

Políticas públicas para una ESS sostenible, feminista y transformadora: un análisis de los desafíos

El análisis feminista de las prácticas de economía social y solidaria (ESS) en los seis casos estudiados en el proyecto (véase el recuadro) identificó una serie de limitaciones que pueden socavar la existencia, el alcance, la eficacia y la sostenibilidad de las políticas públicas para la ESS. Dichas limitaciones tienen que ver con (i) la (in)capacidad de las iniciativas de ESS para construir acciones públicas (y ejercer presión) en favor del cambio; (ii) un entorno político (in)capacitante y (la falta de) compromiso político; (iii) la naturaleza del apoyo institucional vigente; (iv) los procesos de formulación de políticas y leyes relativas a la ESS; y (v) la (in)capacidad institucional, política y financiera de las instituciones del Estado para actuar así como la (in)coherencia entre políticas. Los resultados de la investigación señalan en particular que la forma problemática en que los Estados cumplen con sus responsabilidades en materia de reproducción social son una limitación estructural para el desarrollo de las iniciativas de ESS. Esto constituye un impedimento mayor al desarrollo de políticas públicas feministas y transformadoras para la ESS. Para superar esta situación, se requiere de la acción de gobiernos, organizaciones de ESS y movimientos de la sociedad civil.

Capacidad de las organizaciones de ESS para construir acciones públicas para el cambio

La investigación reveló que las organizaciones de ESS se encuentran en una lucha constante con el Estado. Casi todas las iniciativas de ESS estudiadas (Argentina, Brasil, Kerala, Karnataka, Tamil Nadu) invierten una cantidad considerable de tiempo y esfuerzo cabildeando y presionando a los gobiernos para que cumplan su obligación de proteger los derechos y los medios de vida de sus poblaciones. Este proceso se lleva a cabo a través de intermediarios, como las organizaciones no gubernamentales (ONG) o los sindicatos (Tamil Nadu, Brasil, Kerala); mediante negociaciones directas (Argentina, Karnataka); o con protestas en la calle y otras formas de acción directa (Argentina, Brasil, Tamil Nadu, Karnataka). Dadas ciertas condiciones, las organizaciones de ESS pueden desempeñar un papel importante en el cuestionamiento de la posición del Estado y en la definición de la agenda de políticas públicas.

Aunque el éxito o fracaso de los esfuerzos de la ESS depende de múltiples factores, cuyo análisis se ubica por fuera del ámbito de este resumen, cabría decir que, por una parte, la capacidad de las organizaciones de ESS para actuar y, por otra, la naturaleza de las demandas que se presentan ante el Estado son más bien el producto de un proceso de politización al interior de las organizaciones de ESS. Ejemplo de ese proceso es la capacidad de los miembros de las organizaciones de ESS para construir una conciencia política colectiva sobre necesidades insatisfechas, derechos incumplidos o injusticias que afectan a las comunidades y sus miembros. El análisis feminista realizado durante la investigación concluye que la capacidad de las mujeres de comunidades marginadas para construir una causa común y una identidad colectiva a partir de sus experiencias subjetivas individuales de opresión, puede facilitar la formación de subjetividades políticas y definir actividades orientadas a la acción de las mujeres. El papel de los movimientos feministas en este proceso fue crucial, sobre todo para dirigir la mirada hacia las injusticias de género y formular acciones para el cambio.

Recuadro 1: Reseña del proyecto: Análisis feminista de prácticas de economía social y solidaria: perspectivas desde América Latina y la India

La economía social y solidaria (ESS) puede cumplir un importante papel en la reorientación de las economías y sociedades hacia un desarrollo más equitativo, inclusivo y sostenible. Pero solo puede ser verdaderamente transformadora si además se ocupa de la reorganización de la reproducción social, integrando objetivos políticos de igualdad de género y relaciones de poder más equitativas. ¿Van en la dirección correcta las prácticas de ESS?

Aunque la mujer tiene un papel protagónico en las actividades de ESS, hasta hace poco el interés de académicos y responsables de las políticas sobre ESS ha carecido de una perspectiva de género. La investigación feminista sobre la prestación de cuidados no remunerados y el trabajo doméstico apenas comienza a alimentar la formulación de políticas y su implementación, y las actividades de ESS relativas a la reproducción social (es decir, aquellas por las cuales las sociedades se reproducen) a menudo carecen del debido reconocimiento. Las diferentes relaciones sociales y jerarquías de género que se dan en la ESS normalmente carecen de un análisis feminista.

Este proyecto de investigación tiene por objetivo aportar evidencias empíricas y perspectivas analíticas para comenzar a cubrir estas brechas de las investigaciones y políticas en torno a la ESS, desde una perspectiva feminista.

