

**La evolución del Programa «Ellas Hacen» como política social  
argentina con pretendido enfoque de género**  
**The evolution of the «Ellas Hacen» program as an Argentine social  
policy with a purported gender focus**

Tatiana Marisel Pizarro  
Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISE)  
Universidad Nacional de San Juan  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas  
y Técnicas (CONICET), San Juan, Argentina  
[tatianamariselpizarro@gmail.com](mailto:tatianamariselpizarro@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0002-3701-5156>

**Fecha de recepción: 16 de diciembre del 2020**

**Fecha de aceptación: 7 de octubre del 2021**

**Cómo citar:**

Pizarro, Tatiana Marisel. 2022. La evolución del Programa «Ellas Hacen» como política social argentina con pretendido enfoque de género. *Revista Reflexiones* 101 (2). DOI 10.15517/rr.v101i2.45158

**Resumen**

**Introducción:** En 2013, se creó el Programa Ellas Hacen, cuyas destinatarias eran mujeres que se encontraban en situación de vulnerabilidad socioeconómica y/o eran víctimas de violencia de género. En 2018, este se unificó junto a otras políticas en el Programa Hacemos Futuro.

**Objetivo:** El objetivo de este artículo es el de presentar la evolución de la política social Ellas hacen, desde su creación en 2013 hasta su unificación en el Programa Hacemos Futuro en 2018. De este modo, a través del recorrido por dos gestiones gubernamentales distintas (Cristina Fernández – Mauricio Macri), problematizamos en la manera en que se la define como una medida con un pretendido enfoque de género, mientras que en el diseño y la práctica de esta se omiten problemáticas vinculadas al mismo.

**Metodología:** Para cumplir con el propósito planteado, acoplamos la mirada de los estudios de género a las políticas públicas. Las reflexiones que constituyen a este artículo devienen de un análisis teórico-crítico del programa mencionado.

**Resultados:** La llegada de Cambiemos como nueva gestión política después de tres mandatos presidenciales kirchneristas, se constituye no sólo como una nueva etapa, sino como un cambio de paradigma en lo referido a políticas públicas con especial impacto en las mujeres. Con la transición del Ellas Hacen al Hacemos Futuro se observa un retorno a visiones que comprenden al empobrecimiento de las mujeres como individual y su solución está vinculada con la focalización y la meritocracia. Las derivaciones en

términos de diseño, gestión e implementación de estos programas tuvieron implicancias negativas sobre las mujeres.

**Conclusión:** Con este artículo damos cuenta de cómo el Estado omite e infiere las particularidades de dicho grupo poblacional -las mujeres- en este tipo de medidas, factor que conlleva a profundizar aún más en las inequidades entre los géneros.

**Palabras claves:** Mujeres, Políticas sociales, Cuidado, Feminización de la pobreza, Ellas Hacen.

### *Abstract*

**Introduction:** In 2013, the Ellas Hacen Program was created, targeting women in situations of socio-economic vulnerability and/or victims of gender-based violence. In 2018, it was unified with other policies in the Hacemos Futuro Program.

**Main objective:** The objective of this article is to present the evolution of social policy Ellas Hacen, from its creation in 2013 until its unification in the Hacemos Futuro in 2018. In this way, through the journey through two different governmental initiatives (Cristina Fernández - Mauricio Macri), we problematize the way in which it is defined as a measure with a purported gender focus, while in the design and practice of this, problems related to it are omitted.

**Methodology:** To fulfill the stated purpose, we integrate the view of gender studies into public policies. The reflections that constitute this article derive from a theoretical-critical analysis of the program mentioned.

**Results:** The arrival of Cambiemos as a new political administration after three Kirchner's presidential mandates, is constituted not only as a new stage, but as a paradigm shift in terms of public policies with special impact on women. With the transition from Ellas Hacen to Hacemos Futuro, we see a return to visions that include the impoverishment of women as individuals, and their solution is linked to focalization and meritocracy. The referrals in terms of the design, management and implementation of these programs had negative implications for women.

**Conclusion:** With this article we realized how the State omits and infers the particularities of this population group -women- in this type of measures, a factor that leads to further deepening gender inequities.

**Keywords:** Women, Social politics, Care, Feminization of poverty, Ellas Hacen.

## **Introducción**

El presente artículo pretende mostrar la evolución del Plan Ellas Hacen (2013) hasta su unificación en el Programa Hacemos Futuro (2018). Siendo el Programa Ellas Hacen una medida clave en la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y reformulada durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), se considera de gran importancia que se analice la evolución de esta política, con especial foco en las mujeres, tal como su nombre lo indica. Con este recorrido, se pretende problematizar el modo en

que a la medida se la definió con una perspectiva de género y con el transcurso del tiempo ese enfoque se desdibujó. Para cumplir con este objetivo, se acopló la mirada de los estudios de género a las políticas públicas, por lo que las reflexiones del artículo son el resultado de un análisis teórico-crítico del programa ya mencionado.

Con esta perspectiva analítica resulta de gran interés analizar y describir al Programa Ellas Hacen como una medida clave que tuvo gran llegada a la población. Dicha medida gestada en Argentina durante la década kirchnerista (2003 – 2015), momento histórico en el que se establecieron distintas políticas sociales que se generaron sobre tres ejes: inclusión, universalidad y solidaridad.

Ellas Hacen surgió como una forma de acompañar a las mujeres en la conclusión de sus estudios primarios y secundarios, en el inicio de estos en otros niveles, los terciarios o universitarios y, además, como una manera de capacitarlas para formarse en oficios y crear cooperativas. En este sentido, resulta propicio analizar la evolución de este programa en distintas gestiones gubernamentales y así poder observar cómo repercutieron sus modificaciones en las principales beneficiarias: mujeres en situaciones de vulnerabilidad social.

Al iniciar, el documento realiza una breve enunciación sobre las características de las políticas públicas en Latinoamérica y las particularidades de la ciudadanía de las mujeres en dicho contexto. Luego, se presenta el Programa Ellas Hacen y sus aspectos principales: desarrollo de la política, creación de cooperativas, dictado de talleres de formación y las particularidades de las destinatarias. Finalmente, se muestran los cambios más significativos en términos de perspectiva de género que la política tuvo a partir del cambio de gestión gubernamental.

### **Políticas sociales en Latinoamérica**

Durante los primeros quince años del siglo XXI, los programas de ajuste estructural enraizados en América Latina cambiaron el rumbo que tenían las políticas sociales hasta entonces, lo que hizo que el Estado dejara de ser el responsable de los mecanismos redistributivos que beneficiasen a toda la ciudadanía para segmentar su atención en grupos y proyectos particulares.

Con esto, se crearon políticas de focalización, cuyo diseño, gestión e implementación estuvieron centrados en aquellos grupos «vulnerables socialmente». Este concepto es clave en este artículo y posee dos elementos explicativos; por un lado, la incertidumbre económico-social con la que viven determinadas familias y/o individuos en cuanto a sus condiciones de vida; por otro lado, por aquellas estrategias que emplean esas personas para afrontar a esa situación (Pizarro 2001)

En el caso de América Latina, se impulsaron los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTCI) como la principal forma de intervención de los gobiernos para atender a la población en situación de pobreza, mediante la garantía de cierto nivel básico -en general mínimo- de ingresos monetarios (Rodríguez Enríquez 2011). A raíz de los PTCI, el paternalismo estatal determinó que la mejor forma de atenuar las situaciones de pobreza era la de satisfacer las necesidades básicas de la población en

situación de vulnerabilidad socioeconómica a través de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas. En este sentido, se planteó la necesidad de tener un enfoque operativo<sup>1</sup> que facilitase la observación de políticas públicas (Subirats 2000).

En Latinoamérica, la orientación que tuvieron las políticas sociales desarrolladas en el último cuarto del siglo XX y el primero del siglo XXI muestra la focalización en determinados grupos sociales como única estrategia posible para alcanzar progresivamente la universalización de la satisfacción de las necesidades básicas (Franco 1996). Con la implementación de estas medidas se impulsó una especie de «metamorfosis de la práctica estatal» que pretendía la existencia de un equilibrio fiscal, una merma del gasto público y, con esto, mostrar una eficacia en la gestión.

