

Planes sociales con contraprestación educativa a comienzos de la década de dos mil: una mirada retrospectiva

Por: Mercedes Molina

Resumen

En el presente artículo se analizan críticamente algunas características de las políticas sociales y educativas implementadas en nuestro país durante la última década, considerándose particularmente el caso del Plan Jefas de Hogar (Mendoza, 2000-2003). La especificidad de este programa de ingreso mínimo radica en que la contraprestación exigida a las beneficiarias es educativa.

Las conclusiones a las que se arriba en relación a la temática de políticas públicas se enmarcan en el debate acerca del tipo de estrategias necesarias para la superación de la crisis estructural de comienzos de la década.

Abstract

In the present article, some features of the social and educative policies implemented in Argentina during the last decade are analyzed, particularly considering the case of the Female Leaders of Home Plan (Mendoza, 2000-2003). The specificity of this program of minimum income is that it demands the beneficiaries to educate themselves.

The conclusions at which this work arrives in relation to the public policies matter are fitted in the debate about the type of strategies required for the overcoming of the Argentine structural crisis, at the beginning of this decade.

Introducción

El presente trabajo tiene como finalidad analizar críticamente algunas características de las políticas sociales y educativas implementadas en la Argentina a comienzos de la década de 2000, a partir del estudio de un caso particular: el Plan Jefas de Hogar (PJH) implementado en el aglomerado de Gran Mendoza.

Desde el marco teórico elegido, se concibe la sociedad como un todo que, a los efectos analíticos, puede ser estudiado en su dimensión económica, política e ideológico-cultural. Estas dimensiones o planos de la vida social son, en la realidad, solidarios entre sí, por lo que se ha intentado sostener una perspectiva que explore el modo en que se hallan íntimamente imbricados.

El artículo presenta, como punto de partida, un análisis de los principales rasgos del modelo de acumulación aperturista o neoliberal, inaugurado por la última dictadura militar (1976-1983) y vigente hasta comienzos de la presente década, así como del tipo de políticas sociales y educativas que se definen en su interior. No nos hemos aventurado en el debate acerca de la continuidad o no del modelo en la etapa de la vida nacional iniciada a partir de mayo de 2003, cuestión que trasciende los propósitos de este trabajo.

En materia económica, se sostiene una perspectiva crítica que se aproxima a la denominada «economía política radical», en oposición a los análisis neoclásicos, con el objeto de desnaturalizar las relaciones de opresión, la miseria y las enormes desigualdades sociales vigentes en las sociedades contemporáneas¹.

Seguidamente, se analizan los lineamientos teórico-políticos fundamentales del PJH, cuya especificidad radica en que constituye una política social que incluye un componente educativo como eje central. Hemos podido conocer de cerca sus principales características en virtud de haber realizado entre 2000 y 2003 un trabajo de investigación cualitativo, cuyas técnicas de recolección de datos fueron: análisis de material documental oficial, entrevistas en profundidad (a beneficiarias, personal docente y directivo) y observación participante (en calidad de docente de un establecimiento educativo al que asisten jefas de hogar).

Por último, a partir del análisis del caso particular elegido, se elaboran algunas conclusiones referidas a las políticas públicas, en el marco de la discusión acerca

¹ Para un recorrido por los orígenes históricos, la significación y alcances de la «economía política radical», así como las distintas corrientes que se definen al interior de este paradigma, ver Barceló (1997).

del tipo de estrategias necesarias para la superación de la crisis estructural en la que estaba sumida la Argentina a comienzos de la década.

El modelo neoliberal en Argentina

a- Dimensión económica

Históricamente, en las formaciones sociales capitalistas se han sucedido distintos modelos de acumulación, que aseguran las condiciones de producción y reproducción del capital. La noción de «modelo de acumulación» remite a la existencia, en una formación social concreta, de diversas estrategias de acción acordes con intereses materiales y simbólicos de las distintas clases y/o fracciones de clase. Un modelo de acumulación entra en vigencia cuando un bloque dominante (resultado de cierta alianza de clases o fracciones) logra imponer sus estrategias al conjunto de la sociedad, como si correspondieran a los intereses de la totalidad (Torrado, 1992: 29).

