

# **“Ellas Hacen” en Tucumán: un análisis crítico del Programa como política pública**

**María Inés Grande (FFyL-UNT)**

**Natalia María Sánchez (Facultad de Medicina UNT)**

[bioest\\_natalia@yahoo.com](mailto:bioest_natalia@yahoo.com), [argrande\\_mariaines@yahoo.com.ar](mailto:argrande_mariaines@yahoo.com.ar)

## **Eje 5: Estado, Democracia y participación política**

En este trabajo nos centraremos en el análisis de una política pública que es un Programa socio-educativo surgido en el año 2013, llamado “Ellas Hacen”. El mismo se considera, en la Resolución que lo origina, como una nueva incorporación a los lineamientos de un Programa preexistente dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, el “Argentina Trabaja”, que data de 2009. El Programa Ellas Hacen depende principalmente del mencionado Ministerio de Desarrollo Social y también del de Educación. Esta ponencia constituye el trabajo final del curso “Ciencia Política y Educación”, del Doctorado en Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNT. Dicho curso estuvo a cargo de la Doctora Renata Giovine.

Para el análisis del Programa, especialmente del aspecto del mismo ligado a la educación formal, tomaremos aportes teóricos brindados en el curso de referencia, tales como: la línea de desarrollo del denominado Foucault tardío –centrado más en lo estatal y en la gubernamentalidad que en instituciones particulares y su sentido social-; aportes del llamado por Ardití Post liberalismo, -postura que analiza el “giro a la izquierda” de algunos gobiernos de América Latina en la que se encuadra el surgimiento de una serie de Planes y Programas educativos, de los cuales forma parte el Ellas Hacen-, además de aportes de Guillermina Tiramonti relativas a la fragmentación del sistema educativo argentino.

Estimamos que con este análisis podemos aportar al debate acerca de cómo el Programa Ellas Hacen contribuyó en la provincia de Tucumán a la ampliación de derechos de sectores económicos desfavorecidos, con logros y limitaciones. En el abordaje del Programa nos centraremos en el periodo de surgimiento del mismo en 2013 y en su primera etapa de implementación hasta fines de 2015, por lo cual no vamos a contemplar las modificaciones que empiezan a llevarse a cabo desde 2016 por parte del actual gobierno nacional.

Aportes teóricos foucaultianos: El concepto foucaultiano de racionalidad política, -también denominado por Foucault estado de dominación-, se enraiza en el nuevo análisis que este autor hace, en su producción tardía, del concepto de gobierno, al cual lo encuadra en el de gubernamentalidad.

Siguiendo a Pablo de Marinis (1999), la introducción del concepto de gobierno viene a refinar y a corregir el concepto de poder que Foucault venía utilizando hasta entonces. De manera muy esquemática, De Marinis plantea que “podría decirse que su modelo anterior de poder estaba basado en la metáfora de la guerra y en las técnicas disciplinarias (entendidas como ‘anatomía política del cuerpo’) en instituciones de encierro (Vigilar y Castigar). Con la introducción del concepto de biopoder (Tomo I de la Historia de la Sexualidad), Foucault amplía su foco de análisis, y comienza a tematizar, junto a las técnicas disciplinarias, los mecanismos específicos de regulación de las poblaciones” (De Marinis, 1999:9). Remarca De Marinis que lo más importante es el trasfondo epistémico y sociopolítico de sus reelaboraciones del concepto de poder. Éste viene constituido por la profunda crisis experimentada por las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno del Estado Providencia, que había sido entendido hasta entonces como la modalidad dominante de gobierno de lo social. “Paralelamente a esta crisis (mejor dicho, como supuesto y a la vez como resultado de ella), tiene lugar una activación-reactivación de racionalidades políticas y de tecnologías de gobierno que han recibido en su conjunto la denominación de “neoliberales” (o “liberales avanzadas”, según algunos anglofoucaultianos)” (De Marinis, 1999:18).

Pablo de Marinis expresa que “en un primer sentido muy amplio, el concepto foucaultiano de gobierno hace referencia a “la conducción de la conducta”. Para precisar este concepto tan amplio, Foucault, en otro trabajo expresa: “Me parece que se deben distinguir las relaciones de poder como juegos de estrategia entre libertades (...) y los estados de dominación, a los que comúnmente se los llama poder.

