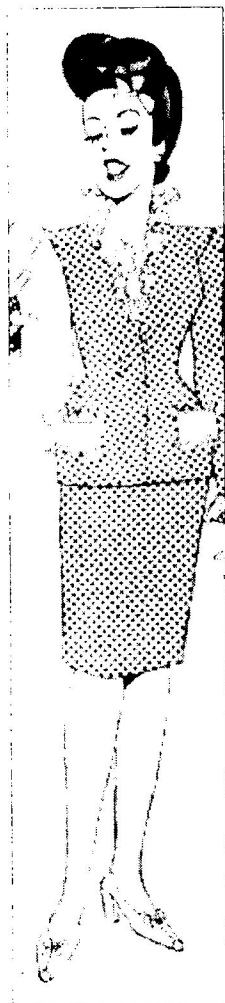


Políticas públicas en educación escolar de adultos.

Reflexiones sobre la homogeneidad de la política educativa de los 90, una herencia para revertir¹

POR SILVIA L. BRUSILOVSKY*



* Profesora Titular y Jefa de la División Educación de Adultos del Departamento de Educación de la Universidad Nacional de Luján.

RESUMEN: SE ANALIZAN ASPECTOS JURÍDICOS Y PROCESOS EN INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN MEDIA DE JÓVENES Y ADULTOS EN CIUDAD Y PROVINCIA DE BUENOS AIRES ENTRE 1989 Y 2000, CONSIDERÁNDOLOS COMO FORMAS DE REGULACIÓN Y CONTROL POLÍTICO CENTRALIZADO DEL SISTEMA EDUCATIVO.

LAS CONCLUSIONES SE REFIEREN A: REDUCCIÓN DE LA ESPECIFICIDAD DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR; AGUDIZACIÓN DE LAS CONDICIONES DE INJUSTICIA CURRICULAR; CENTRALIZACIÓN DE LAS DECISIONES Y DESCENTRALIZACIÓN DE SU EJECUCIÓN; EFECTOS EN LAS ESCUELAS; CONTRADICCIONES ENTRE REIVINDICACIONES DE DOCENTES Y NECESIDADES DE FLEXIBILIDAD EN EDUCACIÓN DE ADULTOS. SE TOMAN ESOS ASPECTOS COMO SEÑAL DEL DOGMATISMO DE POLÍTICAS DE NUEVA DERECHA, QUE IMPLICAN RETROCESO DE LA DEMOCRATIZACIÓN INTERNA Y EXTERNA DEL SISTEMA.

• • •

PALABRAS CLAVES: ADULTOS - EDUCACIÓN SECUNDARIA - INJUSTICIA CURRICULAR - CONTROL POLÍTICO - REDUCCIÓN DE LA ESPECIFICIDAD •

KEY WORDS: ADULT - SECONDARY EDUCATION - CURRICULUM INJUSTICE - POLITICAL CONTROL - REDUCTION IN THE SPECIFICITY.

• • •

ABSTRACT: THIS PAPER ANALYSES THE PROCESSES AND REGULATIONS IN ADULT SECONDARY EDUCATION INSTITUTES IN THE CITY AND IN THE PROVINCE OF BUENOS AIRES, BETWEEN 1989 AND 2000, CONSIDERING THEM AS FORMS OF CENTRALIZED POLITICAL CONTROL AND REGULATION OF THE EDUCATION SYSTEM.

THE CONCLUSIONS REFER TO: A REDUCTION IN THE SPECIFICITY OF THOSE SCHOOLS; A DEEPENING OF THE CONDITIONS IN CURRICULUM INJUSTICE; A CENTRALIZATION OF DECISION-MAKING PROCESSES AND A DE-CENTRALIZATION OF THEIR IMPLEMENTATION; THE EFFECTS ON SCHOOLS; THE CONTRADICTIONS BETWEEN TEACHERS' DEMANDS AND THE NEEDS FOR FLEXIBLE ADULT EDUCATION. THESE ASPECTS ARE CONSIDERED TO BE SIGNS OF THE NEW RIGHT POLITICAL DOGMATISM. THIS IMPLIES GOING BACKWARDS IN THE SYSTEM'S INTERNAL AND EXTERNAL DEMOCRATIZATION PROCESS.

