

La dimensión (ausente) de género en la política pública de Economía Popular y Solidaria en Ecuador

The (absent) gender dimension in the public policy on Popular and Solidarity Economy in Ecuador

Silvia Vega Ugalde

Magister en Historia Andina y Doctora en Sociología. Profesora titular de Sociología y Ciencias Políticas en la Universidad Central de Ecuador (Quito). Autora de libros y artículos académicos sobre historia de Ecuador, género y políticas públicas.
svegau@uio.satnet.net

Resumen

Este artículo analiza la política pública de economía popular y solidaria implementada por el Gobierno ecuatoriano del Presidente Rafael Correa (2007-2012) desde la interrogación sobre la existencia o no de un enfoque de transversalidad y de redistribución de género, a partir de la conceptualización que hacen de estos términos Judith Astelarra y Nancy Fraser, respectivamente.

La evidencia extraída fundamentalmente de entrevistas a actrices claves en la formulación e implementación de esta política sustenta la tesis de que la dimensión de género está hasta ahora ausente en dicha política, aunque existe la apertura para considerarla.

Palabras clave: economía popular y solidaria - género y política pública - transversalidad de género - redistribución de género.

Abstract

This paper analyzes the public policy of popular and solidarity economy implemented by the Ecuadorian government of President Rafael Correa (2007-2012) questioning the existence or not of a mainstreaming and gender redistributive approach, from the conceptual perspectives advanced by Judith Astelarra and Nancy Fraser conceptualization of these terms.

Fecha de recepción

17.1.13

Fecha de aceptación

2.7.13

The evidence stemming from the interviews made to key actors in the formulation and implementation of this policy supports the hypothesis that a gender approach is, for the time being, absent from both the definition and implementation of this policy, although there is conceptual openness to its inclusion.

Key words: *popular and solidarity economy - gender and public policy - gender mainstreaming - gender redistribution.*

Introducción

La Economía Popular y Solidaria (EPS) ha sido motivo de un amplio debate académico y político, tanto en América Latina como en los países del primer mundo. Gran parte de este debate se centra en la mayor o menor “alternatividad” que esta economía representa, respecto de los modelos dominantes de economía capitalista o socialista (centralmente organizada) y en su viabilidad práctica con mayor o menor predominio de las iniciativas societales sobre las del mercado.

Las múltiples denominaciones que pretenden nombrar a este tipo de prácticas económicas dan cuenta de la diversidad de énfasis que tiene este debate.¹ Destaco en síntesis, que lo característico de éstas es que las/os trabajadoras/es conservan el control de su trabajo, que en las formas capitalistas avanzadas ha sido expropiado por el mercado y en las economías centralizadas ha sido expropiado por el estado.

Si bien, desde un punto de vista económico, las prácticas inscritas en este concepto pueden verse como una pervivencia de formas económicas pre-capitalistas, es cierto que, especialmente en el primer mundo, puede hablarse de una recuperación o reactualización de formas económicas distintas al capitalismo dominante, llevadas adelante por sectores sociales críticos del sistema o afectados por sus dinámicas. Jean Louis Lavielle señala que las prácticas económicas de reciprocidad resurgen en el periodo postkeynesiano, en plena financierización de la economía (a partir de los años 70), que habría puesto fin a los pactos sociales entre clases en los Estados de bienestar y que habría hecho perder a los trabajadores su punto de referencia en el estado, a raíz del debilitamiento del sindicalismo. Para este autor, las formas de economía solidaria surgen ante la intensa flexibilización laboral y el déficit de socialización, como una posición distinta –y en ese sentido alternativa– al repliegue individualista y privado frente a la crisis capitalista (Lavielle, 2009).

En América Latina, también durante la etapa neoliberal, crecen las formas económicas denominadas en ese entonces como economía informal, inscritas en una perspectiva de

estrategias de sobrevivencia frente a la reducción de empleos formales, reducción del gasto social y otras manifestaciones del modelo. Algunos sectores sociales y, de forma característica numerosas organizaciones de mujeres, enraizaron sus prácticas económicas en matrices comunitarias o de solidaridad social, articuladas en muchos casos a procesos organizativos de resistencia; fue desde las iniciativas sociales, más que individuales, desde donde se enfrentó el empobrecimiento económico de amplios sectores en la etapa neoliberal. Estas prácticas fueron potenciadas por las políticas neoliberales, que tendieron a fortalecer estas iniciativas como una manera de reducir costos de operación y debilitar la acción estatal.²

La economía popular y solidaria cobra un cariz de mucha importancia en algunos estados que inician procesos de cambio definidos como post neoliberales, como es el caso de Ecuador en el gobierno del Presidente Rafael Correa, ya que es asumida como concepto central que vertebra el cambio del modelo económico propuesto. En efecto, la nueva Constitución aprobada en 2008, no sólo visibiliza este tipo de economía junto con las tradicionales formas de economía privada, pública y mixta, sino que caracteriza el sistema económico en su conjunto como “social y solidario”.³

La economía popular y solidaria es vista como uno de los mecanismos de redistribución social que postulan estos gobiernos, quienes retoman esta política pública como uno de sus ejes de gestión social y económica, para lo cual, en el caso ecuatoriano, se impulsa un amplio marco legal e institucional y se destinan importantes recursos del presupuesto del estado.⁴

Las razones por las que la política pública de economía popular y solidaria tiene importancia para un análisis de género son varias. En primer lugar, este sector económico constituye la puerta de ingreso a la participación laboral de amplias capas de mujeres y expresa una composición por sexo bastante pareja. Según el censo económico realizado en Ecuador en 2010, el 48.43% de mujeres gerencian o son propietarias de establecimientos económicos, y el 95% de éstos ocupan hasta 9 empleados (Vega 2012b). Según una encuesta realizada en 2004, las mujeres microempresarias constituían el 56.4 de las mujeres que tienen participación laboral (Usaid, 2004) y aunque no se puede equiparar al conjunto de microempresarias como pertenecientes a la economía solidaria, sí se considera a los/as microempresarios/as como parte de la economía popular.⁵ Las experiencias asociativas de las mujeres conservan en gran medida algunas de las características de solidaridad y reciprocidad y están menos insertas en las dinámicas de mercado, por lo que pueden constituir una veta de renovación de perspectivas para quienes se interesan en reforzar el énfasis societal de este sector económico.⁶

Desde el punto de vista de las políticas públicas, la Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género (CT), ha incorporado este tema en su

primera línea estratégica del Plan de Igualdad, no Discriminación y Buen Vivir para las Mujeres, en el que plantea “*Mujeres rurales y urbanas potenciadas como actoras productivas, en el marco de una economía social y solidaria que contribuya a su autonomía y empoderamiento*” (CT, 2011:45), lo que da cuenta de la prioridad que desde el Mecanismo Nacional de la Mujer se concede a esta política pública en el actual gobierno.