Casos de estudio en la India

- Karnataka: Asociación de pescadoras de Udupi
- Kerala: Asociación de trabajadoras domésticas SEWA
- Tamil Nadu: Organizaciones de mujeres contra las canteras de arena en el distrito Kancheepuram, valle del Palar

Casos de estudio en América Latina

- Argentina: Organizaciones comunitarias que prestan servicios de cuidados en zonas periféricas de Buenos Aires
- Bolivia: Asociaciones de productoras en Batallas, dept. de La Paz
- Brasil: Grupos agroecológicos y de producción colectiva feministas en Vale do Ribeira, estado de São Paulo

Este proyecto fue financiado por SNIS (Red Suiza de Estudios Internacionales). Encuentre más información sobre el [proyecto aquí](#).



La investigación observó también que un proceso deficiente de politización y una limitada interacción de los movimientos feministas y de la sociedad civil con la ESS pueden reducir la capacidad de acción de las organizaciones de ESS y restringir el alcance de sus demandas. Más importante aún, estas limitaciones pueden coartar sus probabilidades de incidir sobre la agenda de políticas públicas y de influenciar el compromiso del gobierno con la ESS. Este proceso puede, en efecto, explicar las diferencias observadas en cuanto a la naturaleza de las reivindicaciones que plantean las organizaciones de ESS y, en cierta medida, la naturaleza de algunas políticas públicas en vigor, en especial aquellas que tienen una perspectiva de género y aquellas que no.

Una conciencia política mayor y colectiva entre los miembros de las organizaciones de ESS, la interacción de los movimientos feministas y otros movimientos de la sociedad civil con la ESS y el compromiso de las organizaciones de ESS con el feminismo fueron, según los resultados de la investigación, elementos fundamentales para dar forma a la agenda política y promover una política pública consciente del feminismo.

Entorno y compromiso políticos

El compromiso político del gobierno con un desarrollo alternativo basado en la gobernanza participativa asociativa es un factor clave para determinar si existen o no políticas, leyes y otras formas de apoyo a la ESS. La investigación reveló que cambios en la inclinación política del gobierno en el poder, sobre todo si la ESS no está plenamente institucionalizada, puede obstaculizar logros en cuanto al apoyo brindado, e incluso revertirlo. En Argentina, Brasil y Bolivia, por ejemplo, los gobiernos de tendencia progresista promovieron la ESS a través de múltiples medios por muchos años. Varios procesos políticos —elecciones en Argentina (2015); destitución de la presidenta en Brasil (2016)— han afectado negativamente el apoyo del Estado a la ESS en ambos países. Muchas de las políticas públicas implementadas durante el período de los llamados gobiernos progresistas han sido interrumpidas o reducidas por los nuevos gobiernos de tendencia conservadora, neoliberal. Esto ha tenido graves implicaciones para las asociaciones estudiadas, así como para las mujeres y las ONG que las apoyan, dada su dependencia al apoyo y financiamiento del Estado.

Los cambios políticos que se han producido en Argentina y Brasil generan interrogantes en cuanto a la sostenibilidad de la política pública y el apoyo institucional a la ESS. ¿Qué estrategias se necesitan para que los gobiernos no reviertan fácilmente las reformas políticas y sociales “progresistas” de sus predecesores? También plantean dudas acerca de la sostenibilidad de las mismas organizaciones de ESS. ¿Qué acciones han de emprenderse para lograr una mayor autonomía y limitar la dependencia al Estado? Más aún, existe el complejo problema de cómo mitigar intereses contrapuestos entre, por un lado, la institucionalización de la ESS y, del otro, su autonomía e independencia. La naturaleza a menudo contradictoria y contenciosa del apoyo institucional a la ESS puede minar sus objetivos, capacidad, valores, ética y habilidad para alcanzar su potencial. En general, la ESS y el Estado interactúan en un terreno desigual de relaciones de poder, caracterizado por una lógica patriarcal, capitalista y en ocasiones, clientelista. Esta interacción puede crear relaciones de dependencia —con o sin autonomía— o puede conducir a la cooptación e instrumentalización de las iniciativas y organizaciones de ESS.

Estas tensiones inherentes explican tanto los limitados —y a veces negativos— efectos de las políticas públicas sobre la ESS como la actitud cautelosa de sus actores ante los procesos de institucionalización. Aquí es fundamental examinar las posibilidades disponibles para apoyar la ESS y facilitar su expansión sin comprometer sus valores y razón de ser. El papel de las organizaciones y entidades de ESS, las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos feministas progresistas ante estos temas es esencial. También incumbe a estos actores ejercer presión sobre los gobiernos para que atiendan las reivindicaciones en materia de reproducción social, promover un entorno político propicio para la expresión y articulación de redes de iniciativas de ESS y trabajar en colaboración con las organizaciones de ESS para reducir su dependencia del Estado y facilitar la organización colectiva como red y como movimiento de manera autónoma y transformadora.