Lo anterior se debió a que en los años en los que se hicieron reformas estructurales pro mercado mutaron drásticamente las maneras de organización y funcionamiento de orden estatal (Acuña 2011). Lo que hizo que entraran en juego organismos multilaterales con recomendaciones que, más allá de la contextualización físico-temporal situada, propusieron modificaciones en las estructuras estatales<sup>2</sup> y de las políticas sociales implementadas o a implementar.

En relación con esto, en Argentina, durante el gobierno de Eduardo Duhalde (2002), se instituyó el Plan Jefes y Jefas de Hogares desocupados, cuyo fin era el de cumplir con el Derecho Familiar de Inclusión Social. El público objetivo de esta medida fue, tal como su nombre lo indica, las personas jefas de hogares, desocupados/as, con hijos o hijas menores de 18 años o discapacitados/as.

En la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007), en 2005, se instituyó como reemplazo de ese plan al Programa Familias por la Inclusión Social, con el propósito de contribuir con el desarrollo de las personas menores de edad tanto en el sistema educativo como en el sanitario; de este modo, a través de esta medida se buscó evitar situaciones de exclusión en todas aquellas familias<sup>3</sup> que se encontrasen en condiciones de vulnerabilidad

---

<sup>1</sup> De este enfoque se desprendan ocho componentes claves: la solución de un problema público (la política surge para resolver una demanda social reconocida políticamente como un problema gubernamental), la existencia de grupos-objetivo en el origen del problema (se busca modificar u orientar la conducta de grupos sociales cuyo comportamiento origina el problema que se pretende resolver), una coherencia institucional (requiere que las decisiones y acciones que se lleven a cabo estén relacionadas entre sí), la existencia de diversas decisiones y actividades que constituyen un conjunto de acciones que van más allá de la mera decisión única y específica, un programa de intervenciones (en el que el conjunto de acciones deba incluir decisiones concretas que refieran a la actuación a implementar), el papel clave de los actores públicos (en el que el conjunto de acciones y decisiones solo se consideran políticas sociales cuando quienes las emprenden o toman son actores públicos) y, finalmente, una naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades, debido a que las formas de acción son tanto coercitivas como incentivadoras (Subirats 2000).

<sup>2</sup> Para observar y analizar estos cambios también es preciso tomar en consideración elementos como el Estado -en cuanto a sus competencias-, la acción -en relación con la intención de ser un acto específico- y la intervención -su capacidad de actuar con el objetivo de cambiar el estado de las cosas dentro de una sociedad- (Acuña 2011).

<sup>3</sup> Respecto a esto, Bertranou (2011) explica que el IDH -Índice de Desarrollo Humano- permitía otorgar subsidios -sujetos a contraprestaciones familiares en salud y escolaridad- a familias en situación de pobreza con hijos e hijas menores de 19 años y también a embarazadas que no reciban ayuda económica del Estado ni asignaciones familiares.

social. En el artículo 1 de la norma 825/2005 se establece que «El Programa Familias por la Inclusión Social tiene como objetivo fundamental promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos, en el marco del Plan Nacional Familias» (Resolución del Ministerio de Desarrollo Social 2005)

Como complemento, el Programa Emergencia Alimentaria (PEA) para la población en contextos frágiles con grados de riesgo en el sostenimiento de su subsistencia, disponía la provisión de alimentos y otros productos que permitiesen atender necesidades básicas. En este contexto, se implementó también el Programa Emergencia Sanitaria (PES), mediante el cual se garantiza la provisión de medicamentos y diversos insumos de uso asistencial y hospitalario; al igual que el abastecimiento de medicamentos genéricos para la atención primaria de la salud (Bertranou 2011).

En general, estos Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTCI) pusieron el foco en el bienestar de niños y niñas, por lo que las receptoras del beneficio fueron las mujeres de estos hogares, ya que se presumía que son ellas las que velan por la prosperidad de sus hijos e hijas. En este punto es imprescindible subrayar que el hecho de que estos programas tuvieron como destinatarias a las mujeres no los transformaba en políticas con perspectiva de género.

Respecto a esto, es preciso aclarar dos aspectos: por un lado, en este artículo se adopta la noción de perspectiva de género propuesta por Marta Lamas (1999) al entender que es aquella que implica reconocer que una cosa es la diferencia sexual y otra cosa son las atribuciones, ideas, representaciones y prescripciones sociales que se construyen tomando como referencia a esa diferencia sexual. Todas las sociedades estructuran su vida y construyen su cultura en torno a la diferencia sexual. Esta diferencia anatómica se interpreta como una diferencia sustantiva que marcará el destino de las personas. En relación con esta noción, un punto importante por mencionar es que los PTCI no toman en consideración aspectos naturalizados como la distribución desigual del trabajo de cuidado y no remunerado por el género. Al contrario, cuando se les otorga la titularidad a las mujeres, esta suele ser concedida en su carácter de cuidadora, sin que se incluyan en los componentes del programa aspectos que permitan o promuevan una redistribución del trabajo remunerado y no remunerado en el interior de los hogares. En definitiva, hay una ausencia de mecanismos de participación de la voz de las personas beneficiarias y de identificación y atención de las demandas específicas de las mujeres.

El otro aspecto por aclarar es que para que exista una formulación de políticas públicas con perspectiva de género es preciso que se produzca un «estudio-diagnóstico de género que, al identificar y describir la situación y características del objeto de estudio y transformación en cuestión, tome en consideración las diferencias entre mujeres y hombres, y en un plano causal, analizando los factores que generan desigualdades y evaluando la factibilidad de modificarlas. Consecuentemente, a partir de estudios de esta naturaleza puede avanzarse en la elaboración de propuestas de acción que procuren

modificar las desigualdades de género que hayan sido detectadas» (Rodríguez y Bueno Sánchez 2006, 20).

En tal sentido, es interesante observar cómo estas diferencias construidas y jerarquizadas socialmente permiten presentar relaciones de género en las que tanto hombres como mujeres establecen propias identidades genéricas; situación que se repite cuando se hace la distinción entre lo público y lo privado<sup>4</sup>, lo femenino y lo masculino. Por esto, es importante realizar un análisis que amplíe la visión de lo político<sup>5</sup>, al enmarcar aspectos que aborden temas que se ubican dentro de aquello que es invisible, privado e íntimo.

### **Entre el ser y no ser de la ciudadanía de las mujeres**

En pleno siglo XXI, las diferencias existentes entre las realidades de los varones y las mujeres siguen siendo lacerantes en términos de inequidad<sup>6</sup>. La desigualdad puede observarse en distintos ámbitos: los escasos puestos de liderazgos ocupados por mujeres<sup>7</sup>, los menores registros de la presencia femenina en el mercado de trabajo formal directamente relacionados con la llamada feminización de la pobreza<sup>8</sup>, etcétera. Esta situación también se traslada a la esfera privada del hogar, en la que la desigualdad está enraizada en la distribución inequitativa de las tareas domésticas y de cuidado, arraigadas en estructuras que señalan que son responsabilidad de las mujeres, solo por su género.

La condición social de la mujer en la actualidad es resultado del modelo patriarcal imperante, que le asigna aún un perfil obligatorio por su naturaleza femenina con una serie de actividades de cuidado de los miembros del grupo. Este trabajo no remunerado parece estar bajo un manto de invisibilidad en el reconocimiento del ámbito económico por la concepción errónea de solo pertenecer al carácter privado de las relaciones familiares (Antonopoulos et al 2007).

---

<sup>4</sup> «La división público-privado es una dimensión clave en la conceptualización de las principales estructuras que contribuyen a mantener y reproducir la desigualdad de género, tales como la organización del trabajo, la intimidad y la ciudadanía. Estas estructuras interconectadas están formadas por normas, valores, instituciones y organizaciones que reproducen la desigualdad de género en cada una de estas tres esferas» (Verloo y Lombardo 2007, 28).