Y entre los dos, entre los juegos de poder y los estados de dominación, están las tecnologías gubernamentales. (...) El análisis de estas técnicas es necesario, porque es a través de este género de técnicas que se establecen y se mantienen los estados de dominación. Dentro de mi análisis del poder hay tres niveles: las relaciones estratégicas, las técnicas de gobierno y los estados de dominación. Esta idea de juegos estratégicos deja abierta - y además, potencia - la posibilidad de las resistencias, de las evasiones, de las contestaciones” (Foucault, 1994: 728).

No hay que identificar el gobierno con el ejercicio del gobierno político. Para Foucault, el “gobierno político”, entendido como gobierno del Estado, es una forma de gobierno entre muchas otras.

Retomando las tecnologías de poder, éstas son para Foucault “mecanismos prácticos y reales, locales y aparentemente nimios, a través de los cuales los diversos tipos de autoridades pretenden conformar, normalizar, guiar, instrumentalizar las ambiciones, aspiraciones, pensamientos y acciones de los otros, a los efectos de lograr los fines que ellas consideran deseables” (Miller y Rose, 1990:8, citado en De Marinis, 1999).

En cada situación histórica se combinan las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno de una manera particular. Aquí creemos oportuno complementar lo ya enunciado con lo que plantea la Dra Giovine, quien al referirse a los aportes teóricos de Foucault, señala que las políticas educativas son tecnologías de gobierno ligadas a determinadas racionalidades políticas (Giovine, 2012). De acuerdo a esta autora, las racionalidades políticas analizadas por Foucault y luego por sus seguidores - la liberal, la social o welfare, la postsocial o neoliberal -, no son sino dominantes en momentos históricos determinados, quedando “resabios” de otras racionalidades en la etapa de dominancia de una de ellas. En nuestro análisis del Programa Ellas Hacen, nos centraremos en tomar dicho Programa como un discurso -conforme al enfoque pos-estructuralista- y, completamente ligado a ello, como una tecnología de gobierno -desde la conceptualización foucaultiana-, la que tiene asimismo una estructura discursiva y se encuadra en una racionalidad política dominante.

A partir de lo anterior, vamos a caracterizar a continuación el contexto sociopolítico en el que surgió el Programa abordado.

Caracterización del contexto político de surgimiento del Programa: De acuerdo a Estela Miranda, los procesos de “modernización neoliberal” de los 90’ en nuestro país, derivaron en altas tasas de desempleo, precarización laboral, aumento de la pobreza, desigualdades sociales y la emergencia de nuevas formas de exclusión social que Argentina nunca antes había conocido. Esta situación adquiere una dramática visibilidad a partir de la crisis que se desata a fines del 2001. Miranda (2011).

Aparece entonces en la escena política una nueva forma de gobierno, que en América Latina se denominaron las “nuevas izquierdas” como señala Arditi (2009). Teniendo en cuenta los aportes de Arditi, los giros a la izquierda de América Latina no son sólo consecuencias de victorias electorales sino que producen un nuevo sentido común político e ideológico. Los derechos humanos, el pluralismo ideológico y la democracia multipartidista pasaron a formar parte del centro de la escena política gracias a la derecha y no a pesar de ella. La desigualdad y la discriminación pasan a ocupar un lugar central en la agenda pública. Todo esto hace, de acuerdo al autor, que las izquierdas latinoamericanas sean más Post-liberales que antiliberales: hay fenómenos y demandas que ocurren en los bordes del liberalismo y su estatuto en relación con éste es difícil de especificar. La política supranacional, los usos y costumbres, los municipios autónomos, el presupuesto participativo y los reclamos por cambios radicales en los patrones de participación y redistribución son algunos ejemplos dados por Arditi. (2009).

