecimiento de los sistemas económicos como también a los medios para lograrlos. En relación a los objetivos, el fortalecimiento de los sistemas económicos debe estar al servicio del bienestar de la colectividad, en un marco democrático, de equidad, de respeto por la cultura local y la sostenibilidad ambiental. En términos más convencionales, esto implica erradicar la pobreza y generar las condiciones para el ejercicio de derechos sociales –vivienda, educación, salud, acceso a servicios de agua, electricidad, saneamiento y trabajo digno– en el marco de reglas y prácticas democráticas y promotoras de la equidad de género, generacional y étnica, y de respeto y protección del medio ambiente.

La dimensión solidaria define además los medios aceptables para lograr esos objetivos. En otras palabras, el desarrollo económico local solidario no acepta cualquier política e intervención para avanzar hacia los mismos. Cuatro ejes enmarcan los procesos solidarios de fortalecimiento de los sistemas productivos:

- El eje político de lo solidario implica el fortalecimiento de la condición de ciudadanía de los actores sociales en marcos democráticos de diálogo, participación y concertación entre el Estado y las organizaciones sociales. En el ámbito de la política económica y productiva implica la participación de los actores en la construcción del marco institucional y de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de los sistemas productivos locales. Son muchos los desafíos para avanzar hacia una coordinación democrática, tanto al interior de las organizaciones sociales, políticas y económicas como también entre estas con el Estado.
- El eje ecológico de lo solidario se refiere al fortalecimiento de encadenamientos productivos sostenibles ambientalmente; esto es, de prácticas económicas que se enmarquen en el ritmo natural de reposición de la naturaleza y en el manejo responsable de su apropiación, uso y destino de los residuos producidos por las actividades humanas.
- El eje social de fortalecimiento de los sistemas productivos se centra en el rol activo de los actores económicos como ciudadanos con una identidad, modos de vida propios, saberes y prácticas, formas de relacionamiento y estrategias de vida. Por lo tanto, se trata de un

proceso que necesariamente tiene que estar fundado en lo que son y quieren ser.

- El eje económico de lo solidario se refiere al fortalecimiento del tejido económico a partir de las potencialidades locales, a través de la profundización de las conectividades entre los distintos actores económicos, organizaciones, e instituciones ubicadas en la localidad y más allá de esta. Por lo tanto, el desafío está en la promoción o expansión de la asociatividad y la cooperación horizontal y vertical entre las unidades o emprendimientos económicos en toda su pluralidad organizativa y jurídica existentes o latentes en una localidad, para incrementar los beneficios colectivos de hombres y mujeres.



## CAPITULO III.

### La producción participativa de conocimiento sobre las dinámicas socio-económicas y políticas de los territorios

Para ejemplificar la importancia del conocimiento sobre los territorios para la gestión de políticas, programas y proyectos, nos apoyamos en las características de las localidades rurales del altiplano boliviano y, en específico, de los cuatro municipios de intervención del Programa CIDES-HEGOA (Achacachi, Batallas, Santiago de Huata y Huatajata). Son territorios formados por comunidades campesinas, pueblos o ciudades pequeñas, en que predominan las unidades económicas familiares. Una de las principales fuentes de datos estadísticos, en Bolivia, sobre la situación demográfico y socio-económica es el Censo de Población y Vivienda. Otra fuente importante es el Censo Agropecuario<sup>2</sup>.

La sistematización de los datos del Censo de Población y Vivienda 2012 de los cuatro municipios (Documento de trabajo No 1: Municipios según del Censo de Población y Vivienda - INE 2012, CIDES-UMSA/HEGOA. Abril 2015) ofrece un retrato de las características demográficas, sociales, económicas y de servicios en estos territorios. El análisis de los datos cuantitativos muestra, por un lado, niveles altos de pobreza y carencia de bienestar de estas poblaciones; y, por el otro, la presencia de recursos, capacidades y potencialidades en estos municipios.

Sin embargo y pese a la importancia de los datos estadísticos, estos dicen poco acerca de las dinámicas socio-económicas y políticas

<sup>2</sup> El último Censo Agropecuario es de 2013. La base de datos no está aún disponible.

que están generando esos resultados. Con todo, en Bolivia contamos con conocimientos acumulados sobre la organización social, económica y política del área rural del altiplano boliviano, los cuales complementan el conocimiento generado en el marco del Programa AndESS. Estos son insumos importantes para apoyar la construcción colectiva de conocimientos con la participación activa de la población.

### **Características de los territorios**

Algunas características de los territorios de intervención:

#### **A nivel político**

Encontramos en los territorios elementos históricos que, en sus expresiones más valiosas, son considerados como un importante acervo sociocultural del país; pero que, al mismo tiempo, se han ido permeando de otros que hoy constituyen serios problemas para una gestión local solidaria y democrática.

Entre los primeros:

- **Organizaciones territoriales con una larga tradición**

En el área rural, hasta la actualidad, los campesinos y los indígenas están organizados en gobiernos comunales<sup>3</sup>. Si bien estas estructuras

<sup>3</sup> Sobre el término “campesino e indígena” se asume el tratamiento conceptual de Albó (2000). El autor explica: “En rigor conceptual, se llama campesino a quien vive de su trabajo personal en la tierra. El concepto se refiere a un grupo social y económico (...). Indígena, en cambio, es, en nuestro contexto nacional, quien quiera que por su historia, identidad y forma de vida es descendiente cultural de quienes habitaban esta tierra antes de que fuera ocupada también por los europeos”. Es por tanto un concepto relacionado con la historia y la identidad cultural. A lo largo de la historia las apreciaciones de los términos genéricos se han ido modificando. Independientemente de que hoy la tendencia es a leer el término indígena para designar (y auto identificarse) a los grupos étnicos de las tierras bajas, y campesinos a los pueblos indígenas de las tierras altas o región andina, Albó asume el término compuesto indígena –campesino por razones conceptuales y jurídicas... “En lo conceptual, es evidente que un indígena puede ser a la vez campesino, obrero (...); y que puede vivir tanto en su comunidad rural o en la ciudad, sin que por ello pierda su identidad (...). En lo jurídico, se han ido desarrollando determinadas figuras jurídicas referidas a los pueblos “indígenas” (por ejemplo, las TCO o territorios indígenas) y es obvio que éstas se aplican a todos quienes cumplen aquella definición conceptual inicial -similar a la adoptada también por el mencionado Convenio 169 de la OIT- aunque en el lenguaje popular se llamen campesinos. Por otra parte, también muchos indígenas de las tierras bajas viven de su trabajo agrícola, por lo que sin dejar de ser indígenas son también técnicamente campesinos” (Albó: 2000. p. 77-79).

de gobernanza son diversas en términos socio-culturales y organizativos (llámense sindicatos campesinos, jilanqu, ayllus, cabildos o capitanías, Territorios Indígenas Originarios Comunitarios -TIOC-), su principal atribución es la de gestionar su territorio a través de dos principales funciones: (a) regulación de las relaciones sociales, políticas y económicas del grupo humano asentado en ese territorio; y (b) representación política frente al Estado a nivel municipal, departamental y nacional, a través de sus dirigentes. A estas se suman funciones ceremoniales y religiosas.

Estos gobiernos comunales fueron reconocidos por el Estado y tienen un rol activo en los municipios. Las políticas, programas y proyectos deben ser diseñados y gestionados con base en el conocimiento de estas estructuras organizativas y los modelos de gobierno propios de estos territorios.

- **Densidad organizativa con capacidad de interpelación hacia el Estado.**

Además de la afiliación política a gobiernos territoriales, los indígenas y los campesinos son miembros de organizaciones como gremios, cooperativas, asociaciones, comunidades rurales, juntas vecinales, entre otras. Muchas veces participan en más de una de estas organizaciones. A lo largo de la historia boliviana, las organizaciones sociales, económicas y políticas han tenido una participación activa en el quehacer nacional. La literatura muestra la gran capacidad de acción colectiva de la sociedad civil y su impronta en la política y las políticas públicas. El conocimiento de sus estructuras organizacionales, de las relaciones de género a su interior y de las formas de relacionamiento con los gobiernos, es central a la hora de diseñar y gestionar políticas, programas y proyectos a nivel local. Entre los elementos problemáticos:

- **Prácticas clientelares al interior de las organizaciones y entre organizaciones y Estado**

Se constata la continuidad de una cultura rentista a lo largo de la historia boliviana, que se profundiza en momentos de bonanza económica como la experimentada entre 2005-2014, en que se reafirmaron y profundizaron prácticas clientelares y prebendales ya tradicionales entre dirigencias sociales y políticas con los poderes públicos. Los riesgos que derivan de estas prácticas son lógicas políticas que pueden menoscabar la independencia organizativa de la sociedad civil a través de mecanismos de cooperación, como por ejemplo, la distribución de cuotas de poder, la oferta de

empleos en el sector público, una distribución de recursos y oportunidades de negocios a la sombra del Estado, y al margen de la institucionalidad democrática y de mecanismos de rendición de cuentas.

Estas prácticas enraizadas en la gestión pública fomentan la formación de grupos de poder orientados a la defensa de intereses corporativos y en contra del bien público; y también la profundización de un *modus operandi* autoritario y excluyente en el seno de la sociedad civil. Se espera que el fin del periodo de bonanza afectará estas dinámicas de formas que aún son difíciles de predecir.

Para que las políticas, programas o proyectos no reproduzcan estas relaciones y prácticas y, aún más importante, para que escapen del riesgo de volverse cautivos de las mismas, es necesario desencadenar y apoyar un proceso reflexivo y pedagógico sobre estas relaciones y prácticas, que retroalimente la gestión de las intervenciones de manera continua.

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

- **Proyectos no articulados entre ONG, cooperación y sector estatal.**

Desde los años 80, Bolivia ha venido recibiendo un fuerte apoyo de la cooperación internacional que, en buena parte, ha estado mediada por la presencia de ONG en su territorio. Estas impulsaron programas y proyectos de desarrollo que suplieron las deficiencias o complementaron las políticas públicas, ofreciendo servicios y recursos para los sectores me-

nos favorecidos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estas intervenciones ocurrieron sin una coordinación efectiva entre ellas; aspecto que se tradujo en resultados efímeros y con alcance geográfico y poblacional por demás limitado. A pesar de esfuerzos por generar redes sectoriales o vínculos inter-agenciales, ellos no han sido suficientes ni persistentes, por lo que se mantiene como problema la dificultad de generar sinergias entre las ONG; esta incapacidad debilita la sostenibilidad de los programas y proyectos.