Por otra parte, la problematización que el análisis de género puede hacer de la economía popular y solidaria coloca sobre el tapete de discusión temáticas nuevas que no están presentes en la formulación común de este tipo de políticas, como por ejemplo el alcance de género del concepto de redistribución y las implicaciones de pensar la transversalización de ese enfoque en una política de carácter sectorial como la de economía solidaria. Son estos dos ejes los que me interesa indagar en este ensayo, en el que planteo las siguientes dos interrogantes:

¿La política de economía solidaria del estado ecuatoriano contempla una estrategia de transversalidad de género? ¿Qué tipo de estrategia y cuál es su alcance?

¿La visión redistributiva que encierra la política de economía solidaria contempla aspectos específicos de género?

Estas dos preguntas son pertinentes para esta política pública, no sólo porque una buena porción de destinatarias son mujeres, sino porque al estar ubicada institucionalmente la responsabilidad de esta política en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), ella se encuentra intrínsecamente unida a otro conjunto de políticas sociales como la del Bono de Desarrollo Humano, cuyo mayoritario porcentaje de beneficiarias son mujeres madres de familia.⁷ Además, y no lo menos importante, el gobierno del Presidente Correa y documentos centrales que lo inspiran, como la nueva Constitución y el Plan Nacional para el Buen Vivir, destacan el enfoque de igualdad de género como transversal a la gestión pública, por lo cual se vuelve relevante rastrear el alcance y las modalidades prácticas que tiene esta declaración de intención en un ámbito específico como el de la EPS.⁸

La investigación realizada para este ensayo me permite plantear la tesis de que la dimensión de género está ausente de la política de economía popular y solidaria del Ecuador, vista desde los enfoques de transversalidad y redistribución de género, si bien hay la conciencia de dar pasos hacia la inclusión de esta perspectiva. Mi análisis se enfoca tanto en los instrumentos legales que están dando forma a la nueva institucionalidad de la EPS, como en las opiniones de decisoras e implementadoras de esta política, captadas a través de entrevistas.⁹ Los puntos de vista de actoras de grupos sociales de mujeres involucradas en actividades de economía solidaria, serán incluidos tangencialmente, como contrapunto de algunas reflexiones¹⁰.

Las preguntas planteadas son el eje conductor del texto. Un primer acápite trata el tema de la transversalidad y un segundo el de la redistribución, incluyendo en cada uno tanto una clarificación conceptual como una revisión analítica de la política pública de EPS en Ecuador. Finalmente planteo algunas conclusiones.

1. La transversalidad de género en la política de economía popular y solidaria

Qué es la transversalidad de género

La transversalidad de género, -traducción del término “Gender Mainstreaming”- aparece en el lenguaje de la gestión pública, desde que la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional de la Mujer, realizada en Beijing en 1995, empieza a usarlo, todavía de manera imprecisa.¹¹ Allí comienza un proceso de clarificación conceptual que apunta a posicionar la idea de que políticas aisladas de igualdad de género no resultan eficaces para producir cambios en la situación y condición de las mujeres. Es recién en 1997, cuando el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC), establece una definición precisa:

El Mainstream de la perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres, cualquier acción que se planifique, incluyendo las de tipo legislativo, las políticas o los programas en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las experiencias y necesidades o intereses de hombres y mujeres una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, sociales y económicas a fin de que hombres y mujeres se beneficien por igual y desaparezca la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de géneros (Citado por García, 2008: 56).

Judith Astelarra explica que las políticas públicas de género pueden clasificarse según a qué tipo de cambio del sistema de género apunten. Menciona que tal sistema se expresa en la identidad de género personal, en los roles sociales y en los ámbitos sociales y establece una correspondencia, grosso modo, con las políticas de igualdad de oportunidades, de acción positiva y de transversalidad y paridad. Estas dos últimas, según la autora, se proponen actuar para cambiar en los tres niveles del sistema de género (Astelarra, 2004). Sin embargo, también indica que “pueden definirse y aplicarse en la lógica de la igualdad de oportunidades y la acción positiva o pueden comenzar a abordar la necesidad de reformas estructurales del sistema de género” (Ibid., 15). En el primer caso, se traduce en una ampliación del campo institucional del estado donde deberían aplicarse políticas

de igualdad, lo que expresa y a la vez refuerza tanto el compromiso político, como los recursos económicos invertidos, así como el número de instancias estatales involucradas en esta responsabilidad. La segunda opción trasciende el ámbito institucional y se inscribe en los términos de la definición del ECOSOC porque “tiene como objetivo la evaluación del impacto en función del género, para evitar consecuencias negativas no intencionales y para mejorar la calidad y la eficacia de todas las políticas” (Ibid).

García establece como supuestos para la transversalidad de género el partir del reconocimiento de que la desigualdad de género es un problema público que amerita plantear como fin de las políticas el logro de la igualdad, considerando la transversalidad como una estrategia que “abarca todos los órdenes y niveles de la gestión institucional u organizacional” y “debe ser asumida en todos los aspectos o fases operativas de la gestión o proceso de las políticas: diseño, implementación, monitoreo y evaluación”; asimismo “supone contar con el apoyo de un equipo calificado a cargo de la dirección, coordinación y apoyo a la ejecución de las tareas” (García, 2008: 57).