<sup>5</sup> Esta afirmación se basa en la postura de Kate Millet, que plantea en su obra *Política sexual* (1969) que «lo personal es político», al referirse a la política como un cúmulo de estrategias que también pretenden mantener un sistema de dominación patriarcal en ámbitos «privados» como la familia y la sexualidad. Asimismo, eso personal alude a movilizar a las mujeres en colectivo al trasladar lo privado al ámbito de lo público, un interés en términos de luchas.

<sup>6</sup> En referencia a esto, Marcela Lagarde señala que «el mundo contemporáneo se caracteriza por una organización social de géneros y por una cultura sexista que expresa y recrea la opresión de las mujeres y de todas las personas que son diferentes del paradigma social, cultural y político de lo masculino. Se caracteriza, asimismo, por un sistema político, público y privado, de dominio de hombres sobre mujeres» (1996, 410)

<sup>7</sup> En la Argentina, la participación de las mujeres en las cúpulas empresariales es del 15% (Perfil 2019).

<sup>8</sup> En el primer semestre de 2018, el 37% de las personas de la población urbana cubierta por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de Argentina vivían en hogares donde se identifica a una mujer como la jefa de hogar. Sin embargo, esas personas representaban casi 41% en los hogares que se encontraban debajo de la línea de pobreza. El porcentaje de personas debajo de la línea de pobreza en hogares con jefa mujer era de casi 30% mientras que en los hogares donde se identifica a un hombre como jefe ese porcentaje era de alrededor de 26% (González Rozada 2019).

A propósito de esto, es oportuno preguntar y analizar cómo las identidades de género y la interpretación de estas son aún las determinantes en la construcción social y discursiva tanto en aspectos culturales, económicos y políticos, como en el caso de su inclusión en las políticas sociales. En otras palabras, la transformación de esta situación depende de la desnaturalización de lo público-privado que rige también en estas políticas (Phillips 1998).

Alcanzar la igualdad involucra el desmitificar los constructos discursivos que pregonan a los varones como los únicos capaces de resolver asuntos políticos; por lo que, es preciso no solo erradicar estas naturalizaciones, sino que las mismas políticas tengan entre sus objetivos dispositivos que lo realicen (Nott y Kylie 2000). Para esto, es preciso mencionar la transversalización de género como mecanismo que permite acometer contra las desigualdades políticas, económicas y sociales que tienen como factor de influencia a los géneros. Esto conllevaría a que el Estado ponga el foco en los procesos de creación y aplicación de las políticas sociales desde una perspectiva de género.

La llamada ciudadanía de las mujeres ha sido desarrollada en contraposición al concepto universal de ciudadanía planteado por varones y para ellos mismos, y que excluye a las mujeres. Por décadas, han sido las distintas agrupaciones feministas las que se han opuesto y luchado contra las inequidades que sufren las mujeres ante la necesidad de ganar más derechos y espacios dentro de un sistema patriarcal, la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer son ejemplos claves de las exposiciones sobre esta situación.

En esta línea, la politóloga Mary Dietz (2001) plantea que el eje de los cuestionamientos de las feministas debe estar focalizado en quién y cómo se toman las decisiones, en interpelar y comprender a la ciudadanía como un bien en sí mismo y como un proceso continuo en el que es casi imperativa la incorporación activa de la mujer en el mundo público. Esta última, aunque escasa y a fuerza de leyes de cupo<sup>9</sup> en el caso del ámbito político, ha permitido que muchas constituciones latinoamericanas incluyeran la diversidad junto con la igualdad legal, real, social y de género (Bareiro y Soto 2016).

En este sentido, esta particularidad que otorga la igualdad debe ser tomada con cautela. La ausencia implícita de ésta en el mito de las oportunidades equitativas deja ver aquellos supuestos que niegan la realidad de las inequidades relacionadas a la discriminación sexual, los estereotipos y la subordinación de las mujeres (Dietz 2001). En relación con esto, es posible observar que la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (2016) de la CEPA, plantea que el ejercicio pleno de la ciudadanía femenina estará dado no solo cuando las mujeres se incorporen activamente a la denominada vida

---

<sup>9</sup> Argentina ha sido un país pionero en la sanción de una ley de cupo femenino como medida de acción afirmativa para asegurar la representación de las mujeres en el Congreso de la Nación. En 1991 la Ley 24.012 estableció un piso mínimo de representación de mujeres en las listas partidarias para los cargos Legislativos Nacionales. Las mismas debían estar compuestas de al menos un 30% de mujeres. El día 22 de noviembre de 2017 el Congreso Nacional avanzó hacia la sanción de la Ley de Paridad de Género para las listas de cargos electivos y partidarios (Ley 27.412). De acuerdo con la nueva ley, a partir de las elecciones para la renovación parcial de ambas cámaras en 2019, las listas legislativas deberán contener un 50% de candidatas mujeres de forma intercalada (Del Cogliano y Degiusti 2018).

pública, sino cuando puedan contribuir como ciudadanas de pleno derecho. Esto podrá lograrse una vez que las distintas formas de representación política postulen una concepción de desarrollo que incluya a lo privado y no soslaye las diferencias de género.

Tal como expresa la filósofa feminista Nancy Fraser (1997), el Estado en su papel de intérprete de necesidades da por sentado ciertas significaciones del rol de los agentes en la reproducción social y asumen lo justo y adecuado para ellos. En esta línea, se puede hacer alusión a lo que Rania Antonopoulos y Francisco Cos-Montiel –con su interpretación sociopolítica del desarrollo como proceso cultural, político y económico– analizan esta situación desde la perspectiva de las desigualdades entre mujeres y hombres derivadas de la división sexual del trabajo. Respecto a estas, plantean que no son cuestionadas, sino que se las comprende como resultado de una organización natural de las funciones sociales. De hecho, exponen que las políticas sociales son formuladas de acuerdo con el modelo de familia nuclear, en el que la mujer toma un rol pasivo dentro de ese desarrollo, debido a que no se la ve más allá de su papel reproductivo y de cuidadora (Antonopoulos et al. 2007).

Ante este análisis, María Elena Valenzuela y Claudia Mora (2009) presentan a la mujer como un sujeto que convive –o sobrevive– dentro de una pobreza cualitativa y cuantitativa distinta a la de los hombres. Es que aún, a principios del siglo XXI, los Estados latinoamericanos siguen siendo caracterizados por su naturaleza patriarcal –según la extensión de la noción beauvariana<sup>10</sup> de este–. Es por esto por lo que se señala al Estado como una institución que (re)produce múltiples dominaciones y discriminaciones de las sociedades latinoamericanas, en especial, aquellas referidas al género (Bareiro 1997).

El Estado es la institución que cuenta con el poder para que la sociedad cumpla lo que disponen sus dirigentes. Históricamente, bajo sus diversas formas, han sido las mujeres quienes han estado en situaciones de subordinación, en las que el poder era ejercido sobre ellas. En este punto es en el que radica la desigualdad mencionada, en la existencia de privilegios que los hombres tienen en la sociedad y el Estado; en otras palabras, en la comunidad política (Bareiro 1997).

Al respecto, la antropóloga María Carolina Feitó (2004) plantea que, si se hace un paralelismo entre «una determinada concepción de la historia de la humanidad, de las relaciones entre hombre y la naturaleza, asumiendo al mismo tiempo un modelo implícito de sociedad considerado como universalmente válido y deseable, se puede inferir que muy lejos está la mujer de alcanzar eso que es válido y deseable» (p. 5). En otras palabras, esa ciudadanía plena. En conjunción a esto, el concepto de ciudadanía refiere al derecho que tienen las sociedades de intervenir en el poder político y, en simultáneo, a ser intervenidas (Bareiro 1997).

