



LAS POLITICAS SOCIOEDUCATIVAS DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

EL CASO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS NIVEL
SECUNDARIO

ANDREA V. FIGUEROA

CUADERNOS ESEIAP



9

Presentación

Desde el Espacio de Estudios Interdisciplinarios sobre Asuntos Públicos (ESEIAP), un grupo de investigación y acción territorial orientado a generar aportes que contribuyan a fortalecer iniciativas de articulación, concreción y construcción colectiva de políticas públicas, iniciamos un conjunto de actuaciones que incluye la publicación de una serie de cuadernos temáticos de divulgación dirigidos a diferentes actores sociales comprometidos con el desarrollo de sus territorios.

En ese marco, presentamos este artículo que invita a reflexionar sobre las políticas educativas a partir del caso de la implementación de los Centros Educativos de Nivel Secundario en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Introducción

Este trabajo se propone el análisis de una política socioeducativa o de variación del formato escolar tradicional del nivel secundario. En este caso, se trabajará sobre el Programa de CENS - Centros Educativos Nivel Secundario de la Ciudad de Buenos Aires. Se abordará el mismo considerando el contexto político-económico y social en el que el programa comienza a implementarse, la población a la que esta política pública se dirige y un análisis de esta a la luz de las/os diferentes autoras/es.

Descripción del Programa

Los CENS se crean a nivel nacional en 1970 como oferta de educación secundaria para personas adultas que no hubieran completado este nivel de estudio. Dependían de la Dirección Nacional de Educación del Adulto (DINEA) del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Con la transferencia de los servicios educativos nacionales (Ley N°24.049/91) se produjo, en 1992, el traspaso a la Ciudad de Buenos Aires de un total de setenta y un establecimientos.

Los Centros Educativos de Educación Secundaria están destinados a personas que quieren retomar o iniciar los estudios secundarios. El plan de estudios tiene una duración total de tres años. Se puede finalizar en menos años dependiendo de los estudios previos de cada alumno. Se cursa de lunes a viernes con una duración de 3 horas 45 minutos por día. Funcionan en los turnos mañana, tarde o

noche. Hay CENS por ciclo o por asignaturas. En algunos CENS las materias son cuatrimestrales. Se reconocen estudios previos por sistema de equivalencias. Hay dos regímenes de cursada: de marzo a marzo, con inscripción en noviembre de cada año y de agosto a agosto, con inscripción en el mes de junio. Se requiere ser mayor de 18 años, tener estudios primarios completos o secundarios incompletos.

En estos últimos quince años la educación de jóvenes y adultos, luego de haber sido un área marginal entre 1980, y fin del siglo (Torres, C., 2008), comienza a ocupar un lugar relevante en la política educativa desde una perspectiva de restitución y cumplimiento del derecho a la educación (Pautasi, L.; 2010). Esto se manifiesta en los debates y acuerdos políticos sobre inclusión y terminalidad de la educación secundaria, como quedó expresado en la sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA, Belén, 2009) y en las Metas Educativas 2021¹ (OEI, 2010) en las que se reitera a través de una de sus metas (la séptima), la necesidad de ofrecer a todas las personas educación a lo largo de toda la vida. En nuestro país, la Ley de Educación Nacional (LEN N°26.206/06) y los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE, 2010) reconoce a la educación de jóvenes y adultos como modalidad específica planteando el desafío de superar el carácter remedial y compensatorio que le había

¹ En METAS 2021 (OEI, 2010), la meta general VII detallada en las metas específicas 18 y 19, suscriben garantizar el acceso a la educación a las personas jóvenes y adultas con mayores desventajas y necesidades y a incrementar la participación de los jóvenes y adultos en programas de formación continua presenciales y a distancia.

asignado la Ley Federal de Educación (1993), al definir a la educación de adultos como régimen especial cuya finalidad era atender las necesidades que no fueran satisfechas por la estructura básica del sistema.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la última investigación realizada desde un nivel gubernamental sobre los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) data de más diez años², y estuvo destinada a analizar el impacto producido por la aplicación de la Resolución SED 736/02 de “aprobación por asignatura” en la retención y permanencia de los alumnos y en la organización pedagógica de las instituciones. Pasaron diez años sin estudios sobre estas ofertas educativas, constituyendo un área de vacancia en un contexto de múltiples cambios políticos, institucionales y de la demanda social por finalizar la educación secundaria.