Naturaleza del reconocimiento jurídico y apoyo institucional

Aunque fundamental, el compromiso del gobierno no garantiza la eficacia o sostenibilidad de las políticas públicas para la ESS. El reconocimiento jurídico y la existencia de políticas públicas y otros mecanismos de apoyo, por muy vitales que puedan ser, no bastan para promover y facilitar la ESS y su desarrollo. En el transcurso de la investigación se observó que la naturaleza del reconocimiento jurídico y el apoyo institucional son un determinante clave del alcance de las políticas públicas, su naturaleza transformadora y la medida en que las mismas facilitan las prácticas de ESS para valorar el trabajo de las mujeres.

En Argentina, por ejemplo, la política social sectorial basada en la economía social busca incorporar a segmentos de personas desempleadas y en condición de pobreza al mercado laboral y, simultáneamente, fomentar la cohesión social. Sin embargo, aunque importante, el análisis feminista realizado en la investigación determinó que se trataba de otro modelo capitalista de desarrollo y no de un enfoque alternativo destinado a instaurar un nuevo modelo económico. Este abordaje de la ESS también puede observarse en la India. Aunque no se habla



Reunión durante trabajo de campo con mujeres miembro de la ONG GUIDE en Tamil Nadu. Foto: Santhosh Kumar

de ESS o economía social (ES), los esfuerzos del gobierno federal y los gobiernos estatales para incorporar personas desempleadas al mercado laboral por medio de asociaciones, grupos de autoayuda y cooperativas, reflejan un razonamiento similar. En Brasil, las políticas de economía solidaria han sido objeto de controversia semántica: mientras que para algunos la ESS es un modelo alternativo de trabajo basado en la autogestión, para otros las políticas de apoyo al sector son el equivalente de la asistencia social para personas excluidas del mercado laboral. En este contexto, el caso de estudio sobre la agroecología y los grupos feministas de producción colectiva en Vale do Ribeira propone una visión que va más allá de la lógica lineal de la producción y la acumulación capitalistas, para basarse más bien en una comprensión de la economía que abarca la reproducción de todo lo necesario para la vida. Su enfoque toma la producción y el consumo de alimentos como punto de partida, y busca la democratización de todas las relaciones de poder que se dan en esta reproducción. El papel de las organizaciones feministas y los movimientos de mujeres campesinas en la co-construcción de las políticas públicas y su aplicación es fundamental para el desarrollo de este enfoque.

En algunos países, las políticas públicas de ESS y su reconocimiento jurídico siguen una concepción restringida en tanto se limita la ESS a las empresas sociales y a un apoyo centrado primordialmente en la sostenibilidad financiera y la gestión empresarial. Estas características no son necesariamente pertinentes para las iniciativas de ESS cuyo objetivo sea transformar las relaciones sociales desde una perspectiva feminista. Esta concepción limitada tiende también a caracterizarse por un “sesgo productivista” que relega las actividades reproductivas a un segundo plano respecto de las actividades que se centran en la creación de empleos. En Argentina, por ejemplo, las políticas más importantes para el sector urbano de la ESS se concentran principalmente en el microcrédito y los subsidios para la promoción de las pequeñas empresas. Como ejemplo podríamos mencionar el programa *Ellas Hacen*, iniciado por el gobierno argentino en 2013 como medio para integrar a las mujeres de comunidades marginadas al mercado laboral mediante el establecimiento de cooperativas de mujeres y la oferta de capacitación. El programa, como muchos otros, tiende a excluir los servicios comunitarios de cuidados. Sin embargo, a través de la presión pública y negociaciones, algunas organizaciones comunitarias de cuidados lograron que se incluyera a algunos de sus miembros al programa para recibir su apoyo. Esto resalta la importancia de que las entidades de ESS adquieran una conciencia política con la finalidad de reivindicar sus derechos e incidir sobre la agenda de políticas públicas.