Usando estos insumos conceptuales, puedo plantear teóricamente lo que supondría la aplicación de la estrategia de transversalidad de género en el ámbito de la política de economía popular y solidaria. Si ésta estuviera en la lógica de la igualdad de oportunidades y la acción positiva, una política “sectorial” debería asumir explícitamente como uno de sus fines el logro de mayor igualdad de género o la eliminación de situaciones de discriminación o desigualdad de género, para lo cual se debería partir de una identificación objetiva de sus manifestaciones en este campo específico a través de generación y uso de información desagregada por sexo. Todas las instancias establecidas para el impulso de la política deberían incluir este propósito y contar con las herramientas de gestión, equipo y presupuesto para implementarlo.

Si la estrategia de transversalidad adoptara el enfoque de mayor alcance sugerido en la definición del ECOSOC o en el segundo enfoque de Astelarra que supone afectar no sólo la identidad de las mujeres y los roles de género, sino incidir en los ámbitos sociales donde se expresa y reproduce el sistema de género, sería necesario contar desde el diseño de la política de economía popular y solidaria con un análisis de género, que dé cuenta tanto de las necesidades y experiencias de actores y actoras de esta economía, como de una evaluación de las implicaciones de la política, programas y proyectos de EPS para el sistema de género en los ámbitos sociales más generales. Igualmente, el análisis de género debería mostrar el beneficio neto que hombres y mujeres obtienen de su vinculación a los programas y proyectos de la EPS, no sólo en la dimensión sectorial inmediata sino desde la perspectiva general de desarrollo humano con igualdad de género. La economía popular y solidaria es parte del sistema económico global de un país, por lo que la entrada para el análisis de género en este caso tiene que ver con el lugar que ocupan hombres y mujeres en las ramas y categorías laborales, los niveles de ingresos

que unos y otras obtienen, el acceso a la toma de decisiones y los niveles de autonomía económica, así como la incidencia de las responsabilidades de las mujeres en el ámbito del trabajo reproductivo sobre el trabajo productivo. Debería en suma, analizar las posibles consecuencias negativas no intencionales que pudiera tener la política de EPS en el reforzamiento y reproducción de los estereotipos de género, a partir de la distinta y desigual ubicación de hombres y mujeres en la división sexual del trabajo.

El caso de la EPS en Ecuador: la transversalidad ausente

A la pregunta de si hay una visión de transversalidad de género en las políticas de EPS, la entrevistada 2 en el IEPS nos respondió:

Explícitamente no vas a encontrar, pero creo que uno de los mayores actores visibles son las mujeres... Por ejemplo las mujeres receptoras del bono han hecho que se piense desde una visión de tener productos en función de las actividades propias de las mujeres y no volver a repetir cosas que no tienen relación con su propia actividad. En el caso de las cajas de ahorro, la mayoría son gerenciadas por mujeres... y en la actividad económica que nosotros tenemos, por ejemplo las asociaciones que proveen servicios de limpieza o alimentación son de mujeres. No es que ha habido un direccionamiento que diga 'vamos a tener un proceso afirmativo hacia las mujeres', sino (que) el sector es mayoritariamente de mujeres. Por ejemplo, en Hilando el Desarrollo, los talleres de corte y confección que están involucrados en la confección de uniformes son de mujeres; entonces el sector de EPS es un sector donde las mujeres cumplen un rol predominante, lo que ha hecho que en la definición de acciones, programas y políticas estén visibilizadas las mujeres... (Entrevista 2, 2012).

De esta respuesta se desprende que no hay una visión de transversalidad de género en el actual diseño de la política de economía popular y solidaria, en ninguna de las dos versiones que menciona Astelarra. Lo que hay son unos programas cuyas participantes y beneficiarias serían mayoritariamente mujeres, que se desarrollan en los ámbitos económicos en los que tradicionalmente han actuado las mujeres –y que constituyen ramas económicas que expresan una extensión de las labores domésticas–. La persona entrevistada recalca que se han tomado en cuenta sus necesidades y sus actividades, para resaltar justamente el apoyo brindado a aquellas tareas productivas en las que ya venían actuando las mujeres.

La visión de mujeres involucradas en iniciativas de finanzas solidarias es, en cambio, que la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LOEPSSFPS) no toma en cuenta la realidad específica de las cajas de ahorro comunitario en la que ellas participan, pues está hecha en función de las cooperativas y asociaciones más grandes, donde predominan líderes hombres. Ellas critican la Ley como excesivamente regulatoria, con sesgos intervencionistas estatales que harían perder la tónica de los principios de solidaridad y reciprocidad que ellas pretenden precautelar en sus iniciativas y que plantean exigencias difíciles de cumplir para ellas para el registro y consecuente beneficio de los programas de EPS (Vega, 2012a).¹²

Según datos publicados por el IEPS, hasta el año 2011 esta institución ha apoyado 282 proyectos, de los que no se conoce información desagregada por sexo en cuanto al número de beneficiarios/as. Intentando reconstruir esta información a partir de la persona que aparece como “contacto” –que posiblemente es la líder del emprendimiento–, se tiene que un 67% de éstos son hombres, un 28% son mujeres, un 3% son hombres y mujeres (contacto mixto), y un 2% son gobiernos locales (MIES-IEPS, 2011).

La persona entrevistada 1, habló del impulso de una reforma intensa y sustantiva que se está llevando a cabo en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), que tiene que ver con una racionalización de los programas y proyectos sociales, para posibilitar el fortalecimiento de la rectoría ministerial sobre todos ellos, un mejoramiento de la calidad de los servicios que se prestan y una depuración de las competencias ministeriales sobre las políticas y programas sociales (Entrevista 1, 2012):

Dentro de ésta también se quiere fortalecer la incorporación del enfoque de género en general en el MIES...Esta propuesta está orientada a trabajar con la población del bono y además con perspectiva de género. En lo que es EPS hay una fuerte presencia de mujeres, entonces de hecho estamos apoyando a un importante sector de la población femenina. Hay que ir mejorando, afinando los enfoques más específicos de género.