Bajo la Dirección de Educación del Adulto y Adolescente (DEAA) se encuentran los CENS, el Programa Adultos 2000, y en los últimos años los bachilleratos populares y el Plan Nacional de Finalización de los Estudios Secundarios (FinEs, 2008).

La propuesta pedagógica del Programa presenta una serie de características generales, a saber:

² Roitembud, S.; Belmes, A.; Krichesky, M. (2003) La implementación de la resolución N° 736/02 “Régimen académico de promoción por asignaturas para los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS)” dependientes del Área de educación del Adulto y del Adolescente. Dirección de Investigación y Estadística. DGPLED - ME. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

- La optimización del aprovechamiento del tiempo de enseñanza y de aprendizaje;
- La selección de contenidos para la aceleración;
- La conformación de grupos flexibles de trabajo escolar;
- La formación de los alumnos como estudiantes con la finalidad de que adquieran progresivos niveles de autonomía para transitar el nivel medio;
- El desarrollo de guías didácticas y de secuencias de trabajo para el docente, así como de materiales de trabajo para el estudiante.

La intensificación supone la revisión de los habituales modos de enseñar y evaluar. La propuesta del Programa tiene como objeto adecuarse a las situaciones educativas de los estudiantes y de esta manera reorganizar sus trayectorias, en miras de sortear posibles fracasos o deserciones. Es una propuesta que afirma sostenerse en las fortalezas de los alumnos.

El programa prevé que dado la cantidad de alumnos y variedad de situaciones de deserción y sobreedad, que difiere considerablemente entre las escuelas y distritos, se define el desarrollo y análisis de alternativas de aceleración específicas para dar respuesta a la diversidad de situaciones en las cuales se presenta la problemática.

La mayoría de los alumnos aspira a cursar todas las asignaturas del ciclo dentro de los plazos establecidos, por ciclos y no por asignaturas, con el objetivo de completar los estudios lo antes posible. Sin embargo, no toda la población está en condiciones de lograr ese objetivo, dado que se requieren condiciones de tiempo, dinero, y hábitos

de estudio. Hay quienes por razones laborales o por su trayectoria escolar y preparación previa, no pueden estudiar todas las materias al mismo tiempo. Un dato que permite confirmar esta situación es el elevado índice de deserción que históricamente se registra en primer año (50%).

Contexto de surgimiento de la política

Los datos arrojados por las estadísticas que en las Comunas 1 y 3, donde se concentra casi el 41% de esta oferta, se encuentran zonas que podemos caracterizar de moderada vulnerabilidad. En la Comuna 4, al igual que en la Comuna 8 (zona sur), se presenta la mayor concentración de villas de emergencia y asentamientos precarios de la ciudad. En este territorio existe una escasa oferta de CENS. Es allí, y en menor medida en las Comunas 1 y 7, donde se presentan los niveles más altos de jóvenes de quince años y más (cerca del 15%) que no asisten al sistema educativo y no concluyeron la educación secundaria, de acuerdo a datos censales del año 2010.

La escasa oferta de CENS en dichas zonas incrementa ciertos procesos de exclusión y no garantiza mejores oportunidades de acceso a la educación secundaria.

De acuerdo datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires, se observa un alto nivel de desigualdad educativa al interior de la ciudad. De acuerdo a los datos de la Encuesta Anual de Hogares (EAH) de 2011, mientras en la zona sur (Comunas 4 y 8) cerca de la mitad de la población no logró finalizar el nivel medio, en la zona norte se encuentran comunas con la mitad de la población que finalizó los estudios terciarios y/o universitarios. Se puede inferir que la población adulta en la zona sur demandaría participación en ofertas educativas que les permita finalizar con el nivel secundario. Sin embargo, esta demanda potencial no coincide de manera directa con la ubicación de esta oferta en la Ciudad de Buenos Aires, concentrada casi en un 50% entre las Comunas 1 y 3.

No es ajena a su contexto la dimensión alcanzada por esta problemática a comienzos del siglo XXI. El año 2001 culminó signado por una crisis económica, política, social e institucional que se venía gestando tiempo atrás. La denuncia de sobornos a senadores, impulsada por el vicepresidente electo, fue el puntapié inicial del declive político e institucional que impactó apresuradamente en lo social.

Pero, como señala Nikolas Rose, lo que antes se entendía por lo social, como objetivo de estrategias de gobierno, experimentó una mutación, dando nacimiento a la comunidad. Pero este concepto también fue transformándose, pasando de ser resistencia y crítica a

“...algo a ser programado...” (Rose, 2007:119). Es menester aclarar que el autor señala que no existe un sólo tipo de comunidad: “...el gobierno desde el punto de vista de lo social postuló una única matriz de solidaridad, una relación entre una sociedad orgánicamente interconectada [...] Hoy, por el contrario, se piensa en una diversidad de “comunidades””. (2007:120)³.