Desde 1976 el modelo de acumulación Aperturista (posteriormente llamado Neoliberal) se impuso en la Argentina, como estrategia que representaba los intereses de un número reducido de grupos económicos locales y empresas transnacionales. Así llegó a su fin el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), vigente desde 1930. En el plano internacional, este último se dio en el contexto de la llamada «edad de oro» del capitalismo, iniciada después de la segunda guerra mundial y extendida hasta 1973 aproximadamente (Nochteff, 1999: 335 y ss.). En esta etapa tuvo lugar en los países centrales o industrializados lo que algunos autores denominan «proceso de convergencia», que llevó a legitimar el discurso conservador según el cual sería posible, para el resto de las naciones, recorrer un camino de desarrollo similar.

Sin embargo, como señala Nochteff, los países de América Latina y África resultaron ajenos a dicha convergencia. Se trata, en cambio, de países dependientes de las economías centrales. En el caso de Argentina, se registró un crecimiento del producto *per capita* superior a la media de los países latinoamericanos y africanos, pero notablemente inferior a los de los países industrializados (Nochteff, 1999: 335).

Según Oscar Braun, lo que caracteriza a las economías dependientes es la concentración de exportaciones en un número reducido de productos (fundamentalmente materias primas) o mercados, la inexistencia de una industria

nacional desarrollada y de capacidad propia para producir modernas tecnologías, así como la necesidad de recurrir al endeudamiento externo para equilibrar sus cuentas. Este fenómeno se traduce en un creciente deterioro de los términos del intercambio y una transferencia permanente del excedente hacia los países centrales, lo que constituye un verdadero obstáculo al desarrollo de las fuerzas productivas. Además, una característica central de ciertas naciones, entre ellas Argentina, es que la tasa de crecimiento global de la economía está limitada por la tasa de crecimiento de las divisas disponibles. Por lo tanto, el crecimiento de las exportaciones es condición necesaria para alcanzar una tasa de desarrollo satisfactoria y sostenible a lo largo del tiempo. Pero, en la medida que las exportaciones de estos países enfrentan en los países centrales una serie de barreras aduaneras, pueden verse obligados a exportar mayores volúmenes de bienes cuanto menores sean los precios que se le ofrecen, para mantener un volumen dado de producción interna. Este escenario no sólo facilita la penetración de capitales externos para compensar temporalmente la falta de divisas, sino que conduce a profundizar en el largo plazo la relación de dependencia (Braun, 1973: 13-16).

En Argentina, la ISI se basó en el incremento de la demanda de bienes de consumo masivo en el mercado interno, lo cual fue generado a través del incremento del salario real. El modelo requería, por tanto, de medidas redistributivas del ingreso, que impulsaran la demanda interna, la ocupación industrial y en consecuencia la acumulación (Torrado, 1992), tal como se plasmó en el proyecto nacional y popular llevado a cabo por el peronismo. Ello se logró mediante una importante intervención del Estado en el funcionamiento de los mercados. Cabe señalar que el peronismo —en tanto partido gobernante (1945-1955) y posteriormente, como movimiento político y social— se constituyó en protagonista y defensor de ese modelo de país, que benefició a los sectores más desfavorecidos de la estructura social.

A nivel internacional, en 1973 llega a su fin la «edad de oro» y el capitalismo entra en una nueva fase en la que se revierten los acelerados ritmos de crecimiento registrados durante el ciclo anterior. Además de disminuir el crecimiento del producto, cayeron las tasas de inversión, se incrementaron las tasas de ganancia del sector financiero (superando a las tasas propias de las actividades productivas y comerciales), se incrementó la desocupación y la distribución del ingreso se volvió cada vez más regresiva (Nochteff, 1999).