Existe pues la conciencia de la necesidad de incorporar una visión de género en la política de EPS, pero aún no se ha iniciado como tal, más allá de equiparar esta visión con el apoyo a la población femenina presente en estas actividades.

Yo creo que deberíamos trabajarlo...Es un tema que nos interesa trabajar, pero todavía nos falta” señala también la persona entrevistada del IEPS y avanza algunas ideas de lo que podría significar la transversalidad de género: “por ejemplo en los productos financieros, tener la claridad de que la mujer pueda acceder directamente, sin depender de la aprobación del varón....Trabajar en viabilizar el

aseguramiento social... Impulsar el que las mujeres como parte de su corresponsabilidad (al ser receptoras del bono de desarrollo humano) piensen en hacerse controles de su propia salud... (Entrevista 2, 2012).¹³

El enfoque desde el que se mira la integración transversal de género es a partir de la articulación con “otros” programas sociales dirigidos a mujeres o a enfrentar temas relativos a la igualdad de género, aprovechando los espacios generados por los programas y proyectos de IEPS; la estrategia principal sería a través de momentos de sensibilización a las mujeres participantes:

Estamos pensando que el tema productivo pueda ser un mecanismo para que podamos tener espacios de reflexión propia de las mujeres... Queremos ver una mejor vinculación de programas específicos para las mujeres que los impulsan el INFA y el MIES, y lo que hay que ver es cómo se juntan, optimizando los tiempos que son el principal obstáculo... No se puede tener medio día para esto, pero con metodologías lúdicas, en media hora las mujeres pueden irse con la información... Estamos repensando la necesidad de ver como articulamos otros programas de orden más social también a estos espacios de reflexión (Entrevista 2, 2012).

Lo dicho evidencia que no se dimensionan las implicaciones de la transversalidad de género a partir de la propia dinámica de las acciones de EPS, sino que se la ve como proveniente de otros ámbitos estrictamente “sociales”, a partir de la articulación interinstitucional. Si bien este aspecto es importante y coadyuva a planteamientos más integrales de igualdad de género, deja ver que la dimensión redistributiva desde una perspectiva de género tampoco está presente en los enfoques actuales de la política de EPS en el Ecuador. Este punto lo desarrollo en el siguiente acápite.

2. Alcance del carácter redistributivo de la economía popular y solidaria

La dimensión conceptual de la redistribución de género

Nancy Fraser, en su célebre reflexión sobre los imperativos de redistribución y reconocimiento que exigiría la justicia en tiempos post socialistas, se refiere a lo que tales imperativos suponen para diferentes grupos sociales: los/as trabajadores, los grupos de diversidad sexual, los grupos étnicos y las mujeres. Definiendo la redistribución desde una perspectiva de género señala: “*La eliminación de la explotación, marginación y pobreza*

específicos de género, exige abolir la división del trabajo según el género –tanto la división entre trabajo remunerado y no remunerado, como la división de género interna al trabajo remunerado” (Fraser, 1997:32). Con esta afirmación, ofrece una clave interpretativa para analizar el alcance de la redistribución que tienen diferentes políticas públicas. Esta visión conecta con una de las acepciones de la transversalidad de género mencionadas por Astelarra, orientada a modificar los tres componentes del sistema de género y a producir cambios en aspectos estructurales de los ámbitos sociales.

¿Cuáles son las posiciones de hombres y mujeres en las ramas de actividad y en las categorías ocupacionales de la EPS? Esta es una pregunta para reflexionar sobre la división sexual del trabajo interna a estas actividades. Diversos estudios realizados en América Latina han evidenciado la segmentación por género del mercado de trabajo y de las actividades productivas. Por ejemplo, Espino, tomando referencias de Galvez y de Trejos, señala que

Las mujeres empresarias se sitúan en mayor proporción en los sectores de baja productividad, existe una división sexual de los rubros a los cuales se dedican empleadoras y empleadores y se encuentran en peores posiciones que los hombres con respecto a la propiedad del capital y la actividad empresarial. Estas diferencias se explican por factores económicos, que limitan el ahorro y la acumulación como resultado del menor nivel de los ingresos femeninos, y por factores culturales, que determinan las leyes, normas y funcionamiento de las instituciones (acceso al crédito más reducido y barreras a la posesión legal de propiedades y herencias) (Espino, 2005: 18).

Heller, por su parte, basándose en otros estudios (Zabludsky, 2001; Simpson, 1993; Holmquist, 1996), muestra que “*las mujeres emprendedoras tienden a concentrarse en el comercio minorista y la amplia gama de variedades que abarca el sector servicios, en general asociadas a actividades femeninas: textiles, diseño, servicios relacionados con la educación. La información referida a 17 países de América Latina y el Caribe para el 2005, da cuenta de estas realidades”* (Heller, 2010: 28). Para el caso ecuatoriano, Amalia Mauro indica que “*el hecho de que 53,5% de las mujeres ocupadas en microempresas sean trabajadoras por cuenta propia es indicio de un menor desarrollo empresarial, y significa al mismo tiempo que perciben ingresos únicamente por las horas en que trabajan”* (Citado por Espino, 2005: 52).

Estas realidades bien conocidas en el mundo académico y entre los decisores de políticas, deberían llevar a plantear un conjunto de medidas orientadas a provocar la movilidad de las mujeres hacia nuevas áreas de trabajo, no redundar en las “tradicionalmente

femeninas” e instrumentar medidas de fomento y apoyo en términos crediticios, de capacitación e innovación tecnológica, como se ha propuesto en diferentes países. Este horizonte es obviamente una propuesta de largo plazo, pues es comprensible que al inicio se impulse –como se lo está haciendo en Ecuador– el desarrollo de las actividades en las que ya están las mujeres, pero es necesario visualizarlo y empezar a trabajar en ello, si es que se acoge el objetivo de lograr una redistribución real en términos de género.