La poca atención que las políticas públicas prestan a los temas de reproducción social refleja el sesgo estructural profundamente arraigado que es inherente a las sociedades capitalistas y que entiende la labor de las mujeres como un servicio a la comunidad más que como un trabajo. En efecto, el análisis feminista muestra que las políticas públicas son a menudo paternalistas y tienen una visión del mundo sesgada por el género. En consecuencia, reafirman las jerarquías en la organización de las actividades productivas y reproductivas que caracterizan a las sociedades capitalistas y sustentan las normas de género existentes. En Brasil, el valor de la maternidad ocupa un lugar predominante en el programa de transferencia de efectivo *Bolsa Família*. En



Pescadoras de Udipi. Foto: Kaveri Haritas

Bolivia, las campesinas no se consideran trabajadoras, a pesar de las numerosas tareas domésticas, agrícolas y de pequeño comercio que realizan, por lo que no reclaman su derecho a recibir servicios públicos o a movilizarse por un cambio de las políticas. Sumado a esto, las políticas públicas que buscan integrar a las mujeres al mercado laboral, si bien fomentan el emprendimiento, ofrecen capacitación en actividades tradicionalmente “femeninas” como la moda y la cocina, al tiempo que ignoran la agricultura. Estos programas, aunque importantes, pueden atrapar a las mujeres en roles y expectativas predefinidas y limitar su emancipación. Procesos similares ocurren en Tamil Nadu, donde las políticas y proyectos de promoción de grupos de autoayuda tienden a confinar a las mujeres beneficiarias a “guetos domésticos” como el bordado y la cría de animales pequeños.

Estas políticas públicas fomentan una realidad en la que el trabajo de la mujer se valora menos que el trabajo del hombre. En Kerala, el trabajo doméstico que realizan las mujeres se considera una extensión de la labor que una esposa cumple en su propio hogar. De allí que sea subvalorado, pobremente remunerado en comparación con el trabajo doméstico que realizan los hombres y mal regulado. Un sesgo de género también puede observarse en las políticas dirigidas a las comunidades pesqueras de algunos estados de la India, que entregan compensación en efectivo y especie durante la temporada de monzones, cuando se prohíbe la pesca. Las familias encabezadas por hombres pescadores reciben esta compensación, mientras que las mujeres pescadoras no se consideran jefas de familia y en consecuencia pueden quedar excluidas de los beneficios.

Procesos de formulación de leyes y políticas

La co-construcción de políticas públicas es un proceso importante que permite que las voces de la ESS sean escuchadas y representadas y así entablar el diálogo entre la ESS, sus aliados y los gobiernos. También permite que los actores de la ESS evalúen la capacidad política e institucional de las instituciones del Estado para atender sus necesidades de forma eficaz. En un escenario ideal, la co-construcción hace más eficaces tanto el diseño, como la ejecución y la



Debate y deliberación entre mujeres sobre el compromiso de la mujer y cómo atraer nuevas generaciones a la discusión. Changalpet, India. Foto: Santhosh Kumar

evaluación de las políticas alrededor de la ESS. Sin importar cuán bien intencionadas sean, las intervenciones impuestas de manera vertical (*top-down*) que excluyan a los actores de la ESS y sus aliados, tienen desventajas.

En Argentina la descentralización y deficiente ejecución de los programas del Estado han acrecentado el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de las políticas públicas (sobre todo en la prestación de servicios). Si bien no existen procesos formales de co-construcción de políticas, la presión pública y política ejercida por las organizaciones comunitarias de trabajadoras de cuidados, junto a los movimientos sociales y feministas aliados, ha influenciado el cambio de políticas públicas. Por ejemplo, cuando el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires introdujo el programa Unidades de Desarrollo Infantil para apoyar la creación de centros de atención infantil, no se asignaron fondos para las propias trabajadoras de cuidados. La movilización pública y la presión política de las trabajadoras comunitarias de cuidados y sus aliados hicieron entonces que a la postre el gobierno provincial redirigiese parte de los fondos hacia las trabajadoras.

En Brasil se han registrado ciertos momentos de co-

pasos importantes, las políticas se mantuvieron en fase experimental y no se hicieron universales, por lo que a los ojos de algunos activistas eran limitadas y burocráticas. El cambio de gobierno tras la destitución de la presidenta en mayo de 2016 afectó gravemente estas políticas. El Ministerio de Desarrollo Agrario desapareció, y aunque algunas políticas y los principales espacios de participación se han mantenido formalmente, aquellos que continúan participando en estos procesos dicen que el gobierno actual no escucha sus voces.

Capacidad institucional y política de las instituciones del Estado y coherencia entre las políticas

La capacidad de las instituciones del Estado para actuar —tanto para traducir las políticas y las leyes en planes y programas de acción como para ponerlos en práctica— es fundamental para dar significado a las políticas públicas. En Bolivia, a pesar de que existe un gran número de leyes que favorecen el fortalecimiento de las asociaciones de productores, la aplicación concreta de este marco normativo permanece a la zaga. La implementación de políticas tiende más bien a favorecer a las organizaciones sociales y políticas (sindicatos de campesinos), cuyas agendas no incluyen las

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_20726