Esta experiencia de construcción de mediaciones entre el Estado y la sociedad se ha ido debilitando en los últimos diez años con la retirada paulatina de la cooperación internacional y la consecuente disminución de funciones y presencia de las ONG. Pese a los problemas señalados, estas instituciones de desarrollo acumularon conocimientos y lecciones aprendidas que deben ser aprovechados por nuevas intervenciones. Dejan como aprendizaje la importancia de promover, al inicio de cualquier acción, un proceso de reconocimiento de los actores, organizaciones y proyectos presentes en el territorio, así como de los recursos y potencialidades para la formación de alianzas y lógicas de complementación.

- **Baja institucionalidad de la gestión local de política pública.**


La historia de una gestión local democrática e institucionalizada a nivel nacional, tiene antecedentes en momentos no lejanos. Ella se inicia hace apenas dos décadas con la Ley de Participación Popular de 1994, que transfiere a los gobiernos municipales la responsabilidad de liderar el desarrollo en su territorio. Esta Ley substituyó la tradicional modalidad distributiva basada en la capacidad de recaudación, por una modalidad de redistribución de recursos de coparticipación tributaria en función del número de habitantes; la que tuvo como resultado significativo una mejor y más justa distribución de los ingresos públicos hacia las regiones. Mientras en 1993 las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz recibían el 91% de esos recursos y el resto del país solamente el 9%, en 1996 esas ciudades recibieron el 68% y el resto el 32%.

Uno de los elementos centrales que introdujo esta reforma fue el reconocimiento jurídico y político de actores de base territorial y étnico-cultural antes excluidos, los que al lado de los actores sociales se fueron consolidando como interlocutores de los programas, proyectos y acciones públicas, en nuevos espacios institucionales de participación y control social.

La implementación de la Ley de Participación Popular contó con la participación activa de la cooperación internacional y las ONG. Los impactos políticos y sociales de esta norma fueron trascendentales a nivel local, pese a problemas en su implementación. Cabe destacar que esta Ley, en coordinación con la de Descentralización Administrativa, transfirió la autoridad y gestión de recursos de los Departamentos a las Prefecturas, cuyas autoridades son elegidas democráticamente desde el año 2006. Estas leyes establecieron los antecedentes del proceso de construcción de autonomías en diferentes escalas territoriales y culturales, actualmente en curso en Bolivia.

Estos cambios, sin embargo, no han derivado en una institucionalidad favorable a la permanencia de servidores públicos en sus cargos, más allá de los cambios de gobierno; es decir, no se institucionalizó el servicio civil obligatorio y, al contrario, se sigue perpetuando la rotación continua de técnicos en todos los niveles gubernamentales. A esto se suma la ausencia de coordinación al interior de los distintos niveles gubernamentales y entre ellos. Esta falta de coordinación, sumada a los cambios continuos de técnicos, incide negativamente en las diferentes fases de la gestión de política pública. La improvisación, la carencia de gestión de conocimientos -que implica la no acumulación de los aprendizajes- y la discontinuidad de las políticas, son las características predominantes.

Estos antecedentes y características no pueden ser ignorados al momento de elaborar y ejecutar propuestas de políticas, programas o proyectos.

 **gestión de política pública que no fortalece la acción colectiva en el marco de una cultura ciudadana.**

Pese a la alta densidad organizativa de la sociedad civil y su capacidad de interpelación al Estado, su vínculo con el Estado se caracteriza por relaciones bilaterales y particularistas en espacios de mediación no transparentes. Son muy extendidas las relaciones clientelares con base en el reparto discrecional de recursos públicos a cambio de lealtad política. Además, el concepto de participación en la gestión pública no ha sido suficientemente problematizado; se lo ha asumido como un hecho o acto puntual y no como un proceso institucionalizado. Bajo este esquema, y

pese a la existencia de un Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales, el Estado no ha generado los mecanismos ni los espacios que permitan cultivar una cultura ciudadana donde las diferencias y disputas al interior de la sociedad civil y en las relaciones entre sociedad y Estado encuentren canales transparentes e inclusivos de expresión, deliberación y de construcción de compromisos y/o acuerdos alrededor de beneficios comunes. Conocer las debilidades de la institucionalidad de la gestión de política pública es clave para incidir en su transformación.

### **A nivel social**

En este ámbito, cobran importante relieve las siguientes situaciones a considerar:

 **Migración, desplazamientos, multiactividad y doble/triple residencia.**

La acelerada migración campo-ciudad en las últimas décadas responde, en gran medida, al atractivo que generan las urbes en términos de oportunidades de trabajo, educación y salud, en un contexto de pobreza, de carencia de servicios básicos, de limitadas oportunidades en el área rural. Esta situación responde a la insuficiencia de políticas públicas y, entre ellas, de políticas productivas dirigidas a la agricultura campesina familiar y a la promoción de actividades económicas en los territorios rurales.

En este contexto, la población rural en el altiplano boliviano combina actividades generadoras de ingreso en distintos rubros que trascienden la localidad. De esta forma, la multiactividad es cada vez más generalizada y afecta paulatinamente a crecientes contingentes de población que desarrollan simultáneamente actividades agrícolas, de comercio, de servicios (como transporte y empleo público), entre otras. Esta estrategia está asociada a la doble o triple residencia que implica una alta y constante movilidad territorial en sus vidas cotidianas.

Uno de los efectos de esta dinámica es el debilitamiento de las identidades ocupacionales y la pérdida de dedicación exclusiva a una actividad. Otros efectos tienen que ver con nuevas configuraciones familiares, nuevos sentidos de pertenencia, nuevos conflictos entre los habitantes de un territorio (como el caso de los “residentes” permanentes y eventuales), con emergentes desigualdades no solo de ingresos sino tam-

bién de valoraciones ocupacionales relativas a la ascendencia que cobran las más cercanas a las dinámicas urbanas sobre las rurales. El conocimiento de las estrategias de vida de hombres y mujeres para generar ingresos y realizar las actividades reproductivas y de cuidado es fundamental a la hora de diseñar e implementar cualquier política, programa y proyecto.

• **Cultura patriarcal, relaciones de subordinación y exclusión de las mujeres.**

Las relaciones de poder y de dominación entre hombres y mujeres se traducen en dinámicas asimétricas en la asignación y acceso a recursos, en la distribución de responsabilidades, en la representación pública, y en la valoración del trabajo; aspectos que trascienden a todos los ámbitos: económico, político socio cultural y geográfico. En la región andina, la institución indígena del *chacha-warmi* – complementariedad mediante la unión de elementos distintos y opuestos - no significa equidad ni justicia. En la dimensión política, los gobiernos comunales se estructuran sobre roles jerárquicamente diferenciados que, en la actualidad, están en procesos de transición originados en los movimientos poblacionales: los hombres son quienes están investidos de la autoridad formal, pero las mujeres están asumiendo cargos de autoridad -por lo general debido a su ausencia o envejecimiento. En la esfera económica, la aparente uniformidad dentro de la comunidad, combinada con un discurso sobre las relaciones de hermandad, puede encubrir la subordinación e incluso la explotación de las mujeres. En los hogares, la división del trabajo y las responsabilidades siguen, en general, patrones también inequitativos y de subordinación.

El conocimiento de las relaciones de género con base en herramientas metodológicas específicas es central para que las políticas, los programas y los proyectos no reproduzcan y, aún peor, no agraven las posiciones de subordinación y de desventaja de las mujeres. Este conocimiento pasa por diagnósticos de las relaciones de género en los tejidos socio-económicos y políticos en los territorios que se busca intervenir.

**A nivel económico**

A contrapelo de imaginarios muy favorables sobre las dinámicas rurales y comunitarias locales, es necesario tomar en cuenta varias constataciones:

• **Visión limitada e inmediatista de desarrollo económico local por parte del gobierno y de la sociedad civil.**

Es muy reciente la atribución de competencias económico-productivas a los gobiernos municipales. Su escaso recorrido se traduce en una gestión pública local muy centrada en la dotación de servicios básicos como agua, luz, infraestructura vial, escolar, de salud, entre otras; situación que incide en la limitada visión colectiva de desarrollo económico local y, en específico, del rol que puede asumir la gestión municipal en esta materia. Por un lado, las demandas desde la sociedad civil se restringen a la provisión de servicios sin ninguna articulación con una visión productiva. No se vislumbran acciones que potencien la vocación productiva de los territorios en un proceso de construcción colectiva que tenga base en los recursos, conocimientos y capacidades endógenas. Por otro lado, la dinámica de toma de decisión desde el Estado en coordinación con la sociedad, está entrampada en una lógica de corto plazo que, además, no incorpora una visión estratégica de lo económico-productivo.

En esta dinámica, la legitimidad política de los gobiernos se asienta en la capacidad de respuesta a listados de demandas puntuales de los actores sociales, los cuales no son objeto de análisis sobre su pertinencia social y económica en un marco más amplio de asignación de los recursos públicos.

También es importante incorporar en los análisis el rol de los actores más allá de las estructuras formales de gobernanza, toda vez que se observa estructuras informales de poder.

El conocimiento de estas dinámicas es fundamental para que las políticas, programas y proyectos de desarrollo económico local solidario establezcan como uno de sus objetivos la ampliación de la visión de desarrollo económico de mediano y largo plazo, en espacios de deliberación y concertación entre gobierno y sociedad civil.

• **Baja asociatividad y cooperación entre productores campesinos e indígenas.**

Una característica de estos territorios es la baja asociatividad y cooperación en la esfera económica. Se observan territorios con incipientes sinergias entre las actividades productivas impulsadas por las poblaciones locales, en contraste con la alta densidad organizativa y estructuras comunitarias en las esferas políticas y sociales.

Para entender esta característica, es necesario introducir de manera breve algunos conceptos, tales como las nociones de distrito industrial, cadena de agregación de valor, circuitos cortos y cluster, que se inscriben en un marco analítico que parte de la constatación que las unidades productivas no existen solas, y que su sobrevivencia y resultados dependen del tipo de nexos entre ellas y del contexto institucional y de políticas públicas en que se desempeñan.