Es posible observar un marcado estancamiento del producto bruto *per capita*, que coincide con la instauración del modelo aperturista en la economía argentina. Mientras entre 1951 y 1975 tuvo lugar un incremento del 60%, durante los veinticinco años siguientes el crecimiento es de sólo el 8% (período 1976-2000). Sin embargo, si el período considerado se extiende desde 1976 hasta el año 2002, el análisis de Nochteff y Lascano arroja la escandalosa cifra de -11%, lo que revela la magnitud de la crisis recesiva por la que atravesaba el país a comienzos de la década de dos mil, sin precedentes en la historia nacional. A nivel mundial también se observó, como dijimos, una disminución en el crecimiento del producto *per capita*, pero ésta es mucho menor que para el caso argentino. Así, se reveló una variación del 86% entre 1951 y 1975, y de solamente un 66% entre 1976 y 2002 (Nochteff y Lascano, 2002).

En Argentina, el correlato del estancamiento del producto fue un largo proceso de desindustrialización, como consecuencia, entre otros factores, de la apertura económica que obligó a la producción nacional a competir con importaciones que ganaron los mercados locales. Este proceso se profundizó durante la década del '90 y sus efectos para la nueva estructura económica resultante fueron drásticos. Por una parte, se incrementaron la desocupación, la subocupación y el trabajo precario a niveles nunca antes vistos. De acuerdo con los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, la desocupación en la onda de octubre de 2001 era del 18,3% y la subocupación ascendía al 16,4% de la población de los aglomerados urbanos relevados. Estas cifras ascendieron en el lapso de los seis meses siguientes al 21,4% y 18,5% respectivamente, para el relevamiento realizado en mayo de 2002 (Nochteff y Lascano, 2002). Otras estimaciones señalan que más del 50% de la población económicamente activa tenía problemas laborales, lo que se relacionaba directamente con la situación de pobreza por ingresos característica de la sociedad argentina (Lozano, 1997; Diamand y Nochteff, 1999).

Por otra parte, se observaron elevadísimos niveles de centralización del poder económico y concentración de la riqueza. Ello puso de manifiesto que el modelo era altamente excluyente en términos sociales, y que los grandes ganadores fueron los complejos empresarios conocidos como *joint-ventures*, que surgieron de la articulación de capitales locales y empresas transnacionales, fundamentalmente los vinculados a las privatizaciones de los servicios públicos. Estos grupos económicos han encontrado condiciones de escasos o nulos riesgos empresariales, reservas de mercado oligopólicas y ganancias extraordinarias, incluso en un

contexto macroeconómico de crisis recesiva (desde 1995). Además, han disfrutado de gran libertad para la fijación de precios en el marco de una escasa o nula acción regulatoria por parte de los entes estatales correspondientes, lo que ha significado un alto poder para delinear, en términos reales, la configuración de la estructura de precios y rentabilidad relativa de la economía. Los capitales que no lograron integrarse vertical y horizontalmente, ligados a la producción y a la comercialización, así como los pequeños y medianos empresarios, encontraron serias dificultades para sobrevivir en el nuevo contexto (Aspiazu, 1997).

Finalmente, otro elemento central del modelo neoliberal ha sido el acelerado crecimiento de la deuda externa desde fines de los años '70 hasta comienzos de la década de 2000, cuyas cifras mantienen una correlación directa con la fuga de capitales. No nos detendremos, sin embargo, en el estudio de este fenómeno, aunque resulta imprescindible mencionarlo como característico del período de libre entrada y (sobre todo) salida de capitales del país.

b- Dimensión política

b.1- El estado subsidiario y las políticas sociales

Pasamos ahora a considerar la dimensión política del análisis. Las funciones del Estado resultaron profundamente redefinidas en el nuevo modelo. Si bien no es posible afirmar que haya existido en Argentina un Estado benefactor con similares características a las de los Estados de bienestar europeos, sí podemos decir que al menos formalmente el Estado era aquí considerado responsable o garante de los intereses y derechos de la totalidad de la población. «Lo que caracteriza al Estado de Bienestar desde esta perspectiva son sus pretensiones de redistribuir y estabilizar ingresos y/o niveles de consumo mediante la acción de instituciones públicas (...). Las instituciones del Estado de bienestar pretenden distribuir poder de demanda por mecanismos independientes al intercambio de la riqueza en el mercado» (Lo Vuolo, 1994: 270).