Nuestro objeto de trabajo es, desde hace años, la educación de adultos. Si bien las investigaciones y prácticas que desarrollamos están vinculadas a este campo, nuestra preocupación es más amplia ya que pretendemos aportar, a través del conocimiento producido en este área específica,

¹ Este artículo se basa en la ponencia presentada en las III Jornadas de investigación en Educación. Educación y procesos sociales actuales: respuestas, compromisos y tensiones, organizado por la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba y que se desarrolló los días 20 y 21 de Noviembre de 2003. Se hicieron algunos cambios al texto original.

a la comprensión de los procesos político-educativos desarrollados desde fines de 1980 en Argentina.

Consideramos que la situación actual y las tendencias que identificamos en nuestros estudios,² deberían constituir un desafío no sólo para los interesados en ese sector de población sino para todos los que estén preocupados por conocer -para poder revertir- los procesos de derechización que avanzan en el sistema de educación pública. Los diez años de políticas de "transformación" del sistema -que dejaron improntas en la normativa, en la estructura y en el funcionamiento del sistema- no pueden dejar de revisarse si se desea encontrar algunos puntos clave que deberían ser superados. El análisis va, por eso, más allá del campo de la educación de adultos, porque nuestra intención es identificar el tipo de cambio que se produce y los mecanismos a través de los cuales éste se instala, considerándolos como parte de los procesos de control político sobre el sistema educativo, puestos en juego en el período.

La investigación es un estudio sobre la situación de la educación de nivel medio de jóvenes y adultos (EDJA) en Ciudad y Provincia de Buenos Aires.³ Acotamos el estudio al lapso comprendido entre los años 1989 y 2000, para conocer la situación de la EDJA en el período en que se fortalecen políticas neoliberales en el país.

La situación de la educación de jóvenes y adultos de sectores populares es, en nuestro país, una de las evidencias más serias de la ausencia de democracia educativa y uno de los datos más fuertes de una realidad problemática: la educación como derecho universal constituye una declaración no cumplida. Datos oficiales (Ministerio de Educación, 2000) que analizan el Censo de 1991 indican que en la población entre 20 y 64 años hay un 20,7% que no completó estudios primarios; el 33,3% tiene escolaridad primaria completa y 15,1% alcanzó a cursar, sin completar, la escuela secundaria. Un 14,1% de este grupo de edad tiene estudios de nivel medio completo y sólo 15,7% del total del grupo de edad tiene estudios de nivel superior (completados o no). Esta es la situación según los datos correspondientes al comienzo del período estudiado: el nivel de educación del 70% de la población entre 20 y 64 años no pasa de escuela secundaria incompleta.

Hay en esta situación una "deuda interna" no pagada. La nunca resuelta desigualdad en la distribución de la educación escolar -más allá del juicio de valor académico o ideológico que pueda hacerse sobre la escuela- parece tener hoy más grave repercusión, dada la presión social por certificaciones y conocimientos, como condición para ingresar o permanecer como trabajador o para integrarse como ciudadano.

Cabe preguntarse qué hace o hizo el Estado ante esta realidad, qué características tuvieron las políticas recientes, las ofertas de educación destinadas a los sectores sociales que no pudieron acceder a los hoy necesarios niveles de escolaridad.

Para avanzar en la búsqueda de respuesta a esta pregunta, tomamos como objeto de estudio los Centros de Educación Secundaria para Adultos (CENS),⁴ en el período comprendido entre los años 1989 y 2000 en Argentina.

Investigamos las características específicas de la legisla-

ción que regula la oferta y su impacto en las instituciones escolares organizadas por el Estado. El estudio de esa normativa abarcó los documentos que encuadran jurídicamente las políticas de educación de adultos: las Leyes Federal y Provincial y el Acuerdo Marco para la Educación de Adultos, resuelto por el Consejo Federal de Cultura y Educación y documentos de distintas jerarquías (un total de más de 450 documentos: resoluciones ministeriales, decretos, comunicaciones remitidas a las escuelas por las direcciones de educación de adultos) ordenados cronológicamente. Para el estudio de procesos y efectos se entrevistó a directivos y a autoridades intermedias de las jurisdicciones.