A diferencia de la década del 90’, en las “nuevas izquierdas” la agenda de políticas educativas se construye sobre un amplio consenso social que vuelve a depositar sobre la educación la expectativa de reparación simbólica y material de las desigualdades sociales. Se recupera el discurso de “igualdad educativa” y se reconoce el papel del Estado en la promoción y asignación de recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos en los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Análisis del Programa Ellas Hacen. Caracterización: A partir de los elementos teóricos hasta aquí desarrollados, analizaremos, como lo anticipamos, el Programa Ellas Hacen.

El Ellas Hacen –como señalamos en la Introducción- surge a principios del año 2013 (mediante la Resolución N° 2176) en el marco de un Programa preexistente del Ministerio de Desarrollo Social, denominado Argentina Trabaja. Ellas Hacen persigue como objetivo primordial “la inclusión social de mujeres Jefas de Hogar monoparentales desocupadas, que perciban la Asignación Universal por Hijo,

preferentemente con tres (3) o más hijos a cargo, menores de 18 años o discapacitados, o que sufran violencia de género, que vivan en barrios emergentes de extrema vulnerabilidad, que estén dispuestas a realizar en primer término, actividades de capacitación y terminalidad educativa de carácter obligatorio, que las habilite a realizar mejoras barriales y mejorar su calidad de vida.” (Artículo 2°. Res. 2176/13)

Por lo tanto podemos decir que el Ellas Hacen forma parte de las políticas públicas que explicitan como objetivo la mejora de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos socialmente a través de la educación -en el caso del Ellas Hacen, mediante la educación formal y la formación en oficios varios-. Conforme a la Resolución, el Programa obliga a las destinatarias a concluir los estudios primarios o secundarios según corresponda -aspecto en el que enfatizaremos al realizar el análisis crítico del Programa como expresamos en la Introducción de la Ponencia-. La Resolución también las obliga a realizar una capacitación en oficios que, en la provincia de Tucumán, tomó características diferentes a las que se señalan en los objetivos de dicha Resolución (se enseñaron preponderantemente oficios con finalidades diferentes, lo cual estuvo vinculado a una excesiva demora en la constitución de una escasa cantidad de cooperativas).

Implementación del Programa en Tucumán: El Programa Ellas Hacen concita, en diferentes grados, objetivos y acciones de dos Ministerios Nacionales -y correlativamente los mismos Ministerios en la provincia de Tucumán-: el Ministerio de Desarrollo Social y el de Educación. En Tucumán, entre 2013 y 2015, el Plan Ellas Hacen se implementó en San Miguel de Tucumán, Banda del Río Salí, Yerba Buena, Las Talitas, Tafí Viejo y Lules, que son los municipios ya beneficiados por el programa nacional Argentina Trabaja; y en las Comunas de El Cadillal, Los Nogales, Cebil Redondo, El Manantial, San Pablo, San Felipe y Santa Bárbara.

Como se señala en la página del Gobierno de la Provincia de Tucumán en los años de referencia, en Tucumán se habían constituido, en los municipios y comunas antes mencionados, 46 grupos del Programa, integrados por 40 mujeres cada uno -casi 2000 destinatarias-. Estos grupos funcionaban en diferentes instituciones de base: escuelas, asociaciones civiles y ONGs.

En Tucumán, en el período 2013-2015, hubo una Coordinación entre el Ministerio de Desarrollo Social y la Dirección de Jóvenes y Adultos y Educación No Formal para la ejecución del Programa Ellas Hacen. El Plan FINES -para concluir los estudios medios- con el que se articula el Ellas Hacen, depende de la Dirección de Jóvenes y Adultos y de Educación no formal en Tucumán.

El ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, principal encargado de administrar el programa en el ámbito local, propuso la realización, -además de los estudios primarios y secundarios y de los Talleres de capacitación laboral-, de talleres de debate, diálogo y reflexión, con el objetivo de acompañar y orientar a las beneficiarias del Programa en sus problemáticas; promover espacios de participación y de organización comunitaria a partir de los recursos existentes en cada comunidad; y desarrollar nuevas herramientas orientadas a disminuir el riesgo social.