En cuanto a las características de los Estados benefactores latinoamericanos, el mismo autor señala que en ellos se «combinaba una lógica de funcionamiento típica del denominado régimen 'corporativo-meritocrático' con un discurso legitimante más afín al régimen 'universalista'. El modelo de organización imperante ha sido el del «seguro social», que supone que las necesidades sociales deben ser satisfechas en base al mérito, los rendimientos en el trabajo y la

productividad. Este esquema ha tendido a garantizar la cobertura a la fuerza de trabajo asalariada y a sus familiares o dependientes, excluyendo a quienes no trabajan.

En el «modelo socialdemócrata» europeo, en cambio, predominan principios de universalismo y desmercantilización de los derechos sociales. Los beneficios de la seguridad social son para todos los ciudadanos, promoviéndose estándares elevados y similares de satisfacción de necesidades, por lo que una condición de sustentabilidad del modelo es que el sistema económico tienda al pleno empleo (Lo Vuolo, 1994: 271 y ss.).

Volviendo al caso argentino, el modelo descrito pudo sostenerse mientras duró la ISI. Sin embargo, durante las últimas décadas encontró dificultades económicas insalvables: el déficit fiscal, la crisis de la deuda externa, una inflación crónica y la recesión de la producción. Se vieron fuertemente alterados los niveles de empleo y el financiamiento fiscal, bases de sostenimiento del seguro social, a lo que debemos sumar las presiones propias de la apertura económica a los mercados internacionales, con nuevos paradigmas tecnológico-productivos (Lo Vuolo, 1994).

A partir de la instauración del nuevo modelo de acumulación, quedaron redefinidas las funciones del Estado y de las instituciones de política social. El Estado abandona muchas de sus obligaciones en materia de salud, educación y empleo, con el objetivo de reducir el déficit fiscal y poder pagar los intereses de la deuda externa (Romagnoli, 2000: 15).

En el marco de ajuste estructural y reducción del gasto público que se plantea a partir de la década del '80 y más drásticamente en los '90, las políticas sociales se centraron en programas destinados a combatir la extrema pobreza. A nivel discursivo, se dijo que esta nueva política intentaba sustituir la concepción paternalista del Estado de bienestar por un Estado subsidiario, con una nueva lógica de asignación de recursos. La misma abandona las políticas de contenido universalista y otorga mayor importancia a los criterios de «focalización» del gasto social, orientándolo hacia los grupos más vulnerables de la estructura social. Como indica Ana Sojo, la focalización así entendida como sinónimo de selectividad del gasto social, vino a plantear umbrales muy bajos de satisfacción de necesidades (Sojo, 1990: 184).

Los resultados de tales políticas no fueron, como podría creerse, beneficiosos para los sectores de menor nivel socio-económico (quienes además se han visto fuertemente empobrecidos con la implementación del modelo neoliberal). Esos sectores se han visto obligados a recurrir a sistemas de cobertura estatales que, a causa de la reducción del gasto público, son de muy baja calidad. Los grupos de mejor posición socio-económica recurren a sistemas de seguridad social privados.

Sojo analiza la evolución histórica del paradigma de la focalización, desde los años '70 hasta los '90, y realiza una propuesta tendiente a defender la necesidad de una política social que conjugue criterios de selectividad y universalidad. Ello podría garantizar «la maduración adecuada de la inversión social destinada al bienestar de la población» (Sojo, 1990: 183).