---

<sup>10</sup> Se hace alusión a la *falacia androcéntrica* presentada por Simone de Beauvoir, que refiere a todas aquellas construcciones mentales creadas en la civilización occidental, las cuales no pueden ser corregidas *añadiendo* a las mujeres. La frase de Beauvoir «No se nace mujer, se llega a serlo», hace referencia a las dificultades que atraviesan las mujeres en este sistema.

En este sentido, es preciso traer a colación la postura de la feminista Chandra Mohanty, respecto al modo en que es construida la mujer como un compuesto cultural e ideológico mediante distintos discursos de representación sobre cómo son las mujeres reales –con sus propias historias-. Es en este punto en el que la autora pone especial énfasis en aquellos discursos que «colonizan de forma discursiva las heterogeneidades materiales e históricas de las vidas de las mujeres en el Tercer Mundo» (Mohanty 2008, 11). Aun así, es importante que en lo relacionado al ámbito laboral se tenga en consideración que «incrementar la participación laboral no debería, sin embargo, ocurrir a todo costo, ni especialmente a costo de las propias mujeres o de las nuevas generaciones. Promover la participación laboral femenina supone reorganizar el orden social, especialmente cuando este no ha sido estructurado considerando la participación laboral femenina» (Cardenas Tomažič y Hein 2018, 167).

### **Acerca del programa Ellas Hacen**

Durante la primera gestión presidencial de Cristina Fernández, a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se creó el Programa Ingreso Social con trabajo Argentina Trabaja, bajo la Resolución 2476-2010. En el artículo 5 se especifica que la marca registrada Argentina Trabaja es de uso común a los programas del Plan Nacional de Desarrollo local y economía social Manos a la obra. Este se implementó a partir de 2009.

Estuvo compuesto por diversos programas que tenían como eje el desarrollar la economía social y ahondar en estrategias territoriales. Dentro de este, en 2013, durante la segunda gestión presidencial de Cristina Fernández, se gesta el Programa Ellas hacen. En marzo de 2013 se incorpora al Programa Ingreso Social con Trabajo bajo la Resolución 3182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Ellas Hacen fue una política con pretendido enfoque de género, pensada para aquellas mujeres que se encontrasen en situación de vulnerabilidad socioeconómica y/o eran víctimas de violencia de género. Hasta 2015, las beneficiarias de Ellas Hacen eran 78.377<sup>11</sup>.

Un punto para destacar es que el Argentina Trabaja se implementó a través de gobiernos municipales y de organizaciones sociales, mientras que el Ellas Hacen se gestionó a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, lo que permitió que la medida tuviese un carácter más federal. Tal como lo explica Pacífico (2019), el lanzamiento de Ellas Hacen caracteriza a una época de Argentina en la que las mujeres se volvieron las principales destinatarias de programas como administradoras de beneficios para los sectores considerados vulnerables socioeconómicamente.

De acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Social (2015), según los criterios de selección, la población destinataria correspondía a mujeres jefas de hogar con tres o más hijos/as menores de 18 años a cargo, desocupadas, que atravesasen situaciones de violencia. Por un lado, resulta interesante observar cómo la representación de la

---

<sup>11</sup> Jefatura de Gabinete de Ministros. *Memoria detallada del estado de la Nación 2016*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación, 2016.

«desocupación» excluye al trabajo de cuidado y reproductivo de las mujeres, dejando en claro que desde el Estado no hay un reconocimiento del rol activo de las mujeres en la sociedad. De hecho, esta invisibilización conllevó a diversas tensiones en sus realidades, ya que las beneficiarias del programa se vieron obligadas a darle una solución a una potencial tercerización de las actividades que realizaban ellas mismas al interior de los hogares (Guerrero, Guerrero y Zangaro 2018).

Por otro lado, en este aspecto, puede observarse que los criterios para acceder al programa también se establecieron en torno a la maternidad. No obstante, en el caso que la mujer aspirante al beneficio no tuviese hijos/as, pero sí fuese víctima de violencia, podía ser exceptuada de este requisito, pero debía contar con un informe social emitido desde el Consejo Nacional de Mujeres; es decir, la maternidad era un factor importante en el otorgamiento del beneficio. En cuanto al ingreso monetario es clave aclarar que este era de carácter individual y otorgado en función de las asistencias a las capacitaciones y la conformación de cooperativas.

El objetivo era alcanzar a cien mil mujeres de distintas partes del país -se inscribieron 98.876-, aunque fue la provincia de Buenos Aires la que tuvo mayor cantidad de inscritas con un 56,4% del total. A su vez, el Ministerio de Desarrollo Social (2015) destaca que el 83% de las beneficiarias se encontraban en edad reproductiva al pertenecer a un rango etario 18 a 39 años. Cabe mencionar que una de las características de esta población es su alto índice de desocupación. Esto se refleja en los datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al momento de realizarse la primera inscripción en el programa durante el segundo trimestre de 2013, el índice de desocupación de mujeres menores de 29 años correspondía a un 17,4%, mientras que en el caso de los varones era de un 13,1%.

Tal como lo afirma Isola Zorrozúa «la población objeto efectivamente conforma “el núcleo duro de la vulnerabilidad y exclusión sociocupacional” (2019, 132). Finalmente, según datos del Ministerio de Desarrollo Social, «al programa EH ingresaron a nivel nacional 98.876 mujeres, de las cuales el 13,5% tiene hijas e hijos discapacitados, el 20% declaró situaciones de violencia de género en la preinscripción, y más del 50% tiene entre 30 y 39 años. Además, el 89,9% de estas mujeres no ha completado la educación formal y solo el 2,5% ha finalizado estudios secundarios» (2019, 134).

Además, el programa estuvo destinado a la creación de cooperativas por parte de mujeres, con el objetivo de mejorar las condiciones urbanas de los barrios en los que residían. De este modo, a través de esta política, se propuso favorecer tanto a las beneficiarias como a los/as demás habitantes de los asentamientos en los que las mujeres focalizaban su labor, al poder cumplir con el derecho a una vivienda digna<sup>12</sup> para todas y todos.

En relación con esto, el trabajo realizado por las beneficiarias de Ellas Hacen abarcaba desde el reacondicionamiento de lugares públicos -pintura de plazas, limpieza y arreglo de veredas, mantenimiento de espacios verdes, etcétera- hasta construcciones

---

<sup>12</sup> Derecho detallado en el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional Argentina y numerosos tratados internacionales.

de hogares y su mantenimiento. Para hacerlo, las mujeres debían capacitarse en diversos oficios y asistir a talleres de economía social, de perspectiva de género, y otros más que les permitiesen alcanzar una mirada empoderada, además tenían la posibilidad de terminar sus estudios mediante el Programa FinEs<sup>13</sup>. En este aspecto, cabe aclarar que, al momento de la inscripción, aproximadamente un 20,1% de las mujeres beneficiarias no había culminado su educación en el Nivel Primario y un 87,9% no finalizó el Nivel Secundario (Ministerio de Desarrollo Social 2015).

A través del programa Ellas Hacen, mediante un pago mensual con prestaciones básicas<sup>14</sup> como obra social y la realización de registros contributivos a través de un monotributo social<sup>15</sup>, las mujeres pudieron acceder a la economía formal. Mediante este programa, se buscó la generación de empleo a través de organizaciones asociativas - cooperativas- fomentadas y avaladas por el Gobierno, la conclusión educativa a través del programa FinEs<sup>16</sup> y la asistencia en situaciones de violencia de género (Rodríguez Enríquez y Pautassi 2014).

Aquellas beneficiarias del programa percibían los mismos «incentivos de inclusión social» que los/as titulares del Programa Ingreso Social con trabajo-Argentina Trabaja (Arcidiácono y Bermúdez 2018a). Para contextualizar mejor, es útil contrastar el monto del beneficio con el costo de la canasta básica; esta comparación permite indicar la línea de pobreza del momento. En diciembre del 2016, el beneficio correspondía a \$4.030 (41,86 dólares estadounidenses, aproximadamente), un monto similar a la canasta básica de ese mes que ascendía a \$4.257 (44,11 dólares, aproximadamente).