Dado que las políticas adquieren realidad en la vida cotidiana de las escuelas, analizamos también tanto los efectos en las instituciones como las orientaciones que adopta, en ese contexto, el trabajo escolar con los adultos y las relaciones que las instituciones de educación de adultos tienen con las otras del sistema.⁵

TENDENCIAS A REVERTIR: ALGUNAS CONCLUSIONES PARA LA DISCUSIÓN

El análisis de la documentación y las entrevistas a directores de Centros de Educación (CENS) nos permitieron avanzar tanto en la desarticulación de algunos "mitos" que circulan en relación con la educación de adultos como en la identificación del tipo de decisiones adoptadas, que constituyen, a nuestro entender, nueva evidencia de los modos dominantes de hacer política en la década de los 90.

Presentamos a continuación algunas de las conclusiones que queremos compartir, para desentrañar procesos que acompañaron la reforma educativa y para identificar condiciones del sistema que, a nuestro entender, deberían ser revertidas.

Reducción de la especificidad de la educación de adultos

Se suele sostener que en la década de 1990 no hubo políticas de educación de adultos. Esta idea, que atravesó las preocupaciones de docentes e investigadores, debería ser revisada. Consideramos que la ausencia de decisión visible en el sistema escolar es ya una decisión política. En trabajos previos a éste afirmábamos que "parte importante de la oferta de educación no formal destinada a los sectores populares está integrada a las políticas sociales" (Brusilovsky, 1998) y que la desatención de la educación escolar -en tanto responsable de la educación considerada como derecho universal- es parte de una política pública que desatendió las necesidades de educación general de los sectores populares.

La ausencia de decisiones en el sistema escolar de adultos es sólo aparente. El estudio de la normativa mostró la existencia de cambios que si bien eran menos evidentes -y también menos expuestos a la opinión pública- que los de la llamada Transformación Educativa del sistema, afectaban su identidad. En efecto, la política consistió, a partir de la transferencia de las escuelas de la Nación a las jurisdicciones provinciales y a la Ciudad de Buenos Aires,

en una reducción de la especificidad de la modalidad —ya históricamente problemática— y en un proceso de absorción a las normas generales del sistema. Si bien la progresiva asimilación podría ser interpretada como un intento de integración de la EDJA al sistema de educación, consideramos que constituye un dato de su dependencia respecto de los criterios organizativos de la educación común, que contribuye a la pérdida de especificidad y que no favorece la construcción de soluciones adecuadas. A partir de la transferencia, y en jurisdicciones con gobiernos de diferente signo político, la reestructuración de la educación escolar de jóvenes y adultos (EDJA) no se llevó a cabo en función de objetivos específicos y problemas diagnosticados, sino siguiendo las pautas incorporadas previamente en el resto del sistema de modo que fue quedando cada vez más supeditada a ese ámbito normativo. La ausencia de atención a la totalidad del sistema y la graduación de los cambios ocultó esta evidencia.

En los próximos títulos analizamos algunos de los cambios y de las formas de llevarlos a cabo, que nos parecen significativos en el sentido de reducción de la especificidad y tratamos de poner en evidencia algunos de sus efectos reductores de la democratización de la educación.

Agudización de las condiciones de injusticia curricular

La Provincia de Buenos Aires introduce por Resolución 6321/95, propuestas de cambio de planes de estudio en educación media de adultos.⁶ Estos cambios consisten en la reducción de los contenidos de educación general, ya que excluyen algunas asignaturas y reducen tiempo para las áreas de lengua y de ciencias sociales. Agregan en cambio contenidos de formación laboral, pero con distribución de materias en forma tan fragmentada que tampoco ofrecen posibilidad de una adecuada formación para el trabajo. Los cambios incorporados no implicaron democratización externa del sistema, ya que es previsible que sus efectos sociales sean reforzar históricas problemáticas de diferenciación educativa por clase social y agudización de la segmentación del sistema de educación, por el evidente vaciamiento curricular que implican. Si aceptamos que “la forma en que está organizado el conocimiento tiene consecuencias sociales” (Connell: 50), deberíamos evaluar qué formación se está proponiendo para quienes se incorporan o reinsertan en el sistema de educación en la vida adulta, por haber tenido dificultades vinculadas a las condiciones objetivas de vida en su juventud. El plan de estudios propuesto implica debilitamiento de la educación general y reducción de la posibilidad de formación de un trabajador con capacidad de comprender su realidad como ciudadano y con la necesaria flexibilidad como para adaptarse a diversos espacios laborales. En lo relativo a las características del área instrumental, cabe señalar que aún desde una lectura restringida, referida a su valor para favorecer la inserción laboral, se evidencian fuertes limitaciones. Habíamos señalado ya que “las investigaciones referidas a las demandas para ocupar un puesto de trabajo calificado ponen énfasis en el requerimiento de una formación general básica sólida, con competencias que den