Marco normativo-educacional y político en que se encuadra el Programa: La línea programática Ellas Hacen y la Resolución que le da origen se encuadran, desde la perspectiva normativo-educacional, dentro de la Ley de Educación Nacional -LEN- N°26206, que fija, entre otros fines y objetivos de la política educativa nacional, “Garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.”(Artículo 11, inciso e).

Los Programas y otras acciones vinculadas a la inclusión educativa y social como el Ellas Hacen, pueden entenderse, en otro nivel de análisis, en el marco del Postliberalismo teorizado por Ardití al que nos referimos previamente, el cual tiñó algunos gobiernos latinoamericanos y entre ellos el argentino desde aproximadamente los 2000°. El Postliberalismo hace posible, junto a los instrumentos legales de esa etapa, el surgimiento de estas políticas socioeducativas. Asimismo, dicho Postliberalismo no puede entenderse separado de la racionalidad política neoliberal, a la que se contraponen

El Ellas Hacen como tecnología de gobierno: Si consideramos como se expuso anteriormente respecto a las tecnologías de gobierno, que las mismas, como señalan Rose y Miller (1990) “pretenden conformar, normalizar, guiar, instrumentalizar las ambiciones, aspiraciones, pensamientos y acciones de los otros, a los efectos de lograr los fines que ellas consideran deseables” (Miller y Rose, 1990:8 citado en De Marinis, 1999), podemos observar que desde el discurso gubernamental el Ellas Hacen se presenta ante los actores sociales y educativos como parte de la respuesta a la desigualdad y a la exclusión social y educativa generados por el neoliberalismo.

Las destinatarias del Programa Ellas Hacen, que en su momento fueron niñas y jóvenes que desertaron del sistema escolar, o fueron excluidas por el mismo por sus condiciones socioculturales y económicas, vuelven al sistema educativo formal de la mano de este Programa, a concluir estudios primarios o secundarios a la vez que se capacitan en oficios en escuelas de formación profesional para a posteriori trabajar en cooperativas barriales. Ellas Hacen aparece así, desde la perspectiva gubernamental, también como una oportunidad de resolver problemas evidenciados en su momento por las estrategias pedagógicas tendientes a favorecer la permanencia de estos grupos sociales vulnerables en el sistema educativo formal. Es por todo lo antedicho que el par exclusión/inclusión serían los significantes principales que están detrás del discurso del Ellas Hacen.

Algunos aportes ligados a la fragmentación en relación con el Programa: Si tomamos en consideración la arista del Programa relativa a la obligatoriedad de concluir los estudios formales medios, el hecho de que las destinatarias tengan obligación de concurrir sólo dos días a la semana a la escuela secundaria –para respetar sus obligaciones como jefas de hogar con tres o más hijos y la realización de su capacitación en oficios y/o el trabajo en cooperativas-, tiene como correlato, de acuerdo a nuestro criterio, complicaciones para los docentes ya que por supuesto tienen además otros estudiantes, y también para ellas mismas respecto a los contenidos que realmente pueden aprender en esas circunstancias y las concomitantes posibilidades de aprobación de las diferentes instancias de evaluación escolar. Asimismo esta norma permisiva en materia de asistencia pone al descubierto, tanto o más que una mirada comprensiva hacia las condiciones materiales de vida de estas mujeres, las muchas exigencias a las que deben responder en sus circunstancias vitales, y nos lleva a la necesidad de replantearnos la calidad de la educación que reciben, aun cuando directivos y docentes pongan todo de sí para brindarles lo mejor. No debemos olvidar además que las escuelas nocturnas (donde se cursa la secundaria para adultos), de por sí tienen una carga horaria reducida en relación a la diurna y a veces problemas de infraestructura y/o equipamiento de diverso grado que las colocan en muchas ocasiones en condiciones de inferioridad en materia de calidad respecto a instituciones que funcionan en otros turnos. De hecho la población que concurre generalmente responde a sectores carenciados económicamente. A lo anterior se suma que en 2013 el Programa comenzó en Tucumán a fines de julio y las destinatarias comenzaron a concurrir a clases a mediados de año junto a compañeros/as que venían desde principios de año. También debe considerarse, de acuerdo a nuestro criterio, la diferencia de infraestructura y equipamiento entre escuelas rurales, suburbanas, urbanas y sus distintos turnos de funcionamiento, lo que habla también de la calidad de la educación recibida.