Así, observamos que los Centros Educativos de Nivel Secundario -CENS- lleva implícito las características señaladas: por un lado, una “comunidad” conformada por alumnos con sobreedad y por otro, la (re) programación de las trayectorias de estos alumnos.

Otro aporte significativo para el análisis de esta política es el trabajo desarrollado por Nancy Fraser, respecto de la redistribución y el reconocimiento, entendidas como las dos dimensiones que necesita la justicia para ser tal. Así, y en contraposición, la autora expone que hay dos formas de entender la injusticia: la primera es la socioeconómica, contenida en la estructura económico-política de la sociedad. La segunda es cultural o simbólica y la encontramos en diferentes modelos sociales, ya sea de representación, de comunicación, de interpretación. Ambas injusticias habitualmente se encuentran interrelacionadas, por ejemplo, las desventajas económicas obstaculizan la participación igualitaria en la cultura.

³ Rose, Nikolas (2007) “¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno” en Revista Argentina de Sociología, Año 5, Nº 8. <http://www.scielo.org.ar/pdf/ras/v5n8/v5n8a07.pdf>

Ambas presentan dos clases diferentes de soluciones: la solución de la injusticia económica pasaría por la reestructuración de la redistribución. En cambio, la solución de la injusticia cultural implicaría una reevaluación de aquellas identidades y productos culturales valorados negativamente, es decir, la solución supone reconocimiento. Fraser explica que estas injusticias representan extremos y que en el medio de ellos existen formas híbridas a las que denomina comunidades “bivalentes”. Estas comunidades cuando son marginadas pueden sufrir injusticias que remiten tanto a lo económico político como a lo cultural, en forma simultánea. A partir de esto último podemos ir delineando el tipo de injusticia que atraviesa a los alumnos con sobreedad o han quedado como residual del sistema secundario de gestión estatal.

Así, y a partir del dilema que presentan los conceptos de redistribución- reconocimiento, la autora profundiza en otras dos formas de encarar la solución a la injusticia que atraviesa la división entre redistribución y reconocimiento: la afirmación y la transformación. Fraser explica “Por soluciones afirmativas a la injusticia entiendo aquellas que tratan de corregir los efectos injustos del orden social sin alterar el sistema subyacente que los genera. En cambio, por soluciones transformadoras entiendo las soluciones que aspiran a corregir los efectos injustos precisamente reestructurando el sistema subyacente que los genera” (Fraser, 2000)⁴.

⁴ Fraser, Nancy (2000) “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista” en Revista Pensamiento Crítico contra la dominación, N° 0. Madrid, Akal.

La matrícula de los CENS se mantiene estable entre 2000 y 2011 en un promedio de 13.400 estudiantes, pero con una significativa variación en ciertas comunas. Entre 2008 y 2011, en las Comunas 1 y 2, y luego la 6 y 12, es donde hay mayor pérdida de matrícula. Por lo contrario, en las Comunas 4, 8, 11 y 14 se produce un incremento significativo de jóvenes y adultos que asisten a CENS. Esta diferencia de matrícula que se da a nivel de las comunas, también se expresa en las instituciones educativas, generalmente vinculadas con trayectorias de abandono escolar, y condiciones de vida críticas de exclusión social, laboral y educativa. En los CENS, en 2011, se presentan fenómenos de abandono con un valor del 34,3% de salidos sin pase (indicador utilizado para abordar dicho fenómeno) a nivel de la Ciudad. Valor similar al que se presenta en la mayoría de las ofertas de educación secundarias con planes de cuatro años de la ciudad, como es el caso de los comerciales nocturnos y las escuelas medias de reingreso, en las que, en 2011, el abandono alcanzaba el 31%.