flexibilidad funcional para adaptarse a los cambios técnicos y organizativos del mercado de trabajo. Por el contrario, la fragmentación del currículo en diversas asignaturas, cada una de ellas con escaso espacio en el horario escolar, implica un obstáculo para lograr aprendizajes relevantes en el área técnica” (Brusilovsky y Canevari). Si bien hay autores que, desde una perspectiva político pedagógica crítica, consideran que la formación para la empleabilidad es una de las formas de hacer funcional el sistema de educación a las necesidades de la empresa, independientemente del paradigma teórico en que se coloquen, hay alto consenso en admitir que la expansión de oportunidades de educación puede contribuir a contrarrestar o controlar nuevas desigualdades sociales, porque una educación polivalente y la capacidad de evaluar las condiciones del medio laboral favorecen la adecuación tanto a condiciones de innovación tecnológica, de cambios socio-organizativos como a la autogeneración de empleo.

Centralización de las decisiones y descentralización de su ejecución: la supuesta consulta y construcción de consensos

Los cambios mencionados, que asimilan los planes de estudio de los Centros de Educación Secundaria para adultos a los del polimodal, no tuvieron, en un comienzo, carácter obligatorio. Las autoridades de educación de la Provincia presentaron los nuevos planes a las escuelas y éstas pudieron decidir su aceptación.⁷ Si bien ésta fue la forma de proponerlos, nos llamó la atención que, a pesar de que la documentación formulaba por escrito su carácter optativo, fueran incorporados en muchas escuelas interpretando que el cambio era obligatorio. En el año 1997, sin modificación del texto legal, las autoridades informan que su aplicación es de carácter obligatorio y la decisión local queda restringida a la elección de la orientación y de las asignaturas correspondientes a la especialidad elegida. Todas las instituciones incorporan los cambios, aún cuando no hubo norma escrita que lo obligara.

Las condiciones en que se instalan —durante procesos de evaluación de otras instituciones escolares, las promesas de proveer de equipamiento a las escuelas que los adoptaran y el supuesto de que cuando la autoridad propone, en realidad impone— fueron condiciones que llevaron a incorporarlos en muchas escuelas.

Las entrevistas evidenciaron que se trató de una pseudo delegación de las decisiones. La política de descentralización, que remitió la responsabilidad del cambio a las escuelas, no sólo no implicó democratización de efectos sociales sino tampoco de la dinámica interna del sistema. Las escuelas optaron presionadas por los mencionados temores y promesas, y debiendo preservar que los cambios no afectaran la estabilidad laboral de sus docentes.

Las políticas públicas resultaron, así, reductoras de la democratización educativa, ya que instalaron mecanismos que permitieron que las decisiones tomadas en organismos centrales del gobierno se incorporaran a las escuelas, encubiertas tras un discurso de autonomía institucional: la descentralización de la ejecución se llevó a cabo con centralización del control para la adopción de cambios

curriculares en los que las escuelas no intervinieron ni para los cuales fueron consultadas.

Se produjo, así, un proceso de regulación que implicó, en muchos casos, autodisciplinamiento de los docentes, al poner en circulación categorías (modernización, por ejemplo) y ofertas (equipamiento) que establecieron formas de razonamiento y de acción deseables.

Cabe señalar que no todas las escuelas incorporaron los cambios y que algunas lo hicieron porque tenían, en ese momento, proyectos que podrían, así, incorporarse sin trámites especiales, bajo la apariencia de aceptación de alguna de las nuevas orientaciones propuestas por las autoridades. Como sucedió en otros campos,⁸ las autoridades institucionales ocultaron el propio proyecto, tras la apariencia de aceptar lo establecido por la autoridad central: la aquiescencia se utilizó como estrategia para ocultar decisiones institucionales previas. Este tipo de práctica puede ser interpretada, en un análisis micropolítico, como una forma de resistencia a las imposiciones. Probablemente esta estrategia de algunos CENS permitió preservar proyectos, equipos de trabajo y seguir elaborando en la práctica, alternativas para el funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, desde una perspectiva macropolítica, podemos considerar que al quedar reducida la acción al plano de lo local, sin establecimiento de relaciones con otras escuelas para organizar demandas de real autonomía, quedan sin discusión las imposiciones y se suma legitimidad a las propuestas oficiales.