En relación a las dificultades de los programas estrictamente selectivos, esta autora señala dos ejes: su viabilidad y conveniencia técnicas, por un lado, y su repercusión política, por el otro. En torno de este último, destaca la importancia y deseabilidad de que se superpongan los intereses de los sectores pobres y los deciles medios en materia de política social a la hora de plantear una política fiscal progresiva, dado que los deciles más ricos presentan en general resistencias frente a una mayor presión impositiva si consideran que no disfrutarán de ningún beneficio en función de sus aportes. En cuanto al primero de los ejes mencionados, viabilidad y conveniencia técnicas, hay que considerar los costos administrativos y de información de la focalización. Ello se debe a la dificultad que existe en verificar los niveles de insatisfacción de necesidades que sufren los sectores a beneficiar, niveles que además no son estáticos en el tiempo. El gasto social se torna virtualmente ineficiente toda vez que se fundamente en una visión estática de las necesidades, que no considera una evolución de las mismas a futuro (Sojo, 1990: 186-187). Estas consideraciones resultan de suma utilidad para un análisis crítico del PJH, dado que algunas de sus debilidades radican en los deficientes mecanismos de identificación de beneficiarias, así como en la falta de proyección del tipo de mercado laboral al que tienen que insertarse una vez concluido el Plan.

Hasta aquí, se han analizado algunos rasgos centrales del modelo de acumulación aperturista y de las políticas sociales que se definen en este marco. Nos detendremos ahora en la consideración del tipo de políticas educativas que fueron implementadas.

b.2- Las políticas educativas

En la década del '90 tiene lugar en Argentina una transformación profunda del sistema educativo. Esta reforma atiende a las recomendaciones y propuestas de organismos internacionales, particularmente el Banco Mundial.

Las características del sistema educativo reformado, de acuerdo con un estudio de Daniel Filmus y Ana Miranda, son las siguientes:

a- En relación a la década del '80, se produce un incremento en la inversión educativa durante los '90. No obstante, el gasto por alumno continúa siendo sumamente bajo al compararlo con lo invertido por los países industrializados.

b- La escasez de recursos repercute en infraestructura, material pedagógico, tecnología educativa, tiempo de clase real dictado y en la precarización del trabajo docente.

c- Las reformas educativas estuvieron signadas por la lógica de restricción del gasto público, sin privilegiar necesidades pedagógico-políticas.

d- Muchas de las obligaciones del Estado nacional fueron transferidas a las provincias o a los municipios, o incluso se dejaron sin cumplimiento.

e- Las acciones pedagógicas están dirigidas a una población que ha sufrido un importante deterioro de sus condiciones materiales de existencia, lo que guarda una correlación positiva con el fracaso escolar -cuyos indicadores son la repitencia y el abandono- (Filmus y Miranda, 1999: 124-130).

A lo mencionado, debe agregarse que:

f- La tendencia del sistema es privatista, en todos los niveles y modalidades.

g- Se reducen las modalidades que no dan rédito económico inmediato, como la educación de adultos y discapacitados.

h- Las decisiones relativas a este nuevo tipo de gestión de las escuelas recaen ahora en el equipo planificador y no en la comunidad educativa (Romagnoli, 2000: 18).

Finalmente, un rasgo central del sistema educativo es la segmentación interna. Aunque en apariencia se trate de una sola institución y se encuentre unificada,

existe en realidad una seria falta de articulación vertical, entre niveles de instrucción, y horizontal, entre establecimientos escolares. Aquí, la oferta educativa es diferenciada en su calidad y cantidad para los diversos sectores sociales. De este modo, al interior de la escuela se reproducen las desigualdades que se observan en la vida social. Al final del trayecto escolar, los alumnos tienen altas probabilidades de ocupar posiciones estructurales que se corresponden con el origen de clase (Romagnoli y Otros, 2000: 31).

Principales características del Plan Jefas de Hogar

En el año 2000, frente al escenario de empobrecimiento y polarización social al que ya nos hemos referido, el Estado nacional —a través del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente— se propuso disminuir los llamados «efectos no deseados» del modelo, creando el PJH. Ha sido dirigido a mujeres jefas de hogar desocupadas, con hijos menores de catorce años a cargo. Se desarrolla en el aglomerado de Gran Mendoza, en los Municipios de Capital, Godoy Cruz, Guaymallén y Las Heras. Para la primera cohorte (2000-2003), que constituye el objeto de estudio de la presente investigación, el número de beneficiarias ascendía a alrededor de mil setecientas.