Con Ellas hacen, se pretendía que las mujeres pudiesen fortalecer su autoestima y su autonomía económica a través del estudio y del trabajo en organizaciones asociativas, espacio en el que se generaba compañerismo con mujeres que vivieron situaciones similares, así como la posibilidad de conciliar las tareas reproductivas de su hogar con las actividades previstas por el programa.

### Mujeres cooperativizadas

El Programa Ellas Hacen introdujo el concepto de cooperativas como un factor totalmente novedoso en las políticas destinadas a mujeres. La medida propuso la creación de cooperativas por parte de las beneficiarias como posibilidad de un trabajo autogestivo futuro. Para esto, se les brindaba distintas capacitaciones vinculadas a oficios y a la culminación de niveles educativos incompletos. De este modo, ya no solo se debía cumplir con ciertos requisitos para la obtención de los beneficios como en los PTCI, sino que se proponía una transferencia de ingresos por la realización de trabajos y obtención de capacitaciones.

---

<sup>13</sup> Plan destinado a jóvenes y personas adultas que deseen completar la educación primaria y secundaria.

<sup>14</sup> Además, a las cooperativistas se les brindan equipamientos según la labor que realizan y seguros de vida personales y ante tercero, a modo de prevención de alguna eventualidad. El monto correspondiente corre por parte del programa.

<sup>15</sup> Es una categoría tributaria permanente, creada con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad que han estado históricamente excluidas de los sistemas impositivos y de los circuitos económicos.

<sup>16</sup> Resolución N° 2176/13.

Como se mencionó previamente, el *Ellas Hacen* se gestó en el interior del Programa Ingreso Social con trabajo Argentina Trabaja. El punto clave de esta medida fue la formación de cooperativas laborales creadas con el aval del Estado. Estas debían centrarse en el mejoramiento de infraestructura elemental de municipios y comunas por parte de las mujeres beneficiarias del programa que habitaba la zona. En este sentido, el programa se gestaba diferencialmente según el área de acción, ya que, en muchos casos, este resultaba ser una herramienta para mermar los índices de desocupación e informalidad (Arcidiácono y Bermúdez 2018b). Además, se sumaba la posibilidad de brindarles a las beneficiarias herramientas de contención psicológica (se dictaban talleres cuyo eje era la problemática) y laboral (se fomentaba la formación de capacidades humanas y sociales). Este punto es fundamental, ya que se presentó a la política como una medida singular que tomaba en cuenta las realidades de las mujeres en vulnerabilidad; pero, en simultáneo, no se les brindó soluciones ante la imposibilidad de conciliar la conformación de la cooperativa y las responsabilidades en el ámbito privado del hogar. De esta manera, por un lado, se les otorgaba capacitación en diversos oficios, en economía social y la posibilidad de culminar con sus estudios; mientras que, por el otro lado, se perpetuaban las desigualdades al existir y/o prevalecer una distribución inequitativa de las labores de cuidado y reproductivas en los hogares, provocando una sobrecarga laboral y de responsabilidades naturalizadas por el género.

Es fundamental resaltar este aspecto, ya que el cuarto objetivo del Programa proponía la formación en cooperativismo y asociatividad en economía social, esto permitía comprender la importancia de las organizaciones autogestionadas en términos de género. Caracciolo Basco y Foti (2010) explican que la economía social tiene características autogestivas que brindan oportunidades a las mujeres para empoderarse, intervenir y decidir en espacios públicos. Este aspecto lo resalta la economía social y solidaria al reconocer la contribución a la realidad económica de la sociedad que aporta el trabajo de cuidado y reproductivo que realizan las mujeres.

Así, este tipo de organización creada en torno a la economía social no solo es beneficiaria para sus trabajadores/as, sino que también pretende visibilizar el valor económico del trabajo que efectúan las mujeres en el hogar. A pesar de esto, estos aspectos positivos no se encuentran especificados en los documentos del programa *Ellas Hacen*, como tampoco se reconoce explícitamente la labor reproductiva de las mujeres beneficiarias de la política, a pesar de estar planteado el programa bajo el enfoque de la economía social.

En este sentido, hay investigaciones que demostraron que la participación de las mujeres en la creación de cooperativas es beneficiosa al poder capacitarse para participar en el mercado laboral formal, teniendo además la posibilidad de conciliar este trabajo con sus labores de cuidado, debido a que la formación y organización está dada en función de las circunstancias de cada una de las integrantes con relación a sus particularidades autogestivas (OIT-PNUD 2009). Este punto es clave debido a los altos índices de desocupación femenina -sin mencionar la subocupación o la presencia en el mercado

laboral a través de la informalidad- que, a su vez, les ocasiona dificultades para ingresar al sistema de seguridad social.

Los datos preliminares obtenidos por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación acerca de la primera fase del Ellas Hacen detallan que, en el contexto del Programa Ingreso Social con Trabajo, la participación de las mujeres ha sido levemente mayor que la de los hombres, con un 54,25% por parte de las beneficiarias y un 45,75 los varones. A través de las capacitaciones en liderazgo y economía social, el programa procuró el quiebre con algunos preceptos instaurados como estereotipos masculinos en relación con los campos laborales en los que se pueden desempeñar las mujeres. Con estos cambios intrínsecos de la política se intentó generar una mutación en las estructuras socioculturales que determinan tareas específicas en función al género. De hecho, las capacitaciones brindadas abarcaban desde aspectos básicos de economía social hasta herramientas para defenderse ante situaciones de violencia de género.

Otro dato que destaca el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015) es que el 97% de las beneficiarias del programa declara sentirse con mayor autonomía económica y ser más independiente socialmente a partir de su incorporación al Ellas Hacen. Ante esto, también es importante subrayar que no se aclara el destino real del monto percibido, ya sea para la satisfacción de requerimientos familiares, beneficios de sus hijos/as y necesidades personales.

### **Espacios de formación**

La asistencia a los ciclos de formación era obligatoria por parte de las mujeres beneficiarias del programa. Cada taller era financiado por el Estado nacional y trataba de conservar la estructura de la educación formal, efectuándose mediante el Plan FinEs. Este estuvo destinado no solo a las beneficiarias del Ellas Hacen, sino a toda aquella persona -jóvenes y personas adultas sin límite de edad- que deseara culminar sus estudios y que no pudo hacerlo por diversas razones.

El taller consistía en el dictado semanal -dos veces por semana- de materias de contenidos básicos del sistema curricular educativo nacional, formación que variaba según el nivel que se tuviese, con la posibilidad de su extensión hasta por seis años. Además, en el caso del Ellas Hacen, a las mujeres se les brindó contenidos referidos a los ejes inherentes del cooperativismo. De este modo, el propósito no era solo inculcar lo pautado en cada cátedra, sino también el presentar al conocimiento como herramienta de cambio; es decir, saberes que les permitan modificar sus realidades.

De hecho, se instauró el Programa Promotores para el Cambio Social, mediante el cual se pretendía fomentar la organización y la intervención para el desarrollo de políticas de corte comunitario implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social en las distintas comunas. En este sentido, a las cooperativistas que recién se inician en este campo se les brindó a través de este programa «la posibilidad de acompañamiento a través de asistencia técnica y contable para el aumento de sus capacidades como cooperativa de trabajo vinculada a servicios de construcción; considerando esta fase como orientada a generar

mayores condiciones para alcanzar la meta de autogestión en el mercado laboral» (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación 2014).