En la Encuesta de línea de base de microempresas y micro-finanzas en Ecuador, llevada adelante con auspicio de USAID en 2004, se descubre la evidencia interesante de que “*las mujeres en el estrato socio-económico más bajo actualmente tienen acceso al crédito en un grado mayor que los hombres en este grupo socio-económico, probablemente debido al énfasis puesto en alcanzar a las mujeres pobres por muchas ONGs*” (USAID, 2004: 134).¹⁴ Sin embargo lo que me interesa resaltar de esta encuesta es su conclusión referida a que

Incrementar el acceso al crédito - a cualquier costo - podría no representar un beneficio positivo para las empresarias mujeres en ausencia de programas complementarios para reducir otras restricciones y los problemas que ellas enfrentan. En particular, a las mujeres microempresarias les falta en general movilidad (tanto su trabajo como sus mercados están limitados a sus hogares) y están concentradas en un número limitado de subsectores económicos (ocupaciones) que enfrentan restricciones severas en los mercados y competencia de productos. Enfocarse en estas restricciones puede ser más importante que aumentar el volumen de crédito disponible a las empresarias mujeres” (Ibid.:135).

Tal conclusión califica como restricción y problema para las mujeres, su poca movilidad de los hogares, que se debe a la pervivencia de sus roles en el ámbito doméstico y reproductivo. Ello expresa con claridad la íntima imbricación que suponen los cambios en la división sexual del trabajo en el ámbito productivo como en el reproductivo y la centralidad que asume este tema para el enfoque de género en las políticas de fomento productivo.

Redistribución económica “neutra” en la política de EPS en Ecuador

De lo visto hasta aquí, una redistribución con enfoque de género supone formular la política y los programas de EPS para que desde su propia dinámica se enfoquen a desestabilizar la discriminación de género en el ámbito productivo y en el sistema de género basado en la actual división sexual del trabajo. Como se desprende de las opiniones de la persona entrevistada del IEPS, citada antes, la inclusión de género está pensada a partir de la articulación con “otros” programas “sociales” y desde una estrategia fundamentalmente centrada en promover la “reflexión” de las mujeres.

El carácter redistributivo de las políticas de economía popular y solidaria es muy resalta-do por las entrevistadas. La EPS es concebida como “*un sector estratégico para la construcción de otra economía, diferente a la gran economía capitalista, donde lo prioritario sea el ser humano, el trabajo más que el capital y la ganancia*” (Entrevista 1, 2012). El carácter redistributivo de esta política se expresa en el fomento al fortalecimiento de los actores productivos pequeños y medianos, en el establecimiento de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias y en la asignación de recursos para su operación, en la apertura del mercado público para la oferta de los pequeños productores, a través de su partici-pación en las “Compras Públicas”, entre los principales indicadores¹⁵. Estas evidencias, sin duda importantes, las calificó como “neutras” porque están planteadas de manera general, sin referencia a las características particulares de los actores de la EPS, en este caso a su género, y están dimensionadas sobre todo en indicadores cuantitativos sin pres-tar atención a los contenidos cualitativos atinentes a transformaciones que trasciendan el aumento de ingresos.

Al preguntar a las entrevistadas si se ha considerado el análisis de las restricciones del trabajo reproductivo de las mujeres y el alivio consiguiente a sus tareas de cuidado para aquellas mujeres participantes en los programas y proyectos de EPS, ambas indicaron que todavía no. La prioridad se ha puesto en el mejoramiento de ingresos, como un aspecto clave del combate a la pobreza:

En un país donde ha habido una reducción importante de pobreza, entre 8-9 puntos entre 2006-2011, persiste sin embargo la pobreza y extrema pobreza, y el primer paso es lograr que mejoren de forma integral y que tengan ingresos dignos y estrategias sustentables, sea que se integren al mercado laboral o generen o fortalezcan actividades productivas. Lo que tú dices, si bien es importante, pero todavía no hay un planteamiento claro y específico sobre esto; creo que son pasos que hay que seguir dando (Entrevista 1, 2012).

La LOEPSSFPS define como Unidades Económicas Populares a las personas o grupos de personas que ofrezcan los servicios de cuidado humano¹⁶. Este reconocimiento explícito de que las actividades de cuidado pueden ser eventualmente ofrecidas a terceros por personas naturales a cambio de un pago, busca que las personas que trabajan en estas actividades, al insertarse como unidades de la EPS, puedan acceder a capacitación y a derechos (Entrevista 2, 2012), entre ellos el de la seguridad social, ya que la propia ley establece que “*Se garantiza el acceso de las personas naturales, amparadas por esta Ley, al derecho a la seguridad social a través de distintos regímenes que serán establecidos en la ley de la materia considerando la naturaleza de su actividad*” (LOEPSSFPS, 2011: Art. 132, numeral 8).

¿Cuándo se dará ésto? pregunté a la entrevistada del IEPS, quien indicó: “*Se va a empezar a trabajar con el IESS, a partir de que la Superintendencia precise las definiciones de las distintas unidades económicas y las registre y así se clarifiquen los parámetros... Tenemos la ley y el reglamento y se espera que la institucionalidad acabe de consolidarse para entrar a instrumentalizar*” (Entrevista 2, 2012). Al parecer no será muy pronto, pero cuando se produzca, significará una ventana interesante para el acceso a la seguridad social de sectores de mujeres amas de casa, que eventualmente se dediquen a prestar servicios de cuidado a sus vecinos o parientes, más allá de su núcleo familiar.

Como parte de la reforma en la que se halla empeñado el MIES, se ha pensado impulsar una “potente” estrategia de combate a la pobreza que tendría entre sus componentes una fuerte articulación interministerial, habida cuenta de que la pobreza es multidimensional y tiene que ser enfrentada desde distintos ámbitos. Incluiría también una metodología para lograr un efectivo cumplimiento de la condicionalidad del bono (en salud y educación infanto-juvenil), una redefinición del crédito de desarrollo humano que actualmente está disponible para las personas beneficiarias de esta transferencia monetaria; el fortalecimiento de mecanismos como las cajas solidarias de ahorro y crédito, entre otras propuestas. En estrategias como éstas, queda pendiente el cuestionamiento al hecho de que la condicionalidad del bono, tal como se halla actualmente concebida, refuerza el rol tradicional de la madre como responsable de la salud y educación de sus hijos.