En los últimos años, se adjetiva a las trayectorias escolares en el nivel secundario protagonizadas por los sectores más desfavorecidos o vulnerados, bajo el rótulo de “baja intensidad” (Kessler, G.; 2004). Se trata, dice Kessler, “de una escolaridad de baja intensidad, caracterizada por el desenganche de las actividades escolares. En líneas generales, continúan inscriptos, yendo de manera más o menos frecuente según los casos, pero sin realizar casi ninguna de las actividades escolares: jamás estudian una lección ni cumplen las tareas, no llevan los útiles y no les importan mucho las consecuencias de no hacerlo” (Kessler, 2004:193). Esta caracterización de baja intensidad de las trayectorias, de acuerdo al estudio realizado, merece ser

revisada para el caso de los jóvenes y adultos que asisten a los CENS. Si bien sus trayectorias son fluctuantes, con interrupciones determinadas en gran parte por las propias condiciones de vida y obligaciones personales y familiares, el reingreso educativo en los CENS se corresponde generalmente con el deseo de reconstruir un proyecto de estudio, y este sería un punto de ruptura respecto del “desenganche” o la falta de involucramiento en las situaciones de aprendizaje que caracterizaría la experiencia escolar de muchos estudiantes en la secundaria común. Asimismo, los docentes señalan cierto nivel de compromiso e involucramiento con la tarea escolar que se desarrolla en los CENS, especialmente cuando deciden finalizar los estudios secundarios con proyección de continuar estudios superiores.

El Programa de Centros de Educación Secundaria se rige por un plan de estudios general (Res.206/83). Los treinta y pico de vida, nos lleva a inferir que se trata de una solución afirmativa, ya que, si bien tiene como objeto reorganizar las trayectorias de los alumnos que desertan y con sobreedad para evitar así, precisamente un posible fracaso a abandono escolar, la problemática sigue teniendo lugar.

La política de inclusión educativa

El planteo de la problemática de la deserción y la sobreedad, en un número considerable, de jóvenes que transitan el sistema educativo y, que justifica la implementación de esta política de reorganización de las trayectorias educativas, da cuenta de dos cuestiones que es necesario señalar. La primera, que como expone el texto del Programa: si bien en todos los distritos de la ciudad de Buenos Aires se presenta el fenómeno antes mencionado, este se concentra particularmente en la zona sur de la ciudad, donde los índices de exclusión socio económico son mucho mayores; y donde, además, la falta de vacantes es un problema estructural que no se ha resuelto aún.

La exclusión, al igual que la marginalidad es un proceso multidimensional que se construye a partir de una identidad compartida con otros, en este caso la deserción, como la sobreedad en el nivel secundario, implica además, la vinculación con la idea de riesgo y de preocupación hacia el futuro. Ante esta situación, el Estado interviene para protegerlos/as a las/os excluidos y a la sociedad toda. En relación con esto, Ball afirma que el desarrollo epistemológico de las ciencias humanas, y entre ellas la educación, están íntimamente relacionados con el manejo práctico de los problemas sociales⁵.

Camilloni señala que el concepto de marginalidad tiene como opuesto el de integración y que ciertos sectores de la sociedad no están integrados porque no están dentro de la sociedad dominante, pero esto no implica que están fuera del sistema, sino que la exclusión es producto del sistema y desde esa característica particular, la integra⁶.

En las políticas de inclusión educativa, muchas veces quedan latentes otras exclusiones escondidas. De manera tal, que una verdadera búsqueda de solución de problemática estructurales, sostenidas en el tiempo, implica una variedad de medidas que consideren esas otras exclusiones. Como expusimos anteriormente, se trata de

⁵ Ball, Stephen (2011) “Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: umarevisaopessoal das politicaseducacionais e da pesquisa em politica educacional” em Ball y Mainardes (orgs) PoliticasEducacionais. Questoes e dilemas. Cortez, Sao Paulo.

⁶ Camilloni, Alicia (2008) “El concepto de inclusión educativa: definición y redefiniciones” en Políticas Educativas - Campinas, v.2, n.1, pp 1-12, dezembro.

una solución afirmativa, que va sobre los efectos de la exclusión y no sobre sus raíces.

A partir del año de implementación de esta política de inclusión (aproximadamente), se produce un giro discursivo donde se plantea a la educación como un “derecho personal y social” y como “bien público y derecho humano”. Se comienza a trabajar en políticas de promoción de igualdad educativa.

De este modo, la política a la que se hace referencia en este trabajo, no solo se ocupa de la finalización de estudios sino también, que las/os alumnas/os, puedan transitar y permanecer en la escuela secundaria. En relación a esta extensión de la escolaridad, Pablo Gentilli señala que: “La medición del desempeño del derecho a la educación a partir del incremento en la esperanza de vida educativa, asociado a una mayor y mejor distribución de las oportunidades de progreso dentro del mismo sistema escolar, superando relativamente las barreras que separan o inhiben el pasaje de los más pobres a los niveles de escolarización más elevados, constituye, en cierta forma, la evidencia más contundente de que la Declaración Universal de los Derechos Humanos no supuso, en Latinoamérica, sólo la formulación de una bella proclama”. (Gentilli. 2009. 25)

Se hace necesario señalar aquí, que la extensión de la vida escolar en el tiempo se da tanto en sectores menos favorecidos económicamente como también en aquellos más favorecidos; por lo que esto por sí solo no disminuye la desigualdad, sino que la mantiene constante.