Frente a lo que se expresa en el apartado anterior, el Ellas Hacen pretendía romper los estereotipos de género con la creación de cooperativas por parte de mujeres, pero la medida solo manifestó esta ruptura en el desarrollo de las capacitaciones, no en el diseño del programa, ya que no tuvo en cuenta las singularidades de la división desigual del trabajo reproductivo en los hogares. Otro punto para señalar es que, en referencia al tipo de capacitaciones seleccionadas por las mujeres, la mayor parte de las beneficiarias del Ellas Hacen optaba por aquellas relacionadas al cuidado y tareas feminizadas -atención a adultos mayores, diseño de indumentaria, servicios de limpieza, cocina, entre otros- (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación 2014). Aun así, más allá del tipo de contenidos seleccionados, lo que se pretendió fue capacitar a las mujeres para facilitar su inclusión al mercado laboral y la posibilidad de gestar un autoempleo.

De hecho, tal como lo manifiesta el Ministerio de Desarrollo de la Nación (2014, 29), «la experiencia nos ha mostrado la sinergia de la formación integral para la superación de situaciones de vulnerabilidad extrema y el empoderamiento que ello genera, como ciudadanas en un mundo de derechos y responsabilidades en las cuales poder desplegar sus capacidades. Lo hasta aquí expuesto ha permitido delimitar una línea estratégica específica para la inclusión de mujeres en situación de extrema vulnerabilidad socio ocupacional, la cual será reconocida como ELLAS HACEN».

### **¿El Programa Ellas Hacen fue una medida con perspectiva de género?**

Una vez que avanzó la capacitación -ésta era continua-, las mujeres debían iniciar con el proceso de formación de la cooperativa propiamente dicha. Ya con los conocimientos asimilados, debían diseñar un proyecto en función de las necesidades que su comuna requiriese. Para esto, las integrantes de la cooperativa en formación debían vivir en un rango próximo o, en el caso de que su proyecto tuviese un objetivo específico – servicios de comida, diseño de indumentaria, etcétera- podían no cumplir con el requisito de proximidad territorial. Una vez que terminasen con el armado de la cooperativa, cada una de ellas recibía un kit de materiales para echar a andar la misma, en muchos casos, quienes las capacitaban continuaban supervisando las actividades.

Tal como se mencionó previamente, el Ellas Hacen se encontraba enmarcado en el Programa Argentina Trabaja, por lo que el monto de dinero recibido era similar al resto del personal beneficiario. Además, se establecía un rígido control en el cumplimiento de la asistencia y del trabajo durante la totalidad de la jornada. Este aspecto es interesante, ya que puede observarse que no se tuvieron en cuenta las particularidades de las mujeres que eran madres o tenían personas a su cargo, por lo que no podían ausentarse de las capacitaciones por los imprevistos que suelen ocurrir ante las tareas reproductivas y de cuidado.

Tal como se mencionó a lo largo del artículo, otro punto a tener en consideración es que muchas de las mujeres del programa eran víctimas de violencia de género, por lo que tampoco podía suponerse la existencia del cuidado por parte de los progenitores de

sus hijos/as. Lo que ocasionaba que estas mujeres desarrollasen distintos mecanismos para cumplir con las exigencias del programa o bien, no cumplirlas en su totalidad, lo que ocasionaba que no pudiesen cobrar el ítem de presentismo o productividad -de \$800- y solo se valían del monto básico. En este sentido, ante la naturalización de la relación del programa con la dualidad mujer-maternidad, se observó el desarrollo de estilos de crianza mediante redes de cuidado familiares que permitían cumplir con lo demandado por el programa para el cobro del beneficio (Sciortino 2018).

El Estado, a pesar de resaltar que dicha política tiene una perspectiva de género, se puede observar que, en el diseño del programa, no la dejó asentada. De hecho, la modificación respecto al Argentina Trabaja fue solo designar como público objetivo a mujeres en situación de vulnerabilidad social y/o económica o que hayan atravesado por episodios de violencia de género. De esta manera, no se tuvieron en cuenta las particularidades de este grupo poblacional, solo se concertó como una medida que sirvió como herramienta para la inserción laboral con eje en la solidaridad colectiva, a través de la formación de cooperativas comunitarias.

Además, otro punto para tener en cuenta es que estas agrupaciones laborales no se diferenciaban de otras en función de sus requisitos para su funcionamiento como tales. Es decir, se les exigía a mujeres -que en muchos casos no habían terminado un ciclo básico de formación- el cumplimiento de una tramitación que requiere algo más que una capacitación en principios de cooperativismo, lo que implicaba un esfuerzo mayor por parte de las beneficiarias del Ellas Hacen y más aún si se pretendía que esta iniciativa fuese sostenible en el tiempo.

En este sentido, es oportuno señalar que las condicionalidades impuestas por el programa se encontraban relacionadas con la promoción de la autonomía de las destinatarias, pero los requisitos tenían carácter punitivo. En otras palabras, ¿es posible promover la independencia de las beneficiarias y establecer condicionantes excluyentes para formar parte del plan?

Este aspecto es relevante si se toma en cuenta que las mujeres beneficiarias del programa debían cumplir veinte horas semanales entre capacitaciones, asistencia a establecimientos educativos para su conclusión educativa, el desarrollo de las actividades que involucraban a las cooperativas, etcétera. Como puede inferirse, las condicionalidades estaban vinculadas a aspectos relacionados con el espacio público y/o el trabajo productivo.

A su vez, el programa parecía alejarse de los modelos tradicionales y maternalistas impuestos por los PTCI, esto al proponer en el artículo 4° de la resolución de su creación (de)construir estereotipos de género a través de las capacitaciones en oficios y la formación en perspectiva de género en derechos de la mujer, la niñez y la familia. Sin embargo, al conservarse el carácter punitivo de los PTCI ante el incumplimiento de los requerimientos exigidos, aspecto característico de este tipo de programas, las beneficiarias se veían condicionadas a crear estrategias que les permitiesen conciliar las tareas reproductivas y de cuidado con las veinte horas de trabajo y capacitaciones que les demandaba el programa.

Tal como lo afirma Rodríguez Enríquez (2011), la carga de trabajo de las mujeres incrementa con su inclusión a este tipo de programas, ya que hay una sobrecarga de tiempo en las beneficiarias que deben cumplir con lo que se estipula en el plan, mientras se refuerza el rol de cuidadora por la tradicional división sexual del trabajo, que se mantiene estática debido a que no se establecen mecanismos para un potencial cambio de esta. Al respecto, según datos presentados por el Ministerio de Desarrollo Social (2015), el 93,4% de las mujeres acreedoras del Ellas Hacen declararon que les fue posible reorganizar el trabajo reproductivo y de cuidado en sus hogares, a pesar de que desde el programa no se estipuló ningún mecanismo de ayuda para que esto fuese posible.

Otro aspecto para tener en consideración es lo referido a la formación, ya que en sí misma no tenía la capacidad de disminuir las discriminaciones presentes en el mercado laboral, debido a que para esto es imperioso que se creen políticas específicas relacionadas a la conciliación y a la justa distribución de las tareas reproductivas y de cuidado.

### **Del Ellas Hacen a Hacemos futuro**

En 2015, con el inicio de la gestión de Cambiemos<sup>17</sup>, se «pausaron» aquellas políticas que tuvieran al cooperativismo como eje, así como a cualquier tipo de actividad comunitaria respaldada por el Estado. Es importante mencionar que, al finalizar la gestión de Cristina Fernández en diciembre de 2015, 81.151 mujeres se encontraban trabajando en aproximadamente 2.900 cooperativas.

Con el cambio de la gestión, el programa pasa a denominarse «Ellas hacen – Nuevo enfoque», cuyo propósito principal se redujo solo a brindar facilidades para finalizar los estudios primarios o secundarios, según correspondiese. Es así como se renombra al Ellas Hacen como subprograma Hacemos futuro juntas, cuyo primer objetivo es «Establecer la estrategia y las herramientas necesarias para la implementación de la línea programa Ellas Hacen» (Resolución del Ministerio de Desarrollo Social N° 1274 - E, Anexo V, 2017), pero sin determinar objetivos propios<sup>18</sup> que fomenten una perspectiva de género desarrolladora y superadora a la política antecesora<sup>19</sup>.