Este marco analítico, que presentamos a continuación, vuelca la atención hacia las relaciones entre unidades y emprendimientos económicos en un territorio:

### Conceptos de cadenas de producción, cluster o distrito industrial y circuitos cortos.

*Las cadenas de producción incluyen unidades productivas articuladas en procesos continuos de transformación de insumos a productos finales. Estas unidades pueden o no estar ubicadas en un mismo espacio geográfico.*

*Los conceptos de cluster o distrito industrial se refieren a una concentración geográfica de empresas que desempeñan actividades similares o complementarias, estrechamente relacionadas, y que producen las llamadas economías externas de aglomeración y especialización (de productores, de proveedores y mano de obra especializada, de servicios anexos específicos al sector) que, a su vez, conllevan la posibilidad de una acción conjunta en búsqueda de eficiencia colectiva. Los clusters se extienden verticalmente en la cadena de valor, incluyendo a proveedores e industrias auxiliares y, lateralmente (horizontalmente), hasta la tecnología y sectores relacionados. Se incluyen también instituciones públicas, educativas (universidades, centros de especialización de información), servicios de información, reciclaje y apoyo técnico.*

*La diferencia entre este concepto y el de cadena productiva es que este último no conlleva necesariamente la existencia de cooperación y/o el desarrollo de procesos sinérgicos en un determinado entorno geográfico común. Pueden existir cadenas productivas más o menos eslabonadas o, incluso, con graves falencias en sus elementos de interacción.*

*Los circuitos cortos son una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o procesados donde la distancia entre productores y consumidores es minimizada: la distancia económica es reducida y los circuitos se encuentran insertos en un territorio dado (local/territorial).*

Fuente: Elaboración propia.

Las relaciones entre las unidades económicas definen modelos de gobernanza con base en los diferentes niveles de cooperación y beneficios colectivos. En un extremo estaría el modelo de baja interdependencia entre unidades en la cadena de agregación de valor y, por lo tanto, baja cooperación. En el otro extremo estaría el modelo de alta interdependencia entre unidades en la cadena de agregación de valor y, por lo tanto, alta cooperación entre productores. Los modelos de gobernanza económica guardan estrecha relación con las estrategias de negocio de las unidades económicas predominantes en un territorio. (Ver gráfico siguiente)

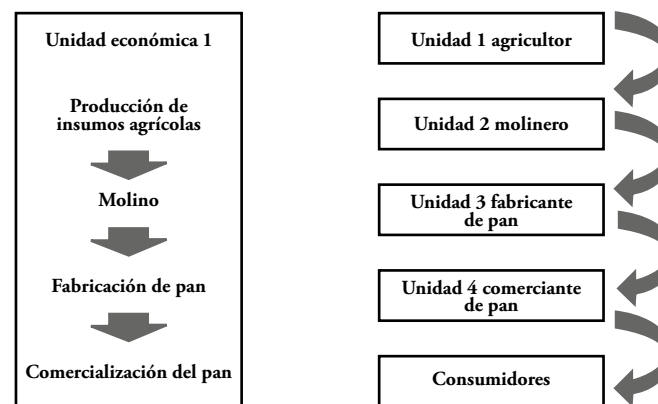
### Modelos de gobernanza y estrategias de negocio Concepto de integración vertical

#### Modelo de baja interdependencia: Estrategia de integración vertical al interior de la unidad

*Es una estrategia en que la unidad económica busca controlar las principales actividades de una cadena de agregación de valor, internalizando desde la provisión de insumos hasta la comercialización, lo más posible, en la unidad económica o empresa.*

#### Modelo de alta interdependencia: Estrategia de cooperación vertical entre unidades económicas

*Es una estrategia en que cada unidad económica se especializa en un eslabón y establece complementariedades con otras unidades económicas o empresas especializadas en diferentes etapas de la cadena de agregación de valor.*



Fuente: Elaboración propia.



En el modelo de baja interdependencia, la estrategia dominante es la integración vertical en que las unidades económicas buscan internalizar todas o cuasi todas las etapas de producción bajo su control: desde la compra de insumos hasta la comercialización. Es una estrategia que minimiza la interdependencia con otras unidades económicas, por lo que su resultado es una baja complementariedad entre ellas.

En el modelo de alta interdependencia, la estrategia dominante es la cooperación vertical entre unidades económicas especializadas en etapas de la cadena de agregación de valor que se complementan entre sí (Corporación Andina de Fomento, 2007). El resultado es un tejido económico más denso en el sentido de mayor articulación entre las unidades económicas en el territorio y más allá del mismo. La dinámica económica en este tipo de configuración genera sinergias entre los actores económicos, y oportunidades de cooperación para la generación de beneficios colectivos.

En cuanto al tejido económico en el altiplano boliviano, formado principalmente por unidades económicas familiares y de pequeño porte, se observa el predominio de la estrategia de integración vertical; esto es, cada unidad económica busca controlar todas las actividades lo más que pueda. El resultado es un tipo de gobernanza económica de baja cooperación entre unidades económicas. El problema de este tipo de modelo es que cada unidad asume todos los costos de producción y de transacción y, al contar con limitado capital financiero, humano y tecnológico, no están en condiciones de hacerlo todo de la mejor manera posible.

La alternativa sería pasar al modelo de gobernanza de cooperación vertical, incrementando la interdependencia entre unidades económicas, las que se especializarían en alguna de las etapas del proceso de agregación de valor. Esta estrategia de negocio posibilitaría la distribución de los costos de producción y de transacción entre unidades de pequeño porte, a través del potenciamiento de recursos limitados en beneficio de toda la cadena de agregación de valor.

Sin embargo, la cooperación vertical requiere de alta confianza entre las unidades económicas que pasarían a depender mucho más las unas de las otras para ofertar productos y servicios. Esta interdependencia implicaría abandonar la autosuficiencia en el proceso productivo y

el control por parte de la unidad familiar o del socio-propietario. Es decir, los riesgos en el proceso productivo estarían distribuidos entre las unidades económicas en un territorio y, por esto, para que este modelo funcione, se requeriría un alto compromiso de cada una en relación con el cumplimiento de contratos y de responsabilidades.

### **El concepto de confianza y el problema de la acción colectiva.**

*La confianza es una expectativa de colaboración mutua entre las partes involucradas en la interacción. El acto de confiar involucra necesariamente la posibilidad de incumplimiento de parte del otro, en el proceso colaborativo, y el riesgo de no alcanzar el beneficio mutuo.*

*Una buena definición de confianza -que resalta el acto de depositar esperanza en que el otro cumplirá el acuerdo de reciprocidad y, por lo tanto, reducirá la inseguridad de que efectivamente lo haga- es la siguiente: La confianza es una hipótesis sobre la conducta futura del otro, hipótesis que ofrece seguridad suficiente para fundar en ella una actividad práctica. Como hipótesis, constituye un grado intermedio entre el saber y la ignorancia respecto a ellas. El que sabe, no necesita confiar, el que ignora, no puede siquiera confiar. ¿En qué grado han de mezclarse el saber y la ignorancia para hacer posible la decisión práctica basado en la confianza? (Simmel, 1986: 366-367).*

*De ahí emerge "el problema de la acción colectiva" que han enfrentado las sociedades humanas a lo largo de la historia: la posibilidad de que los participantes, en un esfuerzo o trabajo colectivo, no actúen según lo acordado, de tal manera que no se logre el bien colectivo. En palabras de Ostrom y Ahn (2003): Cuando se enfrentan a un dilema social o a situaciones de acción colectiva, los participantes pueden con facilidad seguir estrategias de corto plazo, maximizadoras, que los dejan a todos en una peor situación que si hubieran tomado otras opciones disponibles (p. 171).*

Fuente: Elaboración propia.

Las razones para que la cooperación vertical sea la excepción y no la regla son muchas; se interrelacionan factores culturales, institucionales, sociales y económicos. El peso de estos factores es específico a cada territorio y, por lo tanto, una tarea importante es conocer cómo se combinan estos factores y cuáles son los resultados colectivos de las dinámicas productivas locales. Si se concluye que estas dinámicas generan limitaciones, entonces el foco de las políticas, programas y/o proyectos debería colocarse en la transformación de los factores que están sosteniendo la reproducción de un modelo no virtuoso para la colectividad.

En el territorio de intervención, lo observable es la presencia de cooperación horizontal entre unidades económicas que están en un mismo rubro, por ejemplo, la producción de leche. Las principales funciones de las asociaciones de productores en un mismo rubro (y que, por lo tanto, no son complementarios en la cadena de agregación de valor) corresponden a la comercialización conjunta y la representación del sector frente al Estado u otras instituciones públicas.

### **El concepto de cooperación horizontal.**

*La cooperación horizontal se refiere a la colaboración entre unidades económicas que ofertan un mismo producto o servicio. Los beneficios de este tipo de cooperación son:*

*(a) La creación de nuevas iniciativas económicas, permitiendo la reducción del riesgo y las barreras de entrada sobre la base de relaciones establecidas, conocimientos compartidos sobre clientes, oportunidades y dinámicas,*

*(b) El incremento del poder de negociación de las mismas con proveedores y compradores,*

*(c) La utilización colectiva de servicios e información, entre otras ventajas, reduciendo sensiblemente los costos de transacción y producción,*

*(d) La promoción de la innovación en productos, procesos y tecnologías al facilitar la aceleración de aprendizajes colectivos a través de la mayor circulación y creación de conocimiento sobre el proceso productivo y su entorno.*

Fuente: Elaboración propia.

La cooperación horizontal, promovida por asociaciones, es muy importante por varias razones: (a) permite un mejor posicionamiento de los productores de un mismo rubro en el mercado a través de la negociación colectiva del precio y de las condiciones de comercialización, (b) acceso a servicios de asistencia técnica y capacitación ofrecidos por las asociaciones, (c) construcción organizacional de confianza, y (d) representación e incidencia colectiva en las políticas públicas, entre otros.

En términos relativos, la construcción de asociatividad para la cooperación horizontal es “menos compleja” que la construcción de vínculos de cooperación vertical; lo que explica su mayor presencia o extensión en rela-

ción con la segunda. Sin embargo, esto no quiere decir que la asociatividad para la cooperación horizontal sea un proceso sencillo y fácil. Al contrario, la construcción y sostenimiento de cooperación horizontal enfrenta desafíos organizacionales y de gestión que requieren aprendizajes colectivos que toman tiempo.

Un estudio reciente (de 2015) de la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena y Originarias – Bolivia (CIOEC) documenta los avances organizacionales de las asociaciones para la cooperación horizontal, y explicita los grandes desafíos de gestión para sostenerla. El estudio identifica diez tensiones comunes en las experiencias de comercialización asociada: (a) Regular la cantidad a acopiar de los miembros, (b) construir sistemas de garantía de calidad, (c) reducir la necesidad de capital de trabajo, (d) prevenir deslealtad en las ventas, (e) promover maneras legítimas de distribuir los excedentes, (f) diferenciar los beneficios y servicios a miembros y no miembros, (g) decidir sobre inversiones y actividades que no beneficien a todos, (h) delegar y supervisar las tareas de comercialización, (i) garantizar responsabilidad jurídica en contratos y préstamos, y (j) manejar aspiraciones políticas.