Las jefas de hogar percibían una beca mensual en dinero². A modo de contraprestación han debido incorporarse al sistema educativo provincial, para llevar a cabo estudios en Centros de Educación Básica de Adultos (CEBAs), de nivel primario, y en Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS). Estos centros dependen de la Dirección de Educación Permanente de la provincia de Mendoza. Se trata de una política de promoción social, en la que el ciudadano se compromete a realizar un esfuerzo por mejorar sus condiciones de vida, por oposición a las políticas asistencialistas en donde el beneficiario es un receptor pasivo.

Una cuestión central es que se incluye un mayor contenido universalista en la asignación de recursos. El Plan realizó una «universalización selectiva» de su cobertura, según se especifica en sus lineamientos, que implica garantizar la

2 Al comienzo del período, el monto mensual era equivalente a ciento cincuenta dólares (en momentos en que en la Argentina estaba vigente el Plan de Convertibilidad y un peso argentino equivalía a un dólar). En los años siguientes, el abandono de la Convertibilidad y la devaluación del peso argentino condujeron a que el monto percibido por las beneficiarias rondara los setenta dólares.

prestación a todos los potenciales beneficiarios que demanden el ingreso al mismo. No obstante, a modo de crítica al criterio de identificación de beneficiarios, no podemos dejar de mencionar las limitaciones al ingreso dadas por una insuficiente información acerca del PJH a la población, lo que mantuvo bajo control la demanda.

Existe en los lineamientos del Plan una concepción del trabajo vinculada no tanto a la producción de bienes y servicios para el mercado, sino al desarrollo de actividades que impactan directamente sobre el bienestar de la gente. Las mismas resultan «socialmente útiles» por los efectos innumerables y positivos para la comunidad, más que por su rentabilidad mercantil. Esto se manifiesta en el tipo de contraprestación estipulada, en donde se procura que la educación contribuya a mejorar la base general de conocimiento de la sociedad. Según se indica expresamente, este esquema guarda muchas similitudes con el modelo del ingreso social ciudadano³.

Tal orientación hacia la promoción social entra en contradicción, sin embargo, con algunos de los lineamientos generales del PJH. Uno de los objetivos fundamentales es el logro de una mayor calificación que permita a las mujeres beneficiarias acceder, al término de su escolarización, a un empleo en el mercado de trabajo. Aquí es donde el diseño y la implementación del Plan se muestran deudores de una orientación más bien acorde con los postulados neoliberales, que conciben al sistema educativo como ámbito de capacitación para la competencia en el mercado laboral. Por tanto, lejos de fortalecer la promoción y el desarrollo social a través de la búsqueda de soluciones colectivas a los problemas sociales, promueven la búsqueda de salidas individuales a la situación de pobreza⁴.

3 El modelo del ingreso ciudadano se contraponen a los modelos de seguridad social asociados al empleo. Estos últimos se caracterizan por lo que Offe llama «el síndrome productivista», que remite a la concepción según la cual «producción y productividad son deseables tanto individual como colectivamente», por lo que sólo a este criterio de trabajo productivo deben responder los beneficios de la política social. Es decir, sólo aquellos que se hallen insertos en el mercado laboral tienen derecho a gozar de tales beneficios. Estos supuestos, no obstante, han sido puestos en tela de juicio por la experiencia en las sociedades industriales avanzadas, debido al desbalance del mercado de trabajo, entre otros factores (Offe, 1995: 92 y ss.).

4 La cuestión de la posible «inempleabilidad» de los más calificados es planteada por Castel, quien afirma que «desde el punto de vista de la democracia es legítimo e incluso necesario atacar el problema de la «baja calificación» (es decir, en un lenguaje menos técnico, poner fin al subdesarrollo cultural de una parte de la población). Pero resulta ilusorio deducir que los no-empleados podrán encontrar empleo simplemente elevando su nivel» (Castel, 1997: 409).