Esta diferenciación entre los estudiantes que concurren habitualmente a las escuelas secundarias para adultos y las mujeres del Ellas Hacen que van a esos mismos lugares pero un par de veces a la semana –así como otros aspectos ya analizados-, nos remiten al término fragmentación, que de acuerdo a Tiramonti (2009), no es sólo un modo de configuración del espacio social o educativo, caracterizado por la segregación de los sujetos y de los grupos, sino que da cuenta de una distancia entre los que habitan segregadamente y que puede caracterizarse por la pertenencia a mundos diferentes. La fragmentación es una forma de organización del espacio, resultante de una práctica social segregativa que construye mundos diferentes para los distintos grupos, poseyendo pocas referencias a una totalidad o espacio común. Se trata de una configuración espacial que impide la coexistencia de lo múltiple y diferente y genera una dinámica constante de fragmentación. La tendencia de incorporación de los distintos sectores sociales a la educación, ha estado acompañada por un proceso de fragmentación del campo educativo consistente en la generación de diferentes instituciones para diferentes grupos. Estas políticas de inclusión segregada se basan en la construcción de patrones de normalidad diferentes para cada fragmento educativo y de la configuración de un espacio segmentado para la incorporación social (Tiramonti, 2009).

Desde la perspectiva de Gentile, aun cuando los países de la región establecieron nuevos marcos legales que consagran derechos específicos y amplían la obligatoriedad escolar, la persistencia de la combinación entre pobreza y desigualdad, el desarrollo fragmentado de los sistemas educativos y la promoción de una cultura privatista y economicista del derecho a la educación que aún perdura, se traducen en procesos de “exclusión/incluyente”. Ello condiciona el efectivo cumplimiento de la concepción democrática de la educación como “bien público” y como “derecho humano” que aparece en esos nuevos marcos legales, produciendo para algunos sectores poblacionales una “universalización sin derechos” y una expansión educativa “condicionada” (Gentile, 2009).

Al análisis sobre la fragmentación/exclusión en la terminación de estudios medios, podría sumarse el

abordaje de la imparcialidad que generó en el Programa la “mediación” de “punteros políticos”, así como la consideración de las condiciones en que se lleva a cabo la capacitación profesional de las destinatarias, pero estas cuestiones no son objeto de análisis en esta Ponencia.

Por todo lo analizado en este trabajo, concluimos que hay una brecha entre el Programa Ellas Hacen visto desde una óptica discursiva, y su efectiva implementación en la provincia de Tucumán.

### **Bibliografía**

- Arditi, Benjamín (2009): “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?”, en *Ciências Sociais Unisinos* 45(3), setembro/desembro, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, Brasil.
- De Marinis, Pablo (1999): “Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)”. En Fernando García Selgas y Ramón Ramos Torre (comps) *Globalización, riesgo, flexibilidad. Tres temas de la teoría social contemporánea* (pp. 81 a 91). Madrid: Centro de Investigaciones Sociales.
- Giovine, Renata (2012): *El arte de gobernar al sistema educativo: discursos de estado y redes de integración socioeducativas*. Universidad Nacional de Quilmes. Editorial Bernal.
- Grande, María Inés (2014): “Posibilidades y limitaciones del Programa Ellas hacen para paliar la desigualdad social y la exclusión educativa de sectores sociales carenciados”. Ponencia en las I Jornadas Internacionales “El Sistema Educativo y la Cultura en el Centenario de la UNT”, Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Ciencias de la Educación, San Miguel de Tucumán, 29, 30 y 31 de Octubre de 2011. Publicado en soporte electrónico.
- Miranda, Estela (2011): “Globalización Periférica, regulación política del sistema educativo y producción de desigualdades en Argentina: ¿Dónde estamos ahora?” en *Revista Rizoma Freireano*, Instituto Paulo Freire de España, España. N°10, Año 2011
- Tiramonti, Guillermina (2009): “Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas”. En Tiramonti y Montes (comps.) *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Ed. Manantiales, Buenos Aires.