Algunas recomendaciones para enfrentar las tensiones señaladas y también otras de diferente naturaleza se sintetizan en las claves siguientes:

### **Siete claves para lograr una efectiva organización local en el manejo de la propiedad comunal**

*1. Debe haber una clara definición del grupo y de las fronteras del recurso a ser manejado.*

*2. Claras reglas y obligaciones que deban ser adoptadas localmente.*

*3. Los miembros deben poder colectivamente modificar estas reglas de acuerdo a las circunstancias.*

*4. Un adecuado sistema de monitoreo.*

*5. Sanciones que puedan ser aplicadas, preferentemente “graduales” y de acuerdo al grado de incumplimiento o daño.*

*6. Mecanismos efectivos para la resolución de conflictos.*

*7. Aun cuando la organización no esté todavía empoderada y/o reconocida por el Estado, por lo menos debe evitar ser subestimada o cuestionada por dicho Estado.*

Fuente: Ostrom, 2007, citado por Jiménez, 2009.

En ese camino, son útiles los estudios internacionales disponibles sobre los factores sociales, culturales, políticos y económicos que explican el éxito o fracaso de la consolidación de cooperación horizontal y vertical en distintos territorios, y que muestran que el peso de los factores varía en cada contexto (Saravi, 1999). La lección de estos estudios para las políticas, programas y proyectos de desarrollo económico local es la necesidad de conocer los tipos de gobernanza posibles y las razones para su continuidad. Sin estos conocimientos, los resultados de las intervenciones corren el riesgo no solo de fracasar sino, y aún peor, de dañar la confianza y los avances asociativos logrados en los territorios.

Uno de los errores más frecuentes de políticas, programas y/o proyectos en América Latina es no tomar en serio los desafíos que implica la promoción de asociaciones de productores y, consecuentemente, pasar por alto los esfuerzos necesarios para la construcción social e institucional de confianza. Muchas de ellas asumen que la presencia de relaciones sociales personales, de normas de ayuda mutua, de reglas de reciprocidad en el seno de los gobiernos comunales es condición suficiente para la asociatividad en la producción; supuesto que, como se sabe, es falso. Pero, aún más grave es considerar que la existencia de organizaciones colectivas, como los sindicatos agrarios -estructuras de representación política y sindical-, pueden convertirse sin problemas en asociaciones de productores.

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

Estos falsos supuestos reflejan el desconocimiento de una amplia literatura que los refuta con evidencias contundentes. Se sabe que la inscripción en densas redes de relaciones sociales de vecindad y de parentesco -en las que se sobreponen sentidos de pertenencia étnica, territorial, ocupacional y de clase social- no genera automáticamente confianza y reciprocidad generalizada que puedan ser transferidas a cualquier acti-

vidad colectiva y, en específico, a actividades económicas.

La lección para las políticas programas y proyectos es que la promoción de asociatividad y de cooperación horizontal o vertical requiere de un enfoque integral y cuidadoso con base en el conocimiento de los actores locales, sus organizaciones y relaciones que componen configuraciones y dinámicas socio-culturales, institucionales y estructurales específicas. En coordinación con ellos se deben identificar los problemas, desafíos, potencialidades para el desarrollo económico local solidario; y, así, a partir de los conocimientos generados colectivamente los proyectos deben ser diseñados y gestionados.

### **Construcción de asociatividad y cooperación.**

La sostenibilidad de las intervenciones orientadas a fomentar la asociatividad y la cooperación depende de la inversión de tiempo y recursos en la construcción organizacional de confianza, primer objetivo de las intervenciones. En los proyectos orientados a la formación de nuevas asociaciones, el proceso de selección de los participantes es clave; errores en esta etapa pueden contaminar todo el proceso. Se debe garantizar que los participantes seleccionados sean actores motivados, comprometidos y con disponibilidad de tiempo. En este sentido, es clave el conocimiento de las especificidades de las relaciones de género y generacionales así como de las estrategias de vida de los actores.

Otro elemento clave debe ser la construcción participativa de herramientas de gestión para que los sujetos o actores involucrados puedan enfrentar las tensiones emergentes de la acción asociativa y cooperativa. La transferencia de recursos financieros y la construcción de infraestructura deben estar subordinadas al objetivo de la generación organizacional de la confianza y de las herramientas de gestión de la asociatividad. En otras palabras, el acceso a recursos financieros y otros debe estar condicionado al establecimiento de los cimientos organizacionales para la acción asociada. Además, se debe precautelar que ese acceso no sea percibido por los actores como un regalo o donación que les despoja del compromiso de un uso responsable de los recursos; por lo mismo, es importante la formalización de acuerdos claros que expliciten los deberes y obligaciones de las partes.

La construcción de confianza es un aprendizaje social y organi-

zacional; es un proceso que debe iniciarse con la identificación de los beneficios comunes que la cooperación generará a los actores involucrados. Además, se debe garantizar que los actores estén convencidos que estos beneficios comunes superan los riesgos de las acciones colectivas. Esto implica evaluar el tiempo de dedicación que la iniciativa requiere por parte de los actores. Y como el tiempo es un recurso escaso, sobre todo en el caso de las mujeres, es importante evaluar cómo la iniciativa impactará en otras actividades de generación de ingreso, de cuidado, de recreación o políticas. De igual manera es importante calcular los plazos requeridos para empezar a usufructuar de los beneficios económicos producidos por las iniciativas asociativas, así como los riesgos involucrados en relación a estos beneficios. No se puede olvidar que la mayoría de estos actores viven al día y en condiciones de alta inseguridad y precariedad.

Se debe partir de tareas sencillas que no demanden a los actores riesgos mayores en términos de tiempo e ingreso. Cumplidas estas tareas, es necesario escalar paulatinamente hacia otras más complejas. Este proceso debe fundarse en la construcción de acuerdos sobre cada objetivo de la acción asociada, sobre las reglas de participación, los mecanismos de monitoreo y las sanciones en caso de incumplimiento. En otras palabras, la atención debe estar focalizada en el fortalecimiento de la gestión asociativa.

El éxito de la asociatividad depende de los resultados sociales y económicos positivos que genere. En relación a estos últimos, es muy importante que las intervenciones se orienten realísticamente a la demanda existente, esto es, a las oportunidades de mercado que efectivamente las asociaciones puedan aprovechar; pues solo así las iniciativas serán sostenidas. Cabe subrayar que este proceso debe apoyarse en información técnica a ser generada sin sustituir el protagonismo de los actores, tanto en los sondeos de mercado como en los análisis sobre las condiciones que se requieren para responder a las oportunidades de mercado.

Estas cuestiones son algunos de los aprendizajes de las experiencias orientadas a la construcción de asociatividad. Afortunadamente, estos y otros aprendizajes han sido sistematizados y convertidos en manuales y herramientas y se encuentran disponibles sobre todo en formatos electrónicos. Estos materiales son insumos importantes para actuales y nuevas políticas, programas y proyectos orientados a la promoción de asociatividad y redes económicas.

Entre esas referencias, mencionamos dos fuentes. La primera es el Manual del Articulador de Redes Empresariales desarrollado por MINKA, APOMIPE, INTERCOOPERATION con el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú. ([http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/4944/1/BVCI0004300\\_1.pdf](http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/4944/1/BVCI0004300_1.pdf)). El segundo consiste en una serie de herramientas de formación y capacitación desarrolladas por CIOEC-Bolivia en el marco de su Escuela de Líderes para la Autogestión Campesina: (i) Género y Generacional (G2), (ii) Beneficio económico + social (B2), (iii) Grados de Desarrollo Comercial, y (iv) Sondeo rápido de mercado (SRM).



## CAPITULO IV.

### Competencias de los gobiernos locales en la promoción de la economía plural

El régimen de descentralización y autonomías vigente en el país, refrendado por la Constitución Política del Estado (CPE), se asienta en un marco institucional que otorga a los gobiernos locales el mandato, entre otros, de visibilizar y promover la economía plural desde lo local. En el presente acápite se trata de leer las disposiciones normativas que definen este marco, puntualizando la coherencia de estas normativas en torno al propósito de potenciar lo local como el escenario privilegiado de promoción de la pluralidad económica y de las distintas formas organizativas en que se apoya y, específicamente, de la asociatividad.

En esta línea, cabe preguntarse si es posible identificar en el conjunto de estas normas un esfuerzo por institucionalizar esas otras economías y por construir una gestión pública con capacidad de levantar y articular las cuestiones que emergen desde las organizaciones de la sociedad civil con un proyecto de desarrollo local. Es decir, en momentos de vigencia de una nueva normativa es oportuno promover y también advertir los impulsos (estrategias) para hacer de lo local el escenario de reconocimiento e institucionalización de las organizaciones o asociaciones que abogan por esa otra economía como agentes del desarrollo local, desde su especificidad y capacidad para desenvolverse en sus actividades sociales y económicas.

## Qué dicen las leyes

Las competencias y atribuciones del régimen de descentralización y autonomías (que reconoce cuatro niveles: departamental, municipal, regional y originario indígena campesino) están establecidas en la nueva CPE (aprobada por referéndum en 2009), y se operan mediante la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (N° 031, 19 de julio de 2010) y la Ley de Gobiernos Autónomos Municipales (N° 482, 9 de enero de 2014). Adicionalmente, se respalda en otras directrices tales como: Sistema de Planificación Integral del Estado -SPIE- (2010); Directrices de Planificación de Mediano y Largo Plazo hacia la Agenda Patriótica 2025 (2014), y la Ley de Participación y Control Social (N° 341, 22 de diciembre de 2012).

### Constitución Política del Estado

- I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas.
- II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.
- III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos.
- IV. La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.
- V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.
- VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad. Artículo 241.

De acuerdo a la Carta Magna, el régimen de autonomías y descentralización es una cualidad del nuevo Estado: *Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país* (Art. 1. Capítulo Primero. Modelo de Estado. CPE).

La descentralización con autonomía se rige a los siguientes principios: *la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en los términos establecidos en esta Constitución* (Art. 270).

Mientras define la autonomía como: *(...) la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones* (Art. 272).

En cuanto a las competencias<sup>4</sup>, se establece que son exclusivas de los gobiernos autónomos municipales: *Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción, y promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales en el marco de las políticas nacionales* (Art. 302).

En suma, se constitucionaliza el régimen de descentralización con autonomía otorgando a los gobiernos locales la capacidad de planificar y promover el desarrollo de su territorio bajo principios de solidaridad y equidad y generando espacios de participación y control social de la sociedad civil organizada.

<sup>4</sup> I. Las competencias definidas en esta Constitución son:

- a) **Privativas**, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
- b) **Exclusivas**, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.
- c) **Concurrentes**, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
- d) **Compartidas**, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas (Art. 297).