A nuestro entender estos procesos de regulación del sistema evidencian una tendencia propia de gobiernos de Nueva Derecha: la de legitimarse descentralizando la gestión del cambio cuando hay temas conflictivos, de modo que queda el gobierno central con "las manos limpias" y quien gestiona el conflicto es la dirección escolar. Ésta sirve de filtro entre las autoridades centrales y los docentes, se gradúa la incorporación del conflicto en las escuelas, se atomizan y aíslan posibles reacciones de profesores. Desde esta perspectiva, la educación de adultos es una prueba más de los procesos de legitimación compensatoria (Weiler).

Los efectos en las escuelas: intensificación laboral y estrategias autodefensivas

Cabe preguntarse qué pasó en la cotidianeidad de los CENS transferidos. Hay dos cuestiones que analizaremos acá. Una de ellas -que aparece también en la jurisdicción porteña a pesar de no tener cambios curriculares- es un fenómeno que se señala en diversos países como resultado de las reformas educativas: la intensificación del trabajo docente, en particular de los directivos escolares. La progresiva absorción a las normas del sistema, antes señalada, se acompaña de escasa orientación pedagógica y de un aumento de presiones de las autoridades centrales para el envío de documentación, de información que los directores no consideran útil. Esta exigencia de nuevas tareas, de demandas por parte de las autoridades, reduce del tiempo que los directores "deberían dedicar a funciones 'educativas' y da lugar a una saturación de tareas administrativas y burocratizadas" (Nieves Blanco: 14) y no mejora, obviamente, el trabajo escolar sino que, por el contrario, irrumpe

en la cotidianeidad institucional, sin resultar relevante y sin consideración por las necesidades y condiciones del trabajo escolar.

La propuesta de cambios de planes de la Provincia de Buenos Aires, además de implicar sobrecarga laboral da cuenta de las estrategias que se adoptan y de los problemas que se ponen en juego en el proceso. La opción por una u otra de las orientaciones se lleva a cabo en algunos casos, combinando lógicas distintas: una de carácter instrumental, la otra corporativa, sindical.

La estrategia "técnica" utilizada suele ser la consulta a docentes y alumnos, en la búsqueda de legitimación de las decisiones. El uso de recursos técnicos de la investigación social refleja la preocupación de la dirección escolar por dar a las decisiones racionalidad profesional, instrumental, sin que haya reconocimiento de la no neutralidad de la "tecnología" utilizada. El gobierno central transfiere las decisiones sin capacitar a quienes deben hacerse cargo de ellas.⁹ Las autoridades de los CENS asumen una doble responsabilidad, ya que la situación de los profesores es también tenida en cuenta y para evitar conflictos e injusticias laborales se hacen responsables de la preservación de la fuente de trabajo de los docentes. Esta preocupación estuvo presente en todos los casos entrevistados.

Contradicciones entre reivindicaciones de los docentes y necesidades de un sistema flexible para la educación de adultos

Los cambios parciales que no atienden en forma integral a aspectos relacionados del sistema crearon contradicciones. En el contexto de inseguridad creado en el sistema de educación, con experiencias de pérdida de horas de cátedra, amenazas de cierre de instituciones de formación de docentes en función de la aprobación de los Proyectos Educativos Institucionales, las reivindicaciones de los profesores pueden entrar en contradicción con las necesidades de los alumnos. La fragmentación social, el enfrentamiento de grupos con intereses objetivos semejantes, aparece también en el sistema de educación, ya que se producen normativas y prácticas que preservan la estabilidad laboral de los docentes al margen de sus efectos sobre la calidad de la oferta. Entre los diversos aspectos factibles de ser analizados nos interesa señalar lo relativo a la forma de designación de profesores.