También observo una tendencia a fortalecer un enfoque “familista”, que tiene un fuerte sesgo de género: “*En esta estrategia está prevista un componente muy fuerte de capacitación a los hogares, con énfasis en las mujeres*”, señala una de las entrevistadas. También la entrevistada en el IEPS resalta que “*En el MIES hay una visión del ciclo de vida de los servicios sociales, con una visión de los servicios más bien familiar*” (Entrevista 1, 2012). Si bien estos enfoques no están aun plenamente desarrollados, habría el riesgo de que reafirmen la división sexual del trabajo, puesto que tradicionalmente se asigna a las mujeres la principal –y casi exclusiva– responsabilidad de la familia.

La estrategia anti pobreza incluiría también “*en el mediano plazo, fuertes campañas comunicacionales sobre la corresponsabilidad de la familia, hombres y mujeres*” (Entrevista 1, 2012). Cabe recordar a este respecto, que el gobierno del Presidente Correa impulsó en el año 2011 una interesante campaña comunicacional denominada “*El machismo es violencia*”, en la que, por algunos meses, se difundieron mensajes comunicacionales orientados a cuestionar y deslegitimar los roles tradicionales de género; se la hizo como parte de una estrategia de lucha contra la violencia de género, pero lamentablemente no ha tenido continuidad.

El uso de estrategias comunicacionales es recomendado por autoras que han problematizado la construcción cultural del sistema de género y la necesidad de producir cambios

en los imaginarios sociales y en las subjetividades de hombres y mujeres en torno precisamente a la división sexual del trabajo. Eleanor Faur señala al respecto:

Para lograr una efectiva conciliación entre familia y trabajo, y que sus efectos colaterales no continúen perpetuando los privilegios masculinos ni la sobrecarga femenina, se requiere de un nuevo “contrato sexual” que incluya, pero a la vez supere, la definición de políticas laborales y de conciliación propiamente dicha, para lo cual se requiere también revisar las políticas culturales, educativas y comunicacionales (Faur, 2006:140).

Este planteamiento abre un campo de discusión especialmente para los hacedores de políticas públicas, puesto que instala la necesidad de trabajar la dimensión cultural simultáneamente a los dispositivos materiales e institucionales de las políticas, sobre todo si el alcance de éstas no busca solamente réditos inmediatos sino transformaciones de más largo aliento, que suponen cambiar mentalidades y comportamientos enraizados en las prácticas cotidianas. El enfoque de género es, sin ninguna duda, una de ellas. Asumir este desafío implica insertar en la planificación de estas políticas, no sólo presupuestos específicos para componentes comunicacionales y educativos sino fortalecer equipos donde estas dimensiones sean trabajadas desde una perspectiva distinta a la mera “difusión de resultados”, como generalmente ocurre con las intervenciones comunicacionales de las políticas públicas.

Conclusiones

La política pública de economía popular y solidaria ha adquirido un notable impulso en el gobierno del Presidente Rafael Correa. Ha tomado cuerpo a partir de la aprobación de la Ley y el Reglamento de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario¹⁷, que establece una compleja institucionalidad estatal que se ha ido creando y fija las normas de fomento, control y regulación de las unidades que forman parte de la EPS. Un siguiente paso que recién comienza es el registro de estas unidades en las instituciones pertinentes; mientras tanto algunas instituciones implementadoras, como el Instituto de Economía Popular y Solidaria y la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias se han organizado y establecido vínculos en todo el territorio nacional, y han impulsado algunos proyectos y líneas de crédito para los actores/as de la EPS. Desde una y otra instancia se busca el fortalecimiento económico, tecnológico, productivo de los/as actores mediante mecanismos como el acceso al mercado público de las Compras Públicas, los vínculos interministeriales para facilitar su conexión con mercados internacionales y con actividades económicas que éstos promueven y desarrollan.

Este notable impulso carece hasta el momento de un enfoque de transversalidad de género, que busque incluir un balance de los efectos de la política y los programas de manera diferenciada en hombres y mujeres, a partir de sus desiguales posiciones tanto dentro del mundo del trabajo productivo donde existe una clara segmentación de género, como desde la relación del trabajo reproductivo a cargo de las mujeres y sus actividades económicas.

El carácter redistributivo de la política de EPS es percibido desde indicadores económicos de mayor acceso a recursos, provenientes en su mayoría de los flujos inyectados por el estado, pero no se visualiza el desafío que supone una visión redistributiva de género, que implica contribuir a la alteración de las desigualdades en la división sexual del trabajo, tanto al interior del mundo de la EPS como en la construcción del sistema de género basado en la separación de responsabilidades y roles de hombres y mujeres en el ámbito productivo y reproductivo.

Se reconoce que las mujeres constituyen una importante porción de los actores de la EPS y se maneja la idea de que se las está beneficiando porque están incluidas en los programas que se impulsan. No obstante, no se encontró ningún indicio de que hubiera un análisis de género sobre las condiciones de tal inclusión y sobre los efectos e impactos de las mismas, porque, entre otras falencias, no se maneja información desagregada por sexo.¹⁸

Por otra parte, existe la percepción en ciertas funcionarias estatales de que el tema de género ha sido descuidado en el Estado y se expresa la voluntad de abordarlo como parte de la reforma que está impulsando el Ministerio de Inclusión Económica y Social.¹⁹ Llama la atención que, pese a haberse colocado como línea prioritaria de intervención de la Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género, el impulso del empoderamiento de las mujeres urbanas y rurales en el marco de la EPS, no exista hasta el momento ningún tipo de coordinación entre el MIES y la CT en este ámbito.²⁰

Se puede afirmar entonces que la inclusión de la perspectiva de género en la política y programas de la economía popular y solidaria en Ecuador es todavía una tarea pendiente, que espera ser considerada con la importancia que merece, justamente por el creciente número de mujeres insertas en esta economía. Hay un terreno de inicial apertura de intenciones que podrá potenciarse con la reafirmación de la voluntad política y los pasos conducentes de tipo técnico, presupuestario, administrativo que supone este desafío. Sin duda será muy enriquecedor para esa tarea, una relación más estrecha del MIES y de los organismos implementadores de la EPS, con aquellas redes de mujeres insertas en la EPS que desde la etapa de formulación de la Ley y el Reglamento, se mostraron activas y propositivas.