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

**Artículo 2. (OBJETO).** La presente Ley tiene por objeto regular el régimen de autonomías por mandato del Artículo 271 de la Constitución Política del Estado y las bases de la organización territorial del Estado establecidos en su Parte Tercera, Artículos 269 al 305.

**Artículo 3. (ALCANCE).** El alcance de la presente Ley comprende lo siguiente: bases de la organización territorial del Estado, tipos de autonomía, procedimiento de acceso a la autonomía y procedimiento de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas, regímenes competencial y económico financiero, coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, marco general de la participación y el control social en las entidades territoriales autónomas.

De acuerdo a esta Ley, el régimen de autonomías debe regirse con base en 18 principios, entre los que figuran:

**Solidaridad:** Los gobiernos autónomos actuarán conjuntamente con el nivel central del Estado en la satisfacción de las necesidades colectivas, mediante la coordinación y cooperación permanente entre ellos y utilizarán mecanismos redistributivos para garantizar un aprovechamiento equitativo de los recursos; **equidad:** La organización territorial del Estado, el ejercicio de competencias y la asignación de recursos, garantizarán el desarrollo equilibrado interterritorial, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos para toda la población boliviana; **autogobierno:** ... la ciudadanía tiene el derecho a dotarse de su propia institucionalidad gubernativa y elegir directamente a sus autoridades en el marco de la autonomía ...; **complementariedad:** El régimen de autonomías se sustenta en la necesaria concurrencia de todos los esfuerzos, iniciativas y políticas del nivel central del Estado y de los gobiernos autónomos, dirigidos a superar la desigualdad e inequidad entre la población y a garantizar la sostenibilidad del Estado y de las autonomías; **reciprocidad:** El nivel central del Estado, los gobiernos autónomos y las administraciones descentralizadas regirán sus relaciones en condiciones de mutuo respeto y colaboración, en beneficio de los habitantes del Estado; **equidad de género:** Las entidades territoriales autónomas garantizan el ejercicio pleno de las libertades y los derechos de mujeres y hombres, reconocidos en la Constitución Política del Estado, generando las condiciones y los medios que contribuyan al logro de la justicia social, la igualdad de oportunidades, la sostenibilidad e integralidad del

desarrollo en las entidades territoriales autónomas, en la conformación de sus gobiernos, en las políticas públicas, en el acceso y ejercicio de la función pública. Y, **participación y control social:** Los órganos del poder público en todos sus niveles garantizarán la participación y facilitarán el control social sobre la gestión pública por parte de la sociedad civil organizada, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado, la presente Ley y las normas aplicables<sup>5</sup> (Art. 5).

Estos principios, inspirados en la CPE, enmarcan el régimen de autonomía en el compromiso por la inclusión social, política, cultural y por la diversidad étnica del país. Esta obligación se materializa gracias a que la distribución de las funciones político-administrativas del Estado –finalidad de este régimen– debe conducir a: *la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país* (Art. 7).

### Definiciones respecto a la administración de las unidades territoriales:

- 1. Entidad Territorial.-** Es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley.
- 2. Descentralización Administrativa.-** Es la transferencia de competencias de un órgano público a una institución de la misma administración sobre la que ejerza tuición.
- 3. Autonomía.-** Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la ley. La autonomía regional no goza de la facultad legislativa.
- 4. Competencia.-** Es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. Una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida,... (Art. 6)

<sup>5</sup>Otros principios son: unidad, voluntariedad, bien común, preexistencia de las naciones pueblos indígena originario campesinos, igualdad, subsidiariedad, gradualidad, coordinación, lealtad institucional, transparencia, provisión de recursos económicos

En este marco se establece como funciones generales de la autonomía municipal: *impulsar el desarrollo económico local, humano y desarrollo urbano a través de la prestación de servicios públicos a la población, así como coadyuvar al desarrollo rural* (Art. 8).

Para el cumplimiento de esta función, se considera como competencias exclusivas de los gobiernos municipales en cuanto al desarrollo productivo la promoción de programas de infraestructura productiva con generación de empleo digno y de acceso a mercados locales y de compras estatales; el fomento -en sus jurisdicciones- a la asociatividad de las unidades productivas y de complejos productivos con base en el modelo de economía plural. A este nivel, también se atribuye la coordinación institucional orientada al financiamiento de la infraestructura productiva, el fomento y fortalecimiento del desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial, capacitación técnica y tecnológica en materia productiva (Art. 92).

En cuanto al desarrollo rural integral, las competencias son concurrentes entre el estado central, departamental, gobiernos municipales autónomos y otras entidades territoriales. A nivel municipal compete la ejecución de las políticas generales sobre agricultura, ganadería, caza y pesca en concordancia con el Plan General del Desarrollo Rural Integral, y en coordinación con los planes y políticas departamentales y la promoción del desarrollo rural integral (Art. 91).

En suma, esta normativa regula el régimen de autonomías estableciendo el marco general en que deben inscribirse las distintas entidades territoriales en el ejercicio de sus atribuciones gubernamentales. En este marco, los gobiernos autónomos municipales -además de responder a los principios y en coherencia con los mismos- deben cumplir competencias de diverso orden que los posicionan en un rol protagónico en el desarrollo productivo de su jurisdicción acorde con la visión y enfoque constitucional y con el modelo de economía plural. Este protagonismo de los gobiernos municipales demanda, a su vez, el fortalecimiento, atención y participación de un amplio espectro de actores económicos locales, como la micro, pequeña, mediana y gran empresa, industria, organizaciones económicas campesinas, asociaciones, organizaciones de pequeños productores urbanos y/o rurales, artesanos, organizaciones económicas comunitarias y social cooperativas.

## Ley de Participación y Control Social (N° 341, 22 de diciembre de 2012)

### Artículo 5. (DEFINICIONES).

**1. Participación.** Es un derecho, condición y fundamento de la democracia, que se ejerce de forma individual o colectiva, directamente o por medio de sus representantes; en la conformación de los Órganos del Estado, en el diseño, formulación y elaboración de políticas públicas, en la construcción colectiva de leyes, y con independencia en la toma de decisiones.

**2. Control Social.** Es un derecho constitucional de carácter participativo y exigible, mediante el cual todo actor social supervisará y evaluará la ejecución de la Gestión Estatal, el manejo apropiado de los recursos económicos, materiales, humanos, naturales y la calidad de los servicios públicos y servicios básicos, para la autorregulación del orden social.

*La presente Ley tiene por objeto establecer el marco general de la Participación y Control Social definiendo los fines, principios, atribuciones, derechos, obligaciones y formas de su ejercicio, en aplicación de los Artículos 241 y 242 de la Constitución Política del Estado* (Art. 1). Y su finalidad es la de: *Fortalecer la democracia participativa, representativa y comunitaria, basada en el principio de soberanía popular, en el marco del ejercicio activo de los derechos establecidos en la Constitución Política del Estado* (Art. 3).

Esta ley, conformada por 41 artículos y editada por el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción, establece los principios que deben guiar la participación y control social (PCS); entre estos, se nombran principios esenciales<sup>6</sup> como los de transparencia,

<sup>6</sup>Además de estos principios se señalan otros de carácter general como: *Vivir Bien -Se fundamenta y justifica en el interés colectivo, sirviendo con objetividad a los intereses generales de nuestro país intercultural, con acceso y disfrute de los bienes materiales y la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual de la población, garantizando la satisfacción de las necesidades básicas, en armonía con la Madre Tierra y en comunidad con los seres humanos; 2. Ama Qhilla, Ama Llulla, Ama Suwa - Accionar probo, íntegro e independiente de la Sociedad y del Estado, que se traduce en el bienestar colectivo; 3. Mandar obedeciendo. Relación por el cual el mandatario le da el poder al mandante, para que éste ejecute o dé cumplimiento a la voluntad del mandante, para la consecución del bien común; 4. Plurinacionalidad. Existencia plena de las naciones y pueblos indígena originario campesinas y comunidades interculturales y afrobolivianas, que conforman el Estado Plurinacional de Bolivia; 5. Interculturalidad. El reconocimiento, la expresión y la convivencia de la diversidad cultural, institucional, normativa y lingüística de las bolivianas y los bolivianos, y las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos del Estado Plurinacional, el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos garantizados en la Constitución Política del Estado, constituyendo una sociedad basada en el respeto y la igualdad entre todas y todos, donde predomine la búsqueda conjunta del Vivir Bien; 6. Responsabilidad. La práctica de la Participación y Control Social, se realizará como un compromiso adquirido acompañando la gestión institucional* (Art. 4).



ética, compromiso social, valoración de saberes propios, destacándose la independencia y autonomía, entendida como: *Capacidad para decidir y actuar con libertad y sin depender de un mando o autoridad. Las acciones de la Participación y Control Social no se subordinarán a ningún Órgano y/o autoridad del Estado, ni recibirá instrucciones o presiones de ningún poder fáctico, que vele por intereses particulares contrarios al interés general.* (Art. 4); y, la complementariedad, asumiendo que: *El ejercicio de la Participación y Control Social, coadyuvará a la fiscalización y control gubernamental, en todos los niveles del Estado Plurinacional, para evitar la corrupción y la apropiación de instituciones estatales por intereses particulares* (Ídem).

Además de nombrar a la sociedad civil organizada como los actores de la PCS, sin ningún tipo de discriminación de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, grado de instrucción y capacidades diferenciadas (Art. 6), puntualiza tres tipos de actores: **orgánicos** -sectores sociales, juntas vecinales y/o sindicales organizados, reconocidos legalmente; **comunitarios** -naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, y todas las reconocidas por la Constitución Política del Estado, que tienen su propia organización- y, **circunstanciales**, denominados así los que: se organizan para un fin determinado, y que cuando el objetivo ha sido alcanzado, dejan de existir.