El Plan Jefas de Hogar como política socio-educativa. Algunas reflexiones

En cuanto a los alcances en la cobertura del PJH, debemos señalar que su implementación en Gran Mendoza fue inicialmente prevista en una cohorte, como prueba piloto que luego se extendería a otras localidades y provincias. Los resultados de las evaluaciones oficiales, según publicaron los diarios locales, han sido ampliamente satisfactorios. Sin embargo, los planes sociales implementados a partir de 2002 no han tenido lineamientos generales similares, ni tomaron en consideración las evaluaciones y resultados que arrojó esta primera experiencia. A nivel nacional, se calcula que no se ha asignado contraprestación alguna a entre el 40 y 70 % de jefas y jefes de hogar beneficiarios. Por otra parte, quienes trabajan no necesariamente están realizando actividades que respondan a una política de desarrollo comunitario o de aprendizaje de nuevas habilidades sociales. No podemos dejar de criticar, entonces, la falta de continuidad en el trazado de la política social, en la que no se utiliza la investigación socio-económica como herramienta para analizar las políticas llevadas a cabo anteriormente, intentando repetir aciertos y corregir errores en el futuro⁵.

Hemos señalado, además, la coexistencia de criterios de promoción social con otros de corte neoliberal, al interior del PJH. Se sostiene una estrategia individualista de superación de la crisis a través de la falacia de la incorporación al mercado de trabajo, una vez obtenido el título por parte de las beneficiarias. Esta confianza en el papel regulador del mercado ante la crisis social pone en evidencia las limitaciones en el diseño de esta política, descubriendo una clave para comprender las causas de su previsible fracaso. Pues puede sostenerse fundadamente que, con posterioridad al egreso del nivel secundario, las jefas de hogar no han podido acceder a puestos de trabajo conformes a su nivel de calificación debido a los altos niveles de desempleo y precarización laboral existentes, en el marco de una grave recesión. Aquí parece entrar en juego el concepto de circuitos escolares, con sus irremediables consecuencias de trayectoria cerrada que suele conducir a los mismos lugares sociales de los que reclutó a sus miembros.

5 Esta idea es sostenida por Lo Vuolo, al afirmar que «los programas sociales son múltiples, de poca duración, ejecutados en diferentes jurisdicciones». Además, el autor resalta el carácter determinante de la dimensión económica en la definición de la pobreza, lo que conduce a pensar que si la problemática es económica, de la misma índole deben ser las acciones tendientes a revertirla. Indica que «...si las situaciones son específicas, hacen falta acciones específicas. Pero eso no debe hacer ignorar que existen elementos comunes y jerárquicamente superiores que definen la situación de la mayoría y que son la base para la formulación de políticas basadas en intereses generalizables (...) enfatizando las diferencias entre los pobres, se devalúa los elementos económicos que definen su problema» (Lo Vuolo, 1999: 128).

Más allá de este fracaso de los objetivos manifiestos del Plan, entendemos que su puesta en marcha ha provocado diversos efectos positivos en las realidades de las beneficiarias y sus contextos sociales. Estos resultados se relacionan con la inserción en el ámbito escolar como espacio de trabajo colectivo que ha permitido la recuperación de vínculos y solidaridades sociales que estaban desintegrados, y la creación de otros nuevos. Consideramos que aquí se pone en evidencia la necesidad de una búsqueda de soluciones de carácter colectivo para superar la crisis estructural argentina.

Otro aspecto altamente rescatable se relaciona con el tipo de contraprestación de tipo educativo, derivada de la concepción de trabajo como actividad socialmente útil. El conocimiento escolar no ha sido pensado para beneficio exclusivo de las jefas de hogar, sino que este nuevo capital cultural tiene efectos multiplicadores, dado que puede ser transmitido a sus hijos y familiares. Les permite, entre otros beneficios, ser más conscientes de sus derechos y desarrollar más efectivas estrategias de supervivencia, que abarcan diversos aspectos de la vida cotidiana, desde el cuidado de la salud, el mejor acompañamiento de la escolaridad de los hijos o la adquisición de nuevos conocimientos, útiles para la economía familiar⁶. La modalidad vigente en los establecimientos de nivel secundario, con orientación en ciencias sociales⁷, aporta además una serie de herramientas para la comprensión de la realidad social y el planteo colectivo de estrategias de lucha.