Luego, a inicios de febrero de 2018, a través de la Resolución N°96/2018 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Plan Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Desde el Barrio se unificaron en el Programa Hacemos Futuro. Este nuevo programa estuvo a cargo de la Subsecretaría de Políticas Integradoras de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación<sup>20</sup>.

De este modo, se establece como objetivo general del programa «empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, que promuevan su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y

<sup>17</sup> Cambiemos es un partido político argentino inscrito para competir en las elecciones nacionales del año 2015. Bajo este nombre se realizó una coalición entre la Unión Cívica Radical, Coalición Cívica Ari, entre otros. Mauricio Macri fue quien presidía el partido y quien ganó las elecciones del periodo 2015-2019.

<sup>18</sup> Resolución 1274-E/2017 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, República Argentina, 2017.

<sup>19</sup> Resolución N°2176/13 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, República Argentina, 2017.

<sup>20</sup> Resolución de la Secretaría de Economía Social N° 151, Art. 2, República Argentina, 2018.

prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social» (Resolución del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, N°96, Art. 2, 2018). Más allá del cambio de denominación y de su unificación con otros programas, las modificaciones también abarcaron las capacitaciones brindadas a las personas beneficiarias. Ya no se les capacitaba colectivamente en oficios o formación de cooperativas, sino que los contenidos tomaron un carácter individualista, con influencias de la «autoayuda» y tips de autosuperación.

El percibimiento del beneficio estaba condicionado a una actualización cuatrimestral de los datos en los que se describía si se había cumplido con la asistencia a las capacitaciones y con los niveles educativos faltantes<sup>21</sup>. En caso de incumplir con las actualizaciones, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social le suspendía el percibimiento del subsidio a su titular.

Otro aspecto incompatible con el programa era el de insertarse en el mercado formal como empleado/a y no declararlo. El informar sobre el cambio de la situación laboral de quien se beneficiaba era clave, ya que se mantenía su permanencia en el programa durante el primer año de la relación laboral, aunque se suspendía el incentivo monetario en caso de que el sueldo fuese mayor al salario mínimo, vital y móvil.

El 19 de febrero de 2019, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social actualizó nuevamente los lineamientos del Programa Hacemos Futuro, al establecerse un incremento en la cantidad de horas de capacitación -quienes se encontraban realizando el Nivel Primario o Secundario, debían acreditar 300 horas- y la incorporación de un control de salud anual. Este último punto causó molestia en el personal titular, ya que muchas de estas personas no contaban con la posibilidad económica de realizarse los estudios requeridos debido a que no tenían obra social y, por entonces, se le había dado de baja al 15% de los monotributos sociales del país -que permitían el acceso a una obra social- (Dirección de Gestión de Políticas Públicas 2019).

En este sentido, es necesario subrayar que en la Ley Nacional de Presupuesto de 2019 se hizo un recorte del 42% -en comparación del presupuesto de 2018- de los programas que tenían a las mujeres como beneficiarias. De este presupuesto, el 60,6% del total es destinado al Hacemos Futuro que, si se compara con el 2015 o 2018, corresponde a un recorte de la mitad del presupuesto que se había sido destinado en esos años. En 2019, el programa recibió \$3.659 millones, siendo que en 2018 se le había asignado \$4.841 millones, lo que representa un 24% menos en términos nominales (ELA 2019).

En lo referido a los procesos de capacitación, el Hacemos Futuro difiere del Ellas Hacen, ya que el objetivo principal del nuevo programa era la finalización de los estudios formales, debido a que se consideraba a este factor como uno de los principales inconvenientes para ingresar al mercado laboral. De este modo, se disipa el eje del Ellas Hacen, en el que se brindaba capacitación en lo relativo a los derechos de la mujer, se incitaba a conclusión de los estudios y se capacitaba en economía social para la formación de cooperativas. Este punto no es menor, ya que de las cien mil mujeres que formaron

---

<sup>21</sup> La acreditación se realizaba mediante un Formulario de Terminalidad Educativa, el cual estaba firmado y sellado por la institución correspondiente.

parte del Ellas Hacen, el 25% había realizado denuncias por violencia de género, sin obtener respuesta alguna (ELA 2019). Este programa fue creado para ser una herramienta contra la violencia por motivos de género, ya que se pretendió que las mujeres pudieran adquirir autonomía económica y la posibilidad de dejar el hogar en el que sufrían situaciones de violencia.

En lo referido a los espacios de formación, se resalta que en la Ley de Presupuesto Nacional de 2019 se hizo un ajuste del 35,4% en lo asignado para la Capacitación para el desarrollo integral de la Mujer y se redujo un 36,7% de lo destinado a las escuelas populares de Formación de Género en comparación a 2018.

De este modo, ya no solo se desdibujó ese pretendido enfoque de género que tenía el Programa Ellas Hacen, sino que con esta unificación de políticas se invisibilizó por completo a la mujer, sus particularidades y la posibilidad de salir de contextos de violencia física y psicológica. En tanto, el Programa Hacemos Futuro expresa la transferencia de ingreso como un subsidio personal por capacitación, que, a su vez, permite el acceso al Monotributo Social y seguro (Arcidiácono y Bermúdez 2018a).

Al dar por finalizado al Programa Ellas Hacen se continuó con la lógica patriarcal en la que las mujeres son invisibilizadas a través de la generalización, mediante la que se pretende encuadrarlas en requisitos que no tienen en consideración las singularidades del cuidado y tareas reproductivas que ellas realizan, entre otros factores. De hecho, son estas «singularidades» las que las ha mantenido alejadas -muchas veces, excluidas- del mercado laboral y de un posible acceso al sistema de seguridad social.

### Consideraciones finales

El Programa Ellas Hacen permitió poner en discusión el papel de las mujeres por parte del Estado, al vérselas solo como madres y cuidadoras, pero sin tomar en cuenta las desigualdades que estos roles conllevan. Esta política surgió como respuesta a la presencia intermitente de las mujeres en el mercado laboral formal, la subocupación femenina, las situaciones de pobreza en hogares en los que, en muchos casos, el trabajo precarizado de la mujer era el único sustento.

De este modo, el Ellas Hacen permitió la formación de capital humano a través de la terminalidad educativa y la formación en oficios que en un futuro les permitiría proyectar la creación de cooperativas de trabajo autogestionadas por las beneficiarias. A pesar de las *buenas intenciones* del programa, podemos considerar que, aun teniendo el apoyo estatal, les resultaba muy dificultoso a las mujeres ser autogestoras sin tener la formación densa y definida que este tipo de proyectos requiere.

Otro aspecto para tener en cuenta es que se les exigía a sus beneficiarias el cumplimiento de ítems como presentismo y/o producción, sin considerarse factores como el cuidado de personas a su cargo.

Tanto en el Ellas Hacen como en el Hacemos Futuro son las mujeres las que componen mayoritariamente la población objetivo. De hecho, esto podría haber sido un detonante para crear políticas de cuidado para salvar estas necesidades específicas, con la

potencialidad de ser monitoreadas y evaluar cuál sería el impacto de estas medidas en la vida de las mujeres de los distintos sectores.

Esta es una gran falla por parte del Estado argentino, que carece de servicios de cuidado gratuitos para madres que deseen desempeñarse laboralmente y no pueden hacerlo por no tener esta posibilidad. El Programa Ellas Hacen hubiese sido una política con enfoque de género si este tipo de servicio hubiese estado planteado en el diseño de la medida, ya que es un punto clave para lograr el desarrollo de la autonomía femenina.

En definitiva, el Programa Ellas Hacen fue una política icónica en Argentina, que dejó en manifiesto la mirada patriarcal que el Estado tuvo en su diseño y desarrollo, a pesar de presentarse como una medida con perspectiva de género. Es clave, entonces, poder reconocer las perspectivas con las que se rigen las agendas políticas de los gobiernos para observar las prioridades y las acciones que se establecen en los planes de acción gubernamentales. Esto permitirá comprender los diseños de las políticas públicas y relacionarlos con el contexto sociopolítico en el que se desarrolla.