### **Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE). Política de Planificación del Estado Plurinacional (Febrero de 2010). Ministerio de Planificación del Desarrollo.**

*Las dimensiones del Vivir Bien que deben orientar los procesos de planificación y de gestión del Estado:*

- *El acceso a los bienes materiales y el disfrute de ellos, es el ejercicio de los derechos fundamentales tanto de forma colectiva como individual, relacionado con la satisfacción de las necesidades materiales del ser humano, en complementariedad con la satisfacción de las necesidades no materiales.*
- *La realización afectiva, espiritual y subjetiva se expresa en el reconocimiento a la identidad, el aprovechamiento del tiempo libre y la celebración de la vida, en complementariedad con las necesidades materiales.*

- *La vida en comunidad supone el compartir las decisiones sobre la gestión de los recursos, el espacio público y las necesidades materiales y espirituales en los distintos niveles territoriales e institucionales, manejando con equilibrio la complementariedad y reciprocidad entre lo comunal y lo individual.*
- *La armonía con la madre tierra se refiere a la relación de respeto y reciprocidad entre el ser humano y la naturaleza. Supone asumir una relación que trasciende lo funcional hacia lo simbólico expresivo, hacia significados culturales que le asigna derechos a la madre tierra.*
- *El volver a ser, que supone la recuperación de la identidad cultural y con ello la cosmovisión y principios y valores ancestrales como la complementariedad, la reciprocidad, al ama sua, ama llulla y el ama khella, que aseguran condiciones de equilibrio en las relaciones económicas sociales y ambientales. El Vivir Bien, acápite. 1.2.1*


*El nuevo Estado Plurinacional, Comunitario y Autónomico, exige una nueva concepción de gestión pública, y por tanto de planificación del desarrollo. Requiere un nuevo enfoque de planificación y de instrumentos que aseguren el logro de los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo y de la CPE, a partir del fortalecimiento del rol conductor del Estado de los procesos de desarrollo y de la jerarquización de la planificación como establece la CPE<sup>7</sup>.*

Tras una explicación sobre la concepción y enfoques “tradicionales” -bajo la lógica del libre mercado- que no solo no han logrado mejorar las condiciones de vida, erradicar la pobreza y la exclusión, sino que han profundizado las condiciones de pobreza y desigualdad, se argumenta que el proceso de cambio, además que demanda *el desmontaje de las concepciones y prácticas coloniales y neoliberales exige también transformar las orientaciones, enfoques e instrumentos de planificación en el marco de una nueva concepción de gestión pública y en concordancia con los mandatos de la Constitución Política del Estado. Este contexto de cambio exige la vigencia de una concepción de desarrollo, o más propiamente de transformación que se expresa en el Vivir Bien, que emerge desde las entrañas de los pueblos y comunidades indígena originario campesinas, que requiere de un nuevo modelo de Economía y de*

<sup>7</sup>El Estado ejercerá la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación (31 I.II).

Conducir el proceso de planificación económica y social con participación y consulta ciudadana. La ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorpora a todas las entidades territoriales (Art. 316 I). (Introducción).

*Estado basado en el Socialismo Comunitario, y de una nueva concepción de gestión pública, intercultural, comunitario y plurinacional, que articula el poder social y comunitario en el Estado Integral.*

 este marco es que tenemos la misión de construir la nueva concepción de desarrollo planificado (resaltado propio); entendiendo por esto que: la planificación debe tomar en cuenta la visión cosmocéntrica de desarrollo. Este proceso debe partir de valores culturales que reflejen el encuentro complementario y recíproco entre culturas, entre campo y ciudad, entre pueblos y comunidades, entre departamentos, regiones, municipios y de territorios indígena originario campesino, respetando la diversidad e identidades culturales (El Vivir Bien, acápite. 1.2.1.). En suma, la planificación en el marco del SPIE, requiere una comprensión práctica integral y holística de la realidad, incorporando e integrando aspectos culturales, económicos, políticos y sociales, territoriales para la toma de decisiones compartidas estratégicas.

Este proceso de planificación económica y social debe conducirse con la participación y consulta ciudadana. Desde esa perspectiva, la gestión pública debe superar la concepción de “simple administración de los recursos públicos” y constituirse en un medio para lograr “las transformaciones del Estado colonial y neoliberal”; y ello implica considerar la planificación integral, de largo mediano y corto plazo como parte intrínseca y fundamental de la gestión pública junto a la administración. Más aún, la planificación es el proceso estructurante de la gestión pública.

*Por el carácter Plurinacional y Comunitario del Estado la nueva Gestión Pública también es Plurinacional Comunitario e Intercultural. Es el conjunto de procesos integrales y complementarios que articulan las estrategias y políticas públicas participativas con la cosmovisión holística y comunitaria, propia de los pueblos y naciones indígena originario campesinos, en el marco del pluralismo institucional.*

*Esos procesos integrales se expresan en el desarrollo planificado, la administración, el control gubernamental, la participación y control social, la gestión de la información y la formación de los servidores públicos.*

*En la convicción de construir un patrón de desarrollo integral transformador en sustitución del primario - exportador, a partir de una nueva concepción de Estado Plurinacional social y comunitario, los conceptos de gestión pública deben también sufrir transformaciones, deben partir de lo diverso, plurinacional y plurilingüe de nuestro país,*

*de manera que el desarrollo planificado que orienta el SPIE, tiene que ser también un proceso plural y colectivo sin imposiciones culturales, sin discriminación, sin homogenizar a las naciones y territorios.*

*La gestión pública intercultural, plurinacional y comunitaria (Acápite 1.2.3.)*

El SPIE destaca siete principios que orientan y rigen los procesos de planificación: *equidad (busca superar desigualdades de tres tipos: de género, por origen étnico y condición de clase y desigualdades sociales); reciprocidad (supone una relación de intercambio de ayuda mutua entre dos entidades –personas, comunidades, municipios, hombres y naturaleza, etc.); complementariedad (supone la construcción de una mutua interdependencia entre dos entidades... en cuya relación el uno tiene lo que al otro le falta y pueden intercambiar lo que cada uno tiene para satisfacer sus necesidades); enfoque holista (entender la complejidad de la realidad como sistémica); participación social (entendida como la toma de decisiones estratégicas en el diseño de estrategias de desarrollo que promueven las entidades públicas ...-y- el control social en los procesos de seguimiento y evaluación a la ejecución y resultados de políticas públicas); transparencia (se halla relacionado con el manejo de información sobre la gestión pública intercultural, particularmente sobre los recursos públicos y la rendición de cuentas ...) y, la interculturalidad (se busca construir una gestión pública intercultural, que permita incorporar en cada uno de los instrumentos, los procesos, las metodologías y mecanismos que forman parte del SPIE, las visiones, los valores culturales, las lógicas y prácticas políticas y de gestión de la diversidad de pueblos y comunidades campesinas, indígenas y originarias así como urbanas)*

Estos principios se articulan a dos ejes: la descolonización y la construcción de lo comunitario. *El primero, como el acto de reconstituir y revalorizar las visiones, los conocimientos, los saberes, las prácticas, el trabajo, las identidades, las lenguas, etc., de los distintos pueblos y comunidades indígenas, originarias y campesinas del país, colocando los mismos en igualdad de condiciones y/o equilibrio con los de origen occidental. El segundo eje como el proceso de construcción de una filosofía de vida en la que la comunidad tiene preeminencia sobre lo individual, donde lo colectivo adquiere una forma plena, no solo para la toma de decisiones y los procesos de gestión sino para compartir el disfrute de los bienes materiales y el goce afectivo y espiritual, así como para superar las dificultades de toda índole.*

## Ley de Gobiernos Autónomos Municipales (N° 482, 9 de enero de 2014)

La ruta marcada por las normativas antes nombradas son el paraguas y el contexto de esta Ley, cuyo objeto es “regular la estructura organizativa y funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Municipales, de manera supletoria” (Art. 1), y se aplica a las “Entidades Territoriales Autónomas Municipales que no cuenten con su Carta Orgánica Municipal vigente, y/o en lo que no hubieran legislado en el ámbito de sus competencias” (Art. 2). Esta ley está conformada por 39 artículos y establece la estructura y las facultades y competencias establecidas.

De acuerdo a esta normativa, los gobiernos locales están conformados por dos órganos independientes y coordinados: Concejo Municipal y Órgano Ejecutivo (Art. 4). El Concejo Municipal<sup>8</sup> se estructura en comisiones permanentes y especiales (Art. 18) que deben ser reguladas por el Reglamento General del Concejo Municipal, de acuerdo a la realidad de cada Municipio. Por su parte, el Ejecutivo está conformado por la Alcaldesa o el Alcalde Municipal y las Secretarías Municipales<sup>9</sup>. Estas secretarías son responsables directas de ejecutar las actividades de este órgano, dependen directamente de la Alcaldesa/e y asumen plena responsabilidad por todos los actos de administración que desarrollan<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> De acuerdo a la Ley del Régimen Electoral (Ley N° 026 del 30 de junio de 2010) en su artículo 72 párrafo f, establece los siguientes criterios: “municipios de hasta quince mil (15.000) habitantes tendrán cinco (5) Concejalas o Concejales, municipios de entre quince mil uno (15.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes tendrán hasta siete (7) Concejalas o Concejales; municipios de entre cincuenta mil uno (50.001) y setenta y cinco mil (75.000) habitantes tendrán hasta nueve (9) Concejalas y Concejales, y municipios capitales de departamento y los que tienen más de setenta y cinco mil (75.000) habitantes tendrán hasta once (11) Concejalas o Concejales”. De acuerdo a esta distribución en los municipios de intervención el órgano legislativo está compuesto por:

Municipio	Población	Concejales
Achacachi	46058	7
Santiago de Huata	8562	5
Huatajata	3925	5
Batallas	17426	7

<sup>9</sup> En este órgano se podrá incluir: Sub Alcaldías, Entidades Desconcentradas Municipales, Entidades Descentralizadas Municipales y Empresas Municipales. Capítulo IV. Órgano Ejecutivo Municipal. Artículo 24.

<sup>10</sup> “Los Gobiernos Autónomos Municipales con menos de cincuenta mil (50.000) habitantes de acuerdo a los resultados oficiales del último Censo de Población y Vivienda, contarán mínimamente con una Secretaría, pudiendo decidir de acuerdo con su capacidad financiera, la creación de otras Secretarías Municipales”. (Artículo 28).

Ambos órganos, desde su especificidad, tienen entre sus funciones diseñar, aprobar, promulgar y ejecutar leyes municipales, políticas, planes, programas y proyectos de políticas públicas municipales promotoras de “la equidad social y de género en la participación, igualdad de oportunidades e inclusión” (Art. 26). El Plan de Desarrollo, el Programa Operativo Anual, Presupuesto Municipal y sus reformulados, son los instrumentos de gestión que organizan la planificación a corto, mediano y largo plazo.

La tercera instancia que nombra esta Ley es la “Participación y Control Social”, espacio formal reconocido por la CPE y forjado por los gobiernos locales, con potestad de pronunciarse al menos sobre: a) La formulación del Plan Operativo Anual y el Presupuesto Institucional y sus reformulados, y b) Rendición de cuentas. Además, los gobiernos autónomos municipales (GAM) podrán generar otro tipo de espacios para garantizar la Participación y Control Social.