La designación fue, originalmente, responsabilidad de la dirección del Centro; actualmente se lleva a cabo a través de los listados públicos que establece el Estatuto del Docente. Si bien regirse por esta norma implica, sin duda, protección para los profesores y estabilidad de los nombramientos, puede obstaculizar la constitución más flexible de equipos, para responder a necesidades curriculares no asimilables al modelo escolarizado. La cobertura integrada del servicio, que, como señala Hargreaves, permite que el docente responsable de la asignatura o área comparta con otros la responsabilidad por lo enseñado, no está facilitada por la solución hallada y por el contrario, refuerza condiciones para producir una "cobertura segregada", sin que se observe búsqueda de otras formas de solución específica para esta cuestión, que es una de las que habría

que atender considerando la complejidad de una educación crítica para adultos por la necesidad (formulada y no resuelta tampoco con el sistema antes vigente) de considerar la lógica de las disciplinas, los saberes previos de los adultos y la relación de ambos con la realidad del momento histórico. Como señalaba el director de una escuela: "tuvimos (en los Cens) bandeos para muchos lados y ahora nos estamos haciendo a una normativa, a un funcionamiento que intente responder a lo que dice del Estatuto Docente, al reglamento de escuelas. Pero por otro lado ... ¿Qué hago con mi equipo, cómo lo sostengo, cómo lo construyo, cómo hago para que la planificación funcione?... La escuela es heterogénea... Y, esto yo lo podría modificar si tuviera la posibilidad de constituir un equipo de trabajo. Pero acá viene el otro tema, esto está pensado para que el equipo no se constituya". (El destacado es nuestro).

De este modo, la homologación de la situación de los profesores del CENS con los del resto del sistema puede dar lugar a una contradicción entre justos reclamos sindicales y necesidades de un sistema flexible de educación para adultos, contradicción que debería resolverse atendiendo a ambos aspectos. Esta contradicción es resultado de la falta de enfoque integral de los problemas y de la persistencia de planes de estudio cuya fragmentación no termina de resolverse.¹⁰

Avance en la legalización y constitución efectiva de un cuasi mercado

El proceso de privatización de la educación media para los adultos se está convirtiendo en un hecho, por medio de la delegación a instituciones privadas (institutos privados de educación y empresas productivas) de la puesta en marcha de planes creados en forma ad-hoc, algunos a distancia, sin control por parte del Estado pero sostenidos en parte o casi totalmente con recursos públicos. Ya a comienzos de la década de 1990, desde el Ministerio de Antonio Salonia, se autoriza la creación de centros privados de nivel secundario para adultos, con planes de aplicación específica para las instituciones que los presentan. Una tendencia de esos nuevos planes es la reducción de la cantidad de materias, de años de estudio y del horario diario y semanal destinado a las clases.

A partir de 1996 -ya transferidas las escuelas- la Provincia de Buenos Aires avanzó en el proceso de aprobación de nuevos planes de tiempos reducidos que se aplican también en centros oficiales a través de convenios firmados entre la Dirección Provincial de Educación de Adultos y un municipio o una empresa privada. La ausencia de regulaciones se evidencia, también, en la multiplicación de ofertas privadas de educación a distancia que se generan y reconocen en una jurisdicción y se venden en otras, sin gestionar el reconocimiento de la validez del título ante la autoridad local correspondiente.

El cuasi-mercado quedó legitimado con el Acuerdo Marco para la Educación de Jóvenes y Adultos, firmado en 1999 -un mes antes del cambio de gobierno- en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación. Este acuerdo propone reconocer un sistema integrado por ofertas públicas y privadas, sin que haya referencia a jerarquización de

agencias responsables. En coherencia con el resto de las políticas sociales del gobierno Justicialista (1989-1999), y con las de educación en particular, se establece que el Estado cumplirá el rol de coordinar, orientar y brindar información y acompañamiento a los usuarios. Los cambios en el partido del gobierno nacional no modificaron las políticas que introdujeron condiciones para la validación del cuasi-mercado educativo, ya que el modelo es retomado en el Primer Encuentro Federal de Educación de Jóvenes y Adultos realizado en Tanti, Provincia de Córdoba en agosto de 2000. Recién en el año 2003 comienza un proceso de regulación de la educación a distancia, con la firma en el Consejo Federal de Educación, de un acuerdo para el control de las ofertas a distancia con planes vaciados de contenido.