Acrónimos

CT / Comisión de Transición hacia el Consejo de Mujeres y la Igualdad de Género
ECOSOC / Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EPS / Economía Popular y Solidaria
IEPS / Instituto de Economía Popular y Solidaria
INFA / Instituto Nacional de LA Niñez y la Familia
IESS / Instituto de Seguridad Social
LOEPSSFPS / Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario
MCDS / Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
MIES / Ministerio de Inclusión Económica y Social
ONGs / Organizaciones No Gubernamentales
PNBV / Plan Nacional del Buen Vivir
USAID / Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América

¹ Coraggio menciona algunas de las siguientes definiciones: economía social, economía solidaria, economía de solidaridad, economía social y solidaria, economía popular, economía solidaria y popular del trabajo, economía de la vida, entre otras (Coraggio, 2007).

² Así lo documenta Vilas que señala “El esquema neoliberal presta atención a la participación de los usuarios, y a menudo la estimula, como parte de los esfuerzos de descentralización... En este sentido, los enfoques se presentan como más participativos, pluralistas e incluso democráticos. Debe señalarse empero que la descentralización y la participación tienen lugar ante todo en la dimensión operativa de los programas, abonando la idea de que la apelación al involucramiento de la gente obedece no sólo a un afán democratizador, sino también a la necesidad de reducir los costos operativos y de gestión mediante el uso de *mana de obra gratuita*” (Vilas, 1995: 24).

³ Art. 283. “El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza, y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios” (Constitución del Ecuador. 2008).

⁴ En el discurso de presentación de la propuesta de Ley Orgánica de Economía Solidaria, el Presidente Correa expresó: “Con esta Ley no estamos dando caridad, no estamos dando limosna, estamos dando el justo reconocimiento a lo que siempre existió y tanto ha hecho por el país; estamos dando oportunidades, estamos reconociendo a esas amas de casa que trabajan en el hogar, a ese comerciante informal que se la juega día a día, pese a los ‘roba burros’ que le roban hasta la mercadería y le caen a palazos [por orden] de cierto municipio” (Discurso 17-03-2011: pg.10-11).

⁵ En términos generales, se entiende como economía popular aquella que no está regida por una lógica de acumulación; la economía solidaria, además de lo anterior, incluye otros elementos como ser producto de esfuerzos organizativos de grupos sociales, tener claros propósitos de redistribución de los frutos de la actividad entre sus miembros y perseguir simultáneamente objetivos sociales además de los económicos.

⁶ En parte porque son por lo general más pequeñas y locales que emprendimientos económicos o financieros con participación mayoritaria de hombres. El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social reconoce por ejemplo que el 90% de cajas comunitarias de ahorro están gestionadas por mujeres (MCDS, 2012).

⁷ De los 2 millones de personas que reciben el Bono de Desarrollo Humano, 1'200.000 son mujeres. Los restantes beneficiarios son adultos mayores y personas con discapacidad (Entrevista 2, 2012). Políticas de EPS, como la del "Crédito de Desarrollo Humano" tienen como población objetivo a las personas beneficiarias del Bono.

⁸ "Este Plan... tiene una mirada integradora, basada en un enfoque de derechos que va más allá de la entrada sectorialista tradicional, y tiene como ejes la sustentabilidad ambiental y las equidades de género, generacional, intercultural y territorial" (PNBV, 2009: 8).

⁹ Omitiré los nombres propios de las personas entrevistadas, para guardar la confidencialidad de la fuente de información. Identificaré como entrevistada 1 a la persona con rango de Subsecretario/a del MIES y como entrevistada 2, a la persona con una responsabilidad técnica de primer nivel en el IEPS.

¹⁰ Un análisis centrado en los grupos de mujeres inmersos en la economía solidaria lo he desarrollado más extensamente en el ensayo inédito: "Economía solidaria y vínculo social. La experiencia de las mujeres y su interpelación a la política pública ecuatoriana" (Vega, 2012a)

¹¹ García identifica varias acepciones del término tanto en la Declaración como en la Plataforma de Acción Mundial adoptadas en Beijing (García, 2008: 54-56).

¹² Las personas entrevistadas para este ensayo, señalaron que hay la necesidad de reglamentaciones y controles a las organizaciones de la EPS, pero que éstas serán flexibilizadas una vez que se tenga un diagnóstico más preciso del universo complejo y diverso de las actividades de EPS y particularmente de las organizaciones más pequeñas.

¹³ Actualmente el bono de desarrollo humano supone la condicionalidad de que las madres receptoras lleven a sus hijos menores a los controles de salud y garanticen la asistencia escolar hasta el bachillerato. Parte de la reforma en la que se halla empeñado el MIES consiste en garantizar que esta condicionalidad se cumpla, en tanto se considera que los temas de educación y salud son esenciales en una estrategia de combate a la pobreza (Entrevista 1, 2012). Como es sabido, este tipo de condicionalidad es criticada desde la perspectiva de la instrumentalización de las mujeres para el bienestar de otros y no de sí mismas.

¹⁴ Tal hallazgo se confirmó plenamente en el Censo Económico realizado en 2010 (Vega, 2012b).

¹⁵ La Corporación de Finanzas Populares opera con un presupuesto del estado de 320 millones de dólares a través de 220 estructuras financieras locales. Según la Agenda Social, "Hasta el 2011, a través de 204 entidades del sector financiero popular y solidario, otorgó 167 millones mediante 271.000 operaciones" (MCDS, 2012). En cuanto a las compras públicas, la meta del año 2012 es lograr que el 3% de éstas, que equivale a 160 millones de dólares, sea abastecida por pequeños proveedores, para programas de alimentos, uniformes escolares, servicios hospitalarios, entre otros (Entrevista 1, 2012).