En suma, esta Ley establece un modelo de gestión municipal que, además de enfatizar la participación de la sociedad civil como agente en la definición y curso del desarrollo local, subraya como un criterio de gestión la “equidad de género e interculturalidad”. Este criterio, a la vez, define el enfoque: “Proponer y coadyuvar en la formulación de las políticas generales del Gobierno Autónomo Municipal, desde un enfoque de género, generacional e interculturalidad” (Art. 29). Por lo mismo, recurre a otras normativas para establecer los lineamientos en que se debe inscribir el desarrollo local: “En tanto sea implementado el Sistema de Planificación Integral del Estado - SPIE, los Gobiernos Autónomos Municipales deberán dar aplicación a las Directrices de Planificación emitidas por el órgano rector, que tienen por objeto establecer los lineamientos generales para elaborar y articular los planes de largo, mediano y corto plazo” (Segunda Disposiciones Transitorias).

*Las Directrices de Planificación de mediano plazo, tienen por objeto establecer los lineamientos generales para elaborar y articular los planes de mediano plazo (Planes de Desarrollo Departamental – PDD, Planes de Desarrollo Municipal – PDM, Planes Sectoriales – PS, Planes Estratégicos Institucionales – PEI y Planes de los Territorios Indígena Originarios Campesinos – PTIOCS) con la estructura programática de los Planes de*

Desarrollo Económico y Social – PDES, articulados con los pilares de la Agenda Patriótica 2025

La Agenda Patriótica orienta hacia una visión conjunta a largo plazo, participativa que permita materializar el mandato de la CP (Artículo 1. Objeto)

### Directrices de Planificación de Mediano y Largo Plazo. Hacia la Agenda Patriótica 2015. Ministerio de Planificación del Desarrollo (Gestión 2014)

Tal como subraya el objeto, esta Directriz está encaminada a establecer los lineamientos de los planes locales o sectoriales y, de esa manera, garantizar su coherencia con los planes nacionales que deben, a su vez, articularse con la Agenda Patriótica (AP) para orientarse “hacia una visión conjunta a largo plazo, participativa que permita materializar el mandato de la CPE” (Art. 5). *Su aplicación tiene carácter de obligatoriedad en todas las entidades del sector público a nivel nacional, sectorial, departamental, regional municipal, territorial e indígena originario campesino y el Sistema de la Universidad Boliviana, independientemente de la fuente de financiamiento y organismo financiador* (Art. 3).

Se establece que: *La Agenda Patriótica 2025 se constituirá en el primer plan de largo plazo del Estado Plurinacional de Bolivia, el propósito fundamental de la planificación a largo plazo es que los diferentes niveles del Estado tengan una visión articulada e integrada y los planes de desarrollo se encaminen* (Sic. Art. 5). Y se agrega: *la Agenda Patriótica se constituye en la máxima directriz para el diseño y la aplicación de las políticas públicas y todos los instrumentos, donde se expresarán lineamientos que se requieren implementar para alcanzar LA VISIÓN DE DESARROLLO DEL PAÍS, ENMARCADOS EN EL VIVIR BIEN, expresados en la Constitución Política del Estado, por lo cual su observancia es obligatoria. Tendrá una vigencia mayor a diez años y se efectuarán evaluaciones en forma anual-... (Ídem).*

Esta Agenda –inscrita en un horizonte de más de diez años- es la “máxima directriz para el diseño y la aplicación de las políticas públicas” (Art. 5) y se desarrolla a través del Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES): marco orientador de las políticas públicas en el mediano plazo y articula la intervención del Estado entre el largo y el corto plazo (Art. 6. Inciso I). Este Plan es un mandato político, social y económico y constituye el *rector de los*

*procesos de planificación, inversión y presupuesto para el corto y mediano plazo en los ámbitos sectorial, regional, departamental, municipal, indígena originario* (Art. 6. Inciso II).

El PDES expresa en su estructura programática la visión del Estado Plurinacional Autónomo y Comunitario, y organiza el desarrollo económico, productivo, social y comunitario en seis áreas, en concordancia con los pilares de la Agenda Patriótica 2025

Interrelación Agenda Patriótica - PDES <sup>11</sup>	
13 Pilares Agenda Patriótica	Patrias - PDES
1. Erradicación de la extrema pobreza	Patria Segura Patria para Todos
2. Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien	
3. Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano íntegro	
4. Soberanía científica y tecnológica con identidad propia	Patria Grande e Industrial en la Era Satelital

<sup>11</sup> La Estructura Programática del PDES se organiza en seis áreas en correspondencia con los pilares de la Agenda Patriótica 2025: a) **Patria Grande e Industrial en la Era Satelital**: pretende garantizar el desarrollo de la cadena productiva hidrocarburífera, así como de las diferentes formas de energía y sus fuentes, desarrollar, fomentar, promocionar y controlar la actividad minera y metalúrgica, reorientar el conjunto del aparato productivo, profundizando el rol del Estado como actor económico, proveer y ampliar la cobertura de los servicios de telecomunicaciones y transportes con participación y control social, fortalecer los corredores bioceánicos, la red vial interna y los diferentes modos de transporte, garantizar el desarrollo y la complementación de la ciencia y la investigación científica, técnica y tecnológica con los saberes ancestrales; b) **Patria Fuerte con Producción y Empleo**: se orienta a fomentar los emprendimientos económicos comunitarios, con énfasis en la soberanía y seguridad alimentaria. Conservar, proteger y aprovechar sustentablemente los recursos naturales y la biodiversidad. Priorizar la demanda de servicios financieros de la micro y pequeña empresa, artesanía, comercio, servicios, y organizaciones comunitarias. Proteger el derecho al trabajo digno, con equidad y seguridad socio laboral. Promover el turismo, con énfasis en el turismo comunitario; c) **Patria Segura, Patria para Todos**: busca garantizar la inclusión y el acceso a la salud gratuita de todas las personas, sostener, garantizar y gestionar una educación descolonizadora y Universal, garantizar el derecho a un hábitat y vivienda adecuada con servicios básicos. Constituir una sociedad intercultural justa y armoniosa, con seguridad ciudadana y plena justicia plural, sin discriminación ni explotación y evitar la desigualdad, la exclusión social y económica y disminuir la pobreza en sus múltiples dimensiones; d) **Patria Libre, Símbolo Mundial**: pretende fortalecer las relaciones internacionales, promocionar la protección de la Madre Tierra, recuperar y revalorizar el patrimonio de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Proteger a la coca originaria y ancestral y luchar contra el narcotráfico; e) **Patria Unida con la Nueva Constitución**: que busca consolidar el Estado Plurinacional con soberanía, independencia, gestión intercultural transparente, cimentada en la descolonización y concretar el carácter autonómico del Estado en su estructura organizativa territorial; f) **Macroeconomía**: se orienta a continuar y profundizar la consolidación del Modelo de Economía Plural a través de la política fiscal, monetaria y cambiaria, preservando la estabilidad económica como pilar para la consolidación del Vivir Bien (Art. 6, inciso VI)

5. Soberanía comunitaria financiera, sin servilismo al capitalismo financiero	Macroeconómica
6. Soberanía Productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista	
7. Soberanía sobre los recursos naturales, con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra	
8. Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para el Vivir Bien	Patria Fuerte con Producción y Empleo
9. Soberanía ambiental con desarrollo integral respetando los derechos de la Madre Tierra	Patria Libre, Símbolo Mundial
10. Integración complementaria de los pueblos con soberanía	
12. Disfrute y felicidad plena de fiestas y el medio ambiente	
13. Reencuentro soberano con el mar	
11. Soberanía de la transparencia en la gestión pública bajo los principios de no mentir, no robar y no ser flojo.	Patria Unida con la Nueva Constitución

En suma, queda claro en esta directriz que la planificación integral del desarrollo local debe inscribirse en el modelo de economía plural, promoviendo y potenciando los emprendimientos comunitarios. También está explícito que esta planificación debe realizarse con el concurso de la población y para ello, la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) debe facilitar los mecanismos necesarios para incorporar la participación ciudadana y el control social (Art. 15).

### Otras normativas que inciden en el desarrollo local

El 20 de febrero del 2013 se conoció la noticia de la promulgación de un Decreto Supremo (DS), el N° 1497, que regula las compras estatales, ampliando las contrataciones menores de manera directa a Bs 50.000 (hasta ese entonces, el monto alcanzaba a Bs 20.000, de acuerdo al DS N° 0181, de 28 de junio de 2009, Art. 14) a fin de lograr mayor *eficiencia en los procesos de contratación que realizan las diferentes entidades del sector público*.

Este Decreto, como los anteriores, pretende mejorar las compras públicas mediante el apoyo a la producción interna de alimentos, sobre todo de origen campesino (en función a la seguridad y soberanía

alimentaria). Y también, mediante la atención a la desnutrición, a través de programas específicos dirigidos a poblaciones vulnerables, y relacionados directamente con el combate a la pobreza<sup>12</sup>.

**ARTÍCULO 1.- (OBJETO).** *El presente Decreto Supremo tiene por objeto establecer: los convenios Marco y el Registro Único de Proveedores del Estado RUPE; así como introducir modificaciones al Decreto Supremo N° 0181, de 28 de junio de 2009, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios NB-SABS.*

**ARTÍCULO 2.- (CONVENIOS MARCO).**

*I. El Convenio Marco es un acuerdo entre el Órgano Rector del Sistema de Administración de Bienes y Servicios y uno o varios proveedores de bienes y servicios generales que las entidades públicas contratan comúnmente, donde se establecen las condiciones técnicas y comerciales, a fin de que estos bienes y servicios generales puedan ser adquiridos directamente por las entidades públicas, a través de Contratos, Órdenes de Compra u Órdenes de Servicio.*

*II. El proceso de selección de los proveedores de bienes y servicios generales que las entidades públicas contratan comúnmente, formarán parte de un Convenio Marco, que será realizado por el Órgano Rector.*

*III. Las entidades públicas podrán adquirir bienes y servicios generales comunes, ofertados en los Convenios Marco que se encuentren publicados en el Sistema de Contrataciones Estatales SICOES.*

Como puede apreciarse, las oportunidades abiertas por las normas para promover la implementación de políticas, programas y/o proyectos que apunten a un desarrollo económico local solidario son amplias; ellas abren la posibilidad para un despliegue de los principios de solidaridad y asociatividad en los ámbitos territoriales subnacionales.

<sup>12</sup> Al respecto véase el texto de Prudencio y Elías (Editores) (2014).