Conclusiones

En un tiempo anterior, las políticas asistenciales dentro de las escuelas, que, si bien siempre existieron, se masifican e invaden todos los espacios, rompen las barreras de lo pedagógico. Un tiempo, de quiebre entre la sociedad y la clase política y de posterior reconstrucción de las instituciones y, del Estado promoviendo políticas que se encaminen hacia la igualdad educativa.

La política elegida se enmarca en un nuevo proceso de articulación y de diálogo entre la Sociedad Civil y el Estado. La implementación de políticas que consideran el derecho a estudiar, el reconocimiento de las trayectorias de alumnas y alumnos, donde se buscan estrategias de inclusión escolar y que son el resultado también, de luchas y demandas de los sectores populares y sus organizaciones,

comienzan a construirse desde el Estado. Consideramos que los CENS se presentan como una oportunidad para jóvenes que mayoritariamente terminan fuera del sistema, o permanecen en grados donde se diferencian notoriamente de sus pares profundizando aún más las razones que las/os excluyen, tengan la oportunidad de una escolaridad exitosa.

A pesar, que se evalúa una política que favorece la retención, la inclusión y la igualdad en la calidad educativa y, que, si bien los efectos de la implementación de esta política exceden los límites de este trabajo, parece pertinente señalar nuevamente, que el actuar solamente sobre los efectos de la exclusión y la desigualdad para las alumnas y alumnos de los sectores menos favorecidos económicamente, es insuficiente. Se hace necesario actuar para revertir las múltiples causas de la exclusión, que alejan el cumplimiento efectivo del derecho a la educación. Ya no se trata de garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a la escuela, que tampoco se cumple en su totalidad, sino la permanencia y el éxito en la misma, revirtiendo la consolidación de las condiciones de exclusión y desigualdad que perduran tanto fuera como dentro del sistema educativo.

Referencias bibliográficas

- Ball, Stephen (2011) “Sociologia das políticas educacionais e pesquisa critico-social: uma revisao pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em politica educacional” em Ball y Mainardes (orgs) PoliticasEducacionais. Questoes e dilemas. Cortez, Sao Paulo.
- Camilloni, Alicia (2008) “El concepto de inclusión educativa: definición y redefiniciones” en Políticas Educativas - Campinas, v.2, n.1, pp 1-12, dezembro.
- Dussel, Ines (2003) “La escuela y la crisis de las ilusiones” en Dussel, I. Y Finocchio S. “Enseñar hoy. Una introducción a la educación en tiempos de crisis” Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
- Fraser, Nancy (2000) “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista” en Revista Pensamiento Crítico contra la dominación, Nº 0. Madrid, Akal.
- Gentilli, Pablo (2009) “Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)” en Revista Iberoamericana de Educación, Nº49
- Giovine, Renata (2012) “El arte de gobernar al sistema educativo: discursos de estado y redes de integración socioeducativa”. Universidad Nacional de Quilmes. Editorial Bernal.
- Rose, Nikolas (2007) “¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno” en Revista

Argentina de Sociología, Año 5, N° 8. <http://www.scielo.org.ar/pdf/ras/v5n8/v5n8a07.pdf>

- Resolución N° 489/2003, Secretaría de Educación, Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 3 de abril de 2003.

Acerca de la autora



Andrea V. Figueroa

Profesora en Psicología y Ciencias de la Educación. Maestranda en Ciencias Sociales con Orientación en Educación. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Tesis en curso (FLACSO Argentina).

Especialista en “Constructivismo y Educación”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina).

Diplomada Superior en “Gestión y Control de Políticas Públicas”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina).

Integra el Equipo Técnico Profesional de la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad y Participación Ciudadana del Ministerio del Interior de la República Argentina.



El Espacio de Estudios Interdisciplinarios sobre Asuntos Públicos se constituye en Buenos Aires, República Argentina (2017), por especialistas de trayectoria en instituciones públicas y centros académicos con la finalidad de fomentar iniciativas de articulación, concreción y construcción colectiva de políticas públicas y temáticas de desarrollo sostenible.

Para mayor información:

www.eseiap.com

info.eseiap@gmail.com