Estas políticas de privatización y de formación laboral pragmática responden a recomendaciones del Banco Mundial para la educación, que presionan por la reducción del financiamiento estatal y su reemplazo por sectores privados.

El dogmatismo de las políticas de Nueva Derecha

La mayor parte de las cuestiones planteadas hasta acá dan cuenta de las formas de hacer política propia de gobiernos de Nueva Derecha. Los cambios en los planes de estudio de nivel medio y en la educación básica de adultos implican el traslado a esta modalidad de la Reforma Educativa. Este traslado se hace sin evaluación de sus resultados en la educación de niños y adolescentes¹¹ y sin estudio serio de las condiciones preexistentes y de las necesidades de la educación para adultos. Los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación, que validan el cuasi-mercado educativo para los adultos, exponen a quienes más problemas tienen en situación de mayor indefensión en relación con ofertas comerciales escasamente controladas. Estos acuerdos pasan por alto evidencias empíricas que señalan que en nuestro país se repite, con agudeza, el principio de que quienes más educación escolar tienen, más y mejor educación pueden acumular.

Consideramos que estos cambios ponen en evidencia -como en otros campos- la existencia de un modo dogmático de hacer política, característico de la Nueva Derecha. El interrogante que formulan Salama y Valier (pág. 130) para las políticas del campo económico -"dónde está la prueba empírica que demuestre que el gasto público debe ser reducido para favorecer el crecimiento"- puede trasladarse a la educación para interrogarse por las razones por las cuáles los cambios se introducen sin diagnósticos orientados por objetivos que señalen núcleos problemáticos sobre los que es necesario actuar y desconociendo evidencias que emergen de investigaciones en el área. Como señalamos en un trabajo anterior, refiriéndonos a las políticas de formación de docentes, también en educación de adultos "nuestra hipótesis es que ... bajo la apariencia de que las decisiones se van construyendo gradualmente, con el consenso de quienes serán afectados por su implementación, se impone el modelo al que el gobierno se propone llegar, y que está predefinido, previsto como 'necesario'" (Vior y Brusilovsky).

Paradójicamente, el fracaso escolar y la diferenciación educativa constituyen, para el neoconservadurismo, un éxito político e ideológico, en la medida que contribuyen a consolidar una sociedad marcadamente desigual y a crear condiciones para la construcción de sujetos sociales que acepten que ésta es una situación sin alternativas.

Para intentar el cambio se requiere develar las formas en que las normativas y prácticas sociales consolidan esta situación que impide revertir el fracaso educativo y pensar alternativas que permitan un viraje de estas tendencias. Las alternativas no son sólo técnicas sino centralmente políticas, pero no pueden ser sólo resultado del trabajo de expertos y de políticos. No es posible esperar concesiones ofrecidas por el poder, sino que es necesario conquistar nuevas posibilidades por medio de la participación efectiva y organizada de todos los interesados -los cada vez más numerosos excluidos y los educadores- porque se trata de recuperar para la política educativa, el concepto de derecho social que el conservadurismo desconoce. ♦

NOTAS

¹ En trabajos anteriores del equipo de investigación estudiamos algunos aspectos de la educación no escolar (Brusilovsky, 1998) y de educación básica de adultos (Cabrera, 1999, 2000, 2002).

² Tomamos como objeto de estudio los Centros de Educación Secundaria para Adultos (CENS) de la Ciudad y de la Provincia de Buenos Aires. Tomar estas dos jurisdicciones implica cubrir la oferta que atiende a la mitad de los estudiantes de escuelas estatales que imparten educación media para adultos ya que, según datos oficiales de 1998 -que eran los disponibles al iniciar la investigación- sobre un total de 317.922 alumnos 158.929 están en escuelas de la Provincia de Buenos Aires y 14.048 en la Ciudad.

³ Por razones de espacio, los dos últimos aspectos mencionados no son tratados en este trabajo, pese al interés que presentan y a la relación que se puede establecer con las otras cuestiones acá presentadas.

⁴ Trabajamos por separado, en esta cuestión la situación de la Ciudad y de la Provincia porque la Provincia implanta precozmente la Reforma Educativa mientras que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no la incorporó. Si bien en el 2003 se establece un proyecto de gradual prolongación de la escolaridad obligatoria, no se instala la desaparición del nivel medio, como en Provincia.