¹⁶ "Art. 74: Las personas responsables de la Economía del Cuidado.-Para efectos de esta Ley se refiere a las personas naturales que realizan exclusivamente actividades para la reproducción y sostenimiento de la vida de las personas, con relación a la preparación de alimentos, de cuidado humano y otros".

¹⁷ La Ley se aprobó en mayo de 2011 y el Reglamento en febrero de 2012.

¹⁸ Documentos oficiales como la Agenda Social, Boletines Mensuales MIESpacio y otros no lo tienen. Las personas entrevistadas tampoco dieron cuenta de que se manejara este tipo de información.

¹⁹ "Como ya ni siquiera hay el Consejo Nacional de las Mujeres, sino esta Comisión de Transición, que tiene una transición super demorada que dura más de tres años, y que además esta Comisión ya no es rectora, entonces como que en la mayoría de las instituciones ha habido un afloje del tema de género. Entonces estamos incorporando de manera más específica acá en el Ministerio" (Entrevista 1, 2012)

²⁰ Así lo manifestaron las personas entrevistadas para este ensayo. En una entrevista anterior realizada a una funcionaria directiva de la CT, expresó que su orientación prioritaria se había dirigido a avanzar algunos temas relacionados con economía del cuidado, y que esperaban que la institucionalidad de EPS termine de consolidarse para poder vincularse y establecer mecanismos de incidencia y coordinación (Vega 2012a).

Bibliografía

Asamblea Constituyente del Ecuador: *Constitución 2008. Dejemos el pasado atrás*. Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente, s/r.

Astelarra, Judith (2004) *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo, División de Asuntos de Género, CEPAL, N. 57. Santiago de Chile.

Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género (2011) *Plan de Igualdad, No Discriminación y Buen Vivir para las mujeres ecuatorianas*. Marco Conceptual, ruta metodológica y estrategia de transversalización. Cuaderno de Trabajo, primera edición, Quito.

Coraggio, José Luis (s/f) *La economía popular y solidaria en el Ecuador*.

http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Laeconomia-popularsolidaria_en_el_Ecuador.pdf (Accesado el 18-05-2012).

Correa Delgado Rafael (2011) *Discurso de Presentación de la Ley de Economía Popular y Solidaria*, 17 de marzo 2011. Presidencia de la República del Ecuador. <http://www.presidencia.gob.ec/download/2011-03-17-economia-popular-solidaria.pdf> (Accesado el 2 de octubre 2012).

Espino, Alma (2005) *Un marco de análisis para el fomento de las políticas de desarrollo productivo con enfoque de género*. Serie Mujer y Desarrollo Cepal, N. 77. Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/23666/lcl2437e.pdf> (Accesado el 5 de octubre 2012).

Faur, Eleanor (2006) “Género, masculinidades y políticas de conciliación familia-trabajo”. *Revista Nómadas*, 24:130-141.

Fraser, Nancy (1997) “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época “postsocialista””. En Nancy Fraser, *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Universidad de los Andes y Siglo del Hombre Editores. Santa Fé de Bogotá, págs. 17-54.

García Prince, Evangelina (2008) *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). América Latina Genera: Gestión del conocimiento para la equidad de género en Latinoamérica y El Caribe. San Salvador.

Heller, Lidia (2010) *Mujeres emprendedoras en América Latina y el Caribe: realidades, obstáculos y desafíos*. Serie Mujer y Desarrollo, División de Asuntos de Género, CEPAL, N. 93. Santiago de Chile. <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/38314/P38314.xml&xsl=/mujer/tpl/p9f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xslt>(Accesado el 3 de octubre 2012)

Laville Jean-Louis (2009) “La economía solidaria en perspectiva”. En Jean-Louis Laville y Jordi García Jané, comps., *Crisis Capitalista y economía solidaria. Una economía que emerge como alternativa real*. 63-128. Barcelona, Icaria Editorial, pp. 63-128.

Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y

Solidario. *Registro Oficial. Organo del Gobierno del Ecuador*, N. 444. Año II. Quito, Martes 10 de Mayo de 2011.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social: *La economía popular solidaria en el Ecuador*. <http://www.desarrollosocial.gob.ec/index.php/programas-emblematicos/264-la-economia-popular-solidaria-en-el-ecuador> (Accesado el 14 de mayo de 2012).

(2012) *Agenda Social 2012-2013*. Quito, marzo 2012. <http://www.desarrollosocial.gob.ec/images/publicaciones/agenda%20social%2031-03-2012%20ok.pdf> (Accesado el 7 de mayo 2012).

Ministerio de Inclusión Económica y Social, Instituto de Economía Popular y Solidaria (2011) *Catálogo de Actores Productos y Servicios de la Economía Popular y Solidaria MIESFUERZO*. Quito.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. República del Ecuador. SENPLADES, Quito. Versión resumida.

Ponce, Juan (2008) “Estudio introductorio”. *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Quito: FLACSO/Ministerio de Cultura, págs. 9-26.

Usaid (2004): *Microempresas y microfinanzas en Ecuador. Resultados del estudio de línea de base*. John H Magill, Development Alternatives Inc. y Richard L Meyer, Ohio State University. <http://www.portalmicrofinanzas.org/gm/document-1.9.36181/Microempresas%20y%20microfinanzas%20en%20ecuador.pdf>(Accesado el 10 de octubre 2012)

Vega Ugalde, Silvia (2012a) *Economía solidaria y vínculo social. La experiencia de las mujeres y su interpelación a la política pública ecuatoriana*. Ensayo inédito. Quito.
(2012b) *Novedades y reiteraciones del Censo Económico del Ecuador sobre la participación económica de las mujeres*. Ensayo inédito. Quito.

Vilas, Carlos M. (1995) “Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado”. En Carlos M. Vilas (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. Caracas: Nueva Sociedad/UNAM:9-29.