Es claro que el Estado aún no comprende las esencialidades del enfoque de género en las políticas sociales. Estas van mucho más allá de incluir a las mujeres en la denominación de los programas, implica observar sus vulnerabilidades, acompañarlas y visibilizarlas. Solo así se podrán modificar las situaciones de desigualdad, que muchas veces también son reproducidas por el mismo Estado.

**Contribución de las personas autoras:** Este artículo recupera en parte los resultados de la investigación posdoctoral de la autora.

**Apoyo financiero:** Esta investigación ha sido financiada mediante la beca posdoctoral otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET).

## Referencias

- Acuña, Carlos. 2011. *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Serie Estado y Política. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Antonopoulos, Rania; Cos-Montiel, Francisco. (2007): *Estado, diferencia, diversidad: buscando un camino con mayor democracia e igualdad de género*. Lima: Sede PNUD.
- Arcidiácono, Pilar y Bermúdez, Ángeles. 2018a. «¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas». *Ciudadanías*, 2: 83-111.
- . 2018b. ««Ellas Hacen». Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina». *Revista Estudios Feministas* (26).
- Bareiro, Lina. 1997. Construcción femenina de ciudadanía. En Bareiro, Lina y Soto, Clyde (Ed), *Ciudadanas: una memoria inconstante*. Venezuela: Nueva sociedad.
- Bareiro, Lina y Soto, Clyde. 2016. *Igualdad de género mediante Políticas Públicas en estados inclusivos en el marco de la agenda 2030*. Borrador Documento de Insumo. Montevideo, Uruguay.

- Bertranou, Fabio. 2011. *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL – OIT.
- Caracciolo Basco Mercedes y Foti, María del Pilar. 2010. *Las Mujeres en la Economía Social y Solidaria: experiencias rurales y urbanas en Argentina*. Buenos Aires, UNIFEM.
- Cárdenas Tomažič, Ana y Yévenes, Ana María. 2018. *Mujer(es), familia(s) y trabajo(s): un debate internacional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.
- Del Cogliano Natalia y Degiusti, Danilo. 2018. «La nueva Ley de Paridad de Género en Argentina: Antecedentes y Desafíos». *Observatorio Político Electoral, Documento de trabajo N°1*.
- Dietz, Mary. 2001. El contexto es lo que cuenta: feminismo y teorías de la ciudadanía. En Lamas, Marta (Comp.). *Ciudadanía y feminismo*. México: Metis, Estudios Culturales.
- Dirección de Gestión de Políticas Públicas. 2019. *Análisis del Programa Hacemos Futuro. La experiencia de la ex unidad ejecutora de la Universidad Nacional de La Plata*. La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. 2019. *Presupuesto 2019: Más retrocesos que avances para los derechos de las mujeres*. Recuperado de <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&codcontenido=3259&plcontempl=12&aplicacion=app187&cnl=37&opc=50>
- Feitó, María Carolina. 2004. «Antropología y Desarrollo Rural: Contribuciones del Abordaje Etnográfico a los Procesos de Producción e Implementación de Políticas». *Revista Avá*, Misiones.
- Fraser, Nancy. 1997. «¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista». *New Left Review* 4: 126-155.
- Franco, Rolando. 1996. «Los paradigmas de la política social en América Latina». *Revista de la CEPAL*, 58: 9-22.
- González Rozada, Martín. 2019. «Evolución histórica de la desigualdad de ingresos y de la incidencia de la pobreza en Argentina». *Foco Económico*. Recuperado de <https://focoeconomico.org/2019/04/10/evolucion-historica-de-la-desigualdad-de-ingresos-y-de-la-incidencia-de-la-pobreza-en-argentina/>
- Guerrero, Romina; Guerrero, Gabriela y Zangaro, Marcela. 2018. «Reflexiones Sobre El Trabajo De Cuidados: Análisis De La Experiencia Del Programa “Ellas Hacen”». *Mediacoes*, 23: 195-221
- Isola Zorrozuá, Florencia. 2019. «Trayectorias de cuidados en el programa social Ellas Hacen». En *Los derroteros del cuidado*. Compilado por Gabriela Nelba Guerrero, Karina Ramacciotti y Marcela Zangaro, 138-155. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. 2016. *Memoria detallada del estado de la Nación 2016*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación.
- Lagarde, Marcela. 1990. *Cautiverio de las mujeres: madres, esposas, monjas, putas, presas y locas*. México: UNAM.

- Lamas, Marta. 1996. *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. México; Universidad Nacional Autónoma de México., Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios de Género.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. 2014. *Primer Informe. Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/1er%20informe.%20antecedentes%20creacion%20y%201er%20etapa.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. 2015. *Argentina Trabaja, Programa Ingreso Social con Trabajo. Ellas Hacen: Caracterización de titulares a casi dos años de inclusión Total País*. Buenos Aires. Recuperado de <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/4.-Perfil-de-cooperativistas-de-Ellas-Hacen-todo-el-pa--s.pdf>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2013. *Boletín de Estadísticas de Género y Mercado de Trabajo*. Recuperado de <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/genero/estadisticas.asp>
- Millet, Kate. 1995. *Política sexual*. Madrid: Cátedra
- Mohanty, Chandra. 2008. Bajo los ojos de Occidente. Academia feminista y discurso colonial. En Suárez Navaz, L. y Hernández, A. (Ed). *Descolonizando el Feminismo: Teorías y prácticas desde los márgenes*. Madrid: Ed. Cátedra. Recuperado de [https://sertao.ufg.br/up/16/o/chandra\\_t\\_mohanty\\_bajo\\_los\\_ojos\\_de\\_occidente.pdf](https://sertao.ufg.br/up/16/o/chandra_t_mohanty_bajo_los_ojos_de_occidente.pdf)
- Notts, Sue y Kylie, Stephan. 2000. *Making women count. Integrating gender into law and policy-making*. Burlington: Dartmouth.
- OIT–PNUD (Organización internacional del Trabajo- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2009. *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Santiago de Chile: OIT-PNUD.
- Phillips, Ane. 1998. *Feminism and politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Pacífico, Florencia. 2019. «Más allá del programa. Etnografía de experiencias cotidianas de mujeres titulares del Ellas Hacen». *Papeles de Trabajo* N°37: 77-111.
- Pizarro, Roberto. 2001. *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Chile: CEPAL.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. 2005. Resolución N°825/05, Art. 3°; decreto N°1506/04, Art. 4.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. 2017. Resolución N° 1274 -E, Anexo V, República Argentina.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. 2017. Resolución 1274-E/2017, República Argentina.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. 2017. Resolución N°2176/13, República Argentina.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. 2018. Resolución N°96, Art. 2, República Argentina.

- Rodríguez Enríquez, Corina. 2011. «Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso e Igualdad de Género. ¿Por dónde anda América Latina?». *Serie Mujer y Desarrollo*, 109: 23-28.
- Rodríguez, Gloria y Bueno Sánchez, Eramis. 2006. «Las políticas públicas desde una perspectiva de género». *Novedades en Población*, 4: 1-33.
- Rodríguez Enríquez, Corina y Pautassi, Laura. 2014. *La organización social del cuidado de niños y niñas*. Buenos Aires: CIEPP.
- Sciortino, Silvana. 2018. «Una etnografía sobre arreglos familiares, leonas y mujeres superpoderosas. Prácticas compartidas entre las titulares del «Ellas Hacen»». *Cuadernos de Antropología Social*, 48: 55- 71.
- Secretaría de Economía Social. 2018. Resolución N° 151, Art. 2, República Argentina.
- Subirats, Joan. 2000. *Análisis de Políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Valenzuela, María Elena y Mora, Claudia. 2009. Esfuerzos concertados para la revalorización del trabajo doméstico remunerado. En Valenzuela, María Elena y Mora, Claudia (Ed). *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago: OIT.
- Verloo, Mieke y Lombardo, Emanuela. 2007. *Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach*. Budapest: CEU Press.