⁵ En el artículo 2 de la Resolución 6321/95 se establece que "La adopción del Plan de Estudios será opcional para todos aquellos establecimientos educativos que dictan Bachillerato para Adultos y será obligatoria su implementación, a partir de 1996, para los que soliciten apertura de nuevos servicios".

⁶ María Rosa Misuracca, en su tesis de la Maestría en Política y Gestión de la Educación analiza este mismo fenómeno de consciente ocultamiento, al estudiar la obligación de los Profesorados de Formación Docente de cumplimentar las normas de elaboración de los Proyectos institucionales.

⁷ Cabe señalar que la formación profesional de los directivos no siempre les permite un adecuado uso de recursos de investigación social, ya que suelen ser profesores cuya formación puede ser de cualquiera de las asignaturas del plan de estudio.

⁸ Los planes están organizados por asignaturas. Si bien en el proyecto original se planteaba la organización por áreas, ésta nunca se llevó a cabo, ya que hay asignaturas separadas y designación de profesores por hora cátedra.

⁹ Los cambios en educación básica de adultos fueron estudiados por María Eugenia Cabrera -integrante de nuestro equipo de investigación- en su tesis de la Maestría en Políticas y gestión de la educación. Algunas de sus conclusiones pueden encontrarse en trabajos presentados en congresos (Cabrera, 1999, 2000).

BIBLIOGRAFIA

Blanco, Nieves. Dilemas del presente, retos para el futuro. Prólogo a la edición española de Hargreaves, A. Profesorado, cultura y postmodernidad (Cambian los tiempos, cambia el profesorado). Morata. Madrid. 1999 (3ª ed.).

Brusilovsky, Silvia. "Políticas públicas de educación no formal para sectores populares: sus características y contexto". En: *Políticas y sistemas de formación*. Facultad de Filosofía y Letras / Ed. Novedades Educativas. Serie los Documentos 8. 1998, p.43.

Brusilovsky, Silvia y Canevari, María Sara. "Control y mercado en la enseñanza media para adultos (o acerca de algunas formas de penetración del 'paradigma' político-educativo de nueva derecha)". En: *Diálogos. Educación y Formación de Personas Adultas*. N°30. Barcelona. 2002.

Cabrera, María Eugenia. "Políticas en educación básica de adultos: exclusión y proletarización". Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Investigación Educativa. Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad Nacional del Comahue. 1999.

Cabrera, María Eugenia "Políticas educativas y Educación de Adultos: el persistente debate sobre el modelo de sociedad a construir. Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Educación: "Debates y utopías". Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Julio 2000.

Cabrera, María Eugenia. "Educación básica de Adultos y Reforma Educativa: características de la oferta y su impacto en la demanda en el distrito de Luján". Tesis de la Maestría en Políticas y Gestión de la Educación. Dirección Silvia Brusilovsky. 2003.

Connell, R. W. *Escuelas y justicia social*. Morata. Madrid. 1999 (2ª edición).

Hargreaves, A. *Profesorado, cultura y postmodernidad (Cambian los tiempos, cambia el profesorado)*. Morata. Madrid. 1999 (3ª ed.).

Ministerios de Educación. Secretaría de Educación Básica. La educación de Jóvenes y adultos. Estado de situación en la Argentina. Agosto. 2000. Documento de trabajo.

Misuracca, María Rosa. "El Proyecto Educativo Institucional. Política para la racionalización de los institutos de formación de docentes/estrategia para su supervivencia". Tesis de la Maestría en Políticas y Gestión de la Educación. Dirección Silvia Brusilovsky. En evaluación.

Salama, Pierre y Valier, Jacques. *Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo*. CIEPP. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires. 1996.

Vior, Susana y Brusilovsky, Silvia. "Formación de docentes en Argentina. Preocupación técnica - proyecto político". Ponencia presentada en el Seminario sobre formación de profesores en los países del Cono Sur. Santiago de Chile. 2 al 6 de noviembre de 1998.

Weiler, Hans N. "Enfoques comparados en descentralización educativa". En: Pereyra, M. J., García Mínguez, Gómez, A. J. y Beas, M. (comp.) *Globalización y descentralización en los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de educación comparada*. Ed. Pomares-Corredor. Barcelona. 1996.