Para concluir, diremos que con el análisis de este programa concreto hemos intentado destacar las consecuencias potencialmente democratizadoras que podrían llegar a tener políticas socio-educativas con algunas de las características del PJH. No podemos soslayar, sin embargo, que la política social y la política económica son dimensiones de una estructura social que deben ser estudiadas concomitantemente y en sus determinaciones recíprocas. Resulta imprescindible tomar esto en cuenta a la hora de analizar la eficacia del gasto social, de modo de plantear metas realistas, dado que será difícil lograr niveles aceptables de justicia social o equidad (aunque éstas sean propósitos expresos de la política social) en una sociedad altamente polarizada y con gravísimos niveles de marginalidad.

6 No pretendemos, con esta frase, desconocer las estrategias desarrolladas en el pasado por estos grupos sociales, que suelen ser sorprendentes y constituyen una verdadera cultura de la supervivencia, en un medio terriblemente adverso.

7 El título que se otorgó a las alumnas de la cohorte 2000-2003 es el de Técnicas Auxiliares en Acción Social.

Bibliografía

- Azpiazu, D. (1997), «El nuevo perfil de la elite empresaria. Concentración del poder económico y beneficios extraordinarios», en *Realidad Económica* N° 147, Enero-Febrero. Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, pp. 7-30.
- Barceló, A. (1997), *Economía política radical*. Madrid: Síntesis.
- Braun, O. (1973), «Desarrollo del capital monopolista en Argentina», en Braun, O. (comp.), *El capitalismo argentino en crisis*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 11-44.
- Castel, R. (1997), *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Diamand, M. y Nochteff, H. (Edits.) (1999), *La economía argentina actual. Problemas y lineamientos de políticas para superarlos*. Buenos Aires: Norma.
- Filmus, D. y Miranda, A. (1999), «América Latina y Argentina en los '90: más educación, menos trabajo = más desigualdad», en *Los '90. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. Bs. As.: Eudeba- FLACSO, pp. 111-146.
- Lo Vuolo, R. (1994), «Competitividad internacional y políticas sociales: ¿el revés de la trama o la trama al revés?», en Minsburh, N. y Valle, H. *El impacto de la globalización*. Buenos Aires: Letra Buena, pp. 264-299.
- Lo Vuolo, R. (1998), *Nueva oscuridad de la política social*. Buenos Aires: Ciepp- Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R. (1999), *La pobreza de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Ciepp- Miño y Dávila.
- Lozano, C. (1997), «Desempleo y pobreza en la Argentina. La situación en los próximos diez años», en *Realidad Económica* N° 147, Enero-Febrero. Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- Nochteff, H. y Lascano, V. (2002), *Cuadros y gráficos para la Diplomatura Superior en Economía Política*. Buenos Aires: Área de Economía y Tecnología de FLACSO, mimeo.
- Nochteff, H. (1999), *El contexto económico de las privatizaciones. Una mirada de conjunto*. Buenos Aires: Escuela Nacional de Formación Política Ernesto Jaimovich, Seminario Nacional, pp. 334-355.
- Offe, C. (1995), «Un diseño no productivista para las políticas sociales» en Lo Vuolo, R. (comp.), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Ciepp-Miño y Dávila, pp. 83-107.
- Romagnoli, C. (2000), *Los procesos histórico- sociales y la conformación de los proyectos educativos*. Mendoza: Cátedra Sociología de la Educación, Facultad de Educación Elemental y Especial, UNCuyo, mimeo.
- Romagnoli, C. y Otros (2000), *Los ejes de inclusión – exclusión en el sistema educativo. Hacia una propuesta alternativa*. Mendoza: Cátedra Sociología de la Educación, Facultad de Educación Elemental y Especial, UNCuyo, mimeo.
- Sojo, A. (1990), «Naturaleza y selectividad de la política social», en *Revista de la CEPAL* N° 41, Agosto. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 183-199.
- Torrado, S. (1992), *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.