## CAPITULO V.

### Conclusiones: premisas conceptuales y metodológicas para la gestión de iniciativas de desarrollo económico local solidario

La revisión anterior de los marcos de políticas, programas y proyectos de las últimas décadas, sobre desarrollo local solidario, así como la revisión de experiencias y sistematizaciones sobre producción participativa de conocimientos y sobre dinámicas socio-económicas de asociatividad e integración en los territorios, nos permite afirmar que es amplio y largo el camino de prácticas concretas –nacionales y otras extendidas a nivel internacional- que remontan las estructuras caracterizadas por relaciones verticales, clientelares, inequitativas, poco transparentes y asimétricas entre actores sociales y tomadores de decisiones estatales.

Es con base en esos espacios de realidad que puede hoy contarse con desarrollos conceptuales y metodológicos, pero también –como se ha visto- con marcos normativos que amparan la posibilidad de expansión del desarrollo local solidario como políticas, programas y/o proyectos públicos, y como práctica social protegida por los mismos.

Es también con base en esos espacios y sus derivaciones conceptuales y metodológicas que podemos sintetizar los principales requisitos para un desarrollo local solidario en las siguientes premisas:

### **1. Premisas guías del marco conceptual y de gestión de políticas, programas y proyectos.**

- Todas las mujeres y hombres que habitan un territorio deben ser considerados los agentes centrales del desarrollo.

- La gobernanza democrática u organización social -que define los modos colectivos de apropiación, control y distribución de los beneficios- es la condición para el buen uso de importantes recursos -como son los conocimientos, las tecnologías, los recursos culturales y financieros, las infraestructuras y otros- y para su sostenibilidad. Las intervenciones puntuales orientadas a la provisión de los mismos son tan ineficientes como no sostenibles.

- También es imprescindible el conocimiento colectivo de las dinámicas sociales, económicas y políticas con larga historia y que están imbricadas en los contextos institucionales y en la economía política local y nacional.

- Las políticas, programas y proyectos deben orientarse a fortalecer las dinámicas económicas y sociales endógenas en los territorios, y de manera específica las capacidades de los actores, para encontrar soluciones eficaces a los problemas colectivos que enfrentan.

- La perspectiva de género es central en las políticas, los programas y/o los proyectos de desarrollo para desencadenar transformaciones de las relaciones de poder entre hombres y mujeres, y promover resultados equitativos.

### **2. Las premisas claves en relación con los horizontes del desarrollo económico local solidario.**

No deben perderse de vista los horizontes fundamentales del desarrollo económico local solidario, cuyo propósito se orienta sobre todo a contribuir al fortalecimiento de la organización socio-económica y política local para el manejo democrático, equitativo y sostenible de los problemas de acción colectiva en el ámbito económico y orientada a lograr el bienestar. Ese fortalecimiento pasa por:

- La construcción organizacional de asociatividad para la cooperación horizontal y vertical entre productores y emprendedores en general; y por

- La generación de espacios de concertación entre actores de la sociedad civil y el Estado para el desarrollo económico local solidario.

Igualmente importante a ese propósito es la promoción de:

- Una visión colectiva del desarrollo económico local solidario a través de la ampliación de la comprensión sobre su territorio, su historia, recursos, actores, capacidades, potencialidades, problemas y desafíos, por parte de los actores sociales, políticos y económicos; y de

- Espacios de reflexión y concientización sobre la interdependencia entre los diferentes actores, y sobre la identificación de intereses colectivos que trasciendan los intereses individuales.

Del mismo modo, se trata de:

- Apoyar la formación de espacios de concertación con todos los actores del municipio para identificar la vocación económica local, partiendo de lo que se hace en el territorio y de sus potencialidades sea para agregar valor y/o para impulsar nuevas actividades.

- Priorizar la transformación de las relaciones patriarcales e inequitativas entre hombres y mujeres en el seno de la sociedad civil y del Estado, y promover una cultura ambiental sostenible.

### **3. Premisas inherentes a las aproximaciones metodológicas.**

En cuanto a los procedimientos y cuestiones metodológicas, es importante tomar en cuenta las siguientes premisas, sobre todo en cuanto a la formación e implementación de las políticas públicas de desarrollo económico local solidario:

- **Conocimiento participativo de los problemas y de las potencialidades para fortalecer la vocación económica del territorio**

Para lograr la producción participativa de conocimiento es necesario invertir, antes y durante la intervención, en la generación de conocimiento sobre las estructuras organizativas socio-económicas y políticas en el te-

ritorio, sobre sus dinámicas económicas y culturales, sobre la estructura de necesidades y la naturaleza misma de la acción.

En otras palabras, la gestión de conocimiento debe ser un pilar central de toda intervención. Para ello, algunas actividades resultan imprescindibles, tales como:

- **Recuperar los estudios nacionales e internacionales sobre los principios claves que deben guiar las intervenciones orientadas al fortalecimiento de la organización social local destinada al manejo democrático de los problemas de acción colectiva.**

Los conocimientos sobre experiencias al respecto son muy importantes para no repetir errores reiterados y que están ampliamente documentados, sistematizados y disponibles en diversos centros de investigación.

(a) Mapear y reconocer de manera participativa a los actores, instituciones, organizaciones locales u otras vinculadas con el territorio. El rol de los profesionales o técnicos en estos procesos debe consistir únicamente en apoyar con recursos metodológicos y con la información adecuada y actualizada.

(b) Comprender las dinámicas sociales, económicas, culturales y ambientales, así como las diferentes estrategias de vida, las expectativas, las modalidades organizacionales, las prácticas sociales, la economía política, las obligaciones y normas formales e informales que rigen los comportamientos, las interacciones socio-económicas y políticas de los sujetos así como de las organizaciones existentes. En específico, se deben conocer y entender:

- Las estrategias socio-ocupacionales que, en general, están relacionadas con la multiactividad y la doble o triple residencia de los actores sociales;
- Las estructuras y dinámicas familiares, incluyendo las relaciones de género y generacionales;
- Las diferentes intervenciones implementadas en el territorio –sean ellas exitosas o no –, sus legados positivos y negativos respecto de un desarrollo económico local solidario y que son parte de la memoria colectiva, además de aquellos referidos también a la dimensión ambiental.

- Las actividades que realizan las instituciones y organizaciones en la región, sus potencialidades y recursos para la coordinación con ellas.

- Las sistematizaciones continuadas de las intervenciones, que incluyen sus errores y aciertos, así como las lecciones y medidas correctivas que deben implementarse y, del mismo modo, las estrategias de consolidación de dichas experiencias.

- **Coordinación transparente, concertada y efectiva entre el conjunto de los actores sociales, económicos y políticos:**

En general, las intervenciones públicas hacen mucho énfasis en sus fines; sin embargo, en cualquier tipo de programa y/o proyecto, los medios son tan importantes como los fines. Por lo tanto, la gestión de los programas y/o proyectos deben dirigirse a fomentar dinámicas democráticas e inclusivas, fortalecer la vida asociativa autónoma y ampliar las posibilidades de concertación pública entre los actores locales y las instituciones gubernamentales. Esto implica contar con herramientas adecuadas que eviten replicar o promover (intencional o no intencionalmente) actitudes e incentivos asistencialistas, rentistas, clientelares y/o verticales contrarios a la institucionalidad democrática y a un genuino ejercicio de la autonomía y de los derechos ciudadanos.

Como se ha dicho, estas premisas son productos de la sistematización de procesos ya instalados en la realidad; aunque -en nuestro caso- puedan ser focalizados y/o aislados aún, pero presentes. Su exposición ordenada, sumada al desarrollo conceptual y las posibilidades brindadas por los avances normativos, nos proporcionan guías y herramientas valiosas para que los diversos actores sociales e institucionales puedan orientar su acción y convertirlas en una práctica concreta pública y social que fortalezca el desarrollo económico local solidario.



## Referencias Bibliográficas

Albó, Xavier (2000). “El sector campesino-indígena, actor social clave”. En **El sindicalismo en Bolivia: presente y futuro**. Serie Opiniones y Análisis N° 52, La Paz, Fundación Hans Seidel y Fundemos.

Bebbington, Anthony, Delamaza, Gonzalo y Villar, Rodrigo (2005). **El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina**. Documento de Trabajo PDF

Corporación Andina de Fomento (CAF) (2007): “Cooperación y coordinación: factores clave para el desarrollo de clusters”. En **Camino a la transformación productiva en América Latina**, CAF. (Pp. 79 a 103)

Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia (CIOEC-BO) (2009). **1er. Censo Nacional de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias: Aporte de las OECA's al índice de desarrollo productivo**. CIOEC. La Paz, Bolivia.

CIDES-UMSA/HEGOA (2015)  Municipios según el Censo nacional de Población y Vivienda. INE - 2012 (Achacachi, Batallas, Huatajata y Santiago de Huata 

Jiménez Zamora, Elizabeth (2009). “La Economía de la Comunidad. Una Reflexión sobre Comunidades y Acción Colectiva en la Región del Norte de Potosí”. En Alfredo Seoane y Elizabeth Jiménez (Coords.) **Debates sobre desarrollo e inserción internacional**. CIDES-UMSA. La Paz, Plural Editores.

Ostrom, Elinor y T.K. Ahn (2003). “Una perspectiva de capital social en las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”. En **Revista Mexicana de Sociología**, año 65, n. 1, enero-marzo.

Prudencio Börth, Julio y Elías Argandoña, Bishelly (Editores) (2014). **Las Compras Públicas ¿Alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?** Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras, AVSF (versión PDF).

Saraví, Gonzalo (1999). “Entre la comunidad y la autosuficiencia. Cooperación y competencia en un distrito industrial en México”. En **Nueva Antropología**, XVI (55), Junio.

Simmel, Georg (1986, 1908). **Estudios sobre las formas de socialización**. Madrid, Alianza Universidad.

Wanderley, Fernanda (2015). **Desafíos teóricos y políticas de la economía social y solidaria**. Lecturas desde América Latina. La Paz, CIDES-UMSA y HEGOA. Plural Editores.

Wanderley, Fernanda (coord.), Ivonne Farah y Fernanda Sostres (2015). **La economía solidaria en la economía plural: discursos, prácticas y resultados en Bolivia**. La Paz, CIDES-UMSA y HEGOA. Plural Editores.

### **Documentos**

Constitución Política del Estado (2009)

Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” N° 031 (19 de julio de 2010)

Ley de Participación y Control Social (N° 341, 22 de diciembre de 2012)

Sistema de Planificación Integral del Estado SPIE (Política de Planificación del Estado Plurinacional) (Febrero de 2010) Ministerio de Planificación del Desarrollo

Ley de Gobiernos Autónomos Municipales (N° 482, del 9 de enero de 2014)

Diretrizes de Planificación de Mediano y Largo Plazo Hacia La Agenda Patriótica 2025. Ministerio de Planificación del Desarrollo (Gestión 2014)

Decreto Supremo (N° 1497, 20 de febrero del 2013).