Principios democráticos de la educación para adultos: su metamorfosis en los '90

Brusilovsky, Silvia y Cabrera, María Eugenia

Departamento de Educación, Universidad Nacional de Luján

sbrusil@arnet.com.ar; sbrusil@interar.com.ar; mecabrera@coopenetlujan.com.ar

Palabras clave: educación de adultos, descentralización jerarquizada, mercantilización, asistencialismo, proletarización docente.

Keywords: *Adult education, hierarchical decentralization, mercantilization, assistentialism, teacher proletarization.*

Resumen

El artículo refiere a los cambios sufridos por algunos de los principios de la educación democrática y popular para jóvenes y adultos, resignificados desde una perspectiva de Nueva Derecha. Después de una breve referencia a la situación educativa de dicha población, se analizan diversas decisiones de la política educativa vinculadas con su educación escolar para mostrar, a través de ellas, los siguientes cambios de significación: a) el pasaje de la descentralización entendida como autonomía y distribución del poder a formas de descentralización jerarquizada; b) la conversión del concepto de flexibilidad (entendida como adecuación a las necesidades y condiciones de vida de los destinatarios) en desregulación y mercantilización de la educación (por la privatización de las ofertas y su dependencia de demandas) o bien en prácticas asistenciales; c) la transformación de la autonomía de los docentes (entendida como poder para intervenir y decidir en aspectos centrales de su práctica y de juzgar e incidir en las decisiones político-educativas) en limitación de la autonomía real, por su conversión en ejecutores de decisiones tomadas centralmente.

Presentación

No es fácil escribir un artículo sobre las políticas de los años 1990 porque casi todo ha sido dicho en libros y artículos de colegas y propios. Tal vez el desafío de este número de la revista consista en retomar enfoques y conceptos que contribuyan a seguir evaluando, hoy, la continuidad o superación de lo que se instaló o fortaleció en esos años,

para plantearse cuáles son cuestiones ante las que hay que mantener un estado de alerta crítica[1].

La educación estuvo —durante ese período— atravesada por la misma racionalidad de Nueva Derecha de las políticas públicas y por las recomendaciones de los organismos de crédito que condicionaron las decisiones. La educación para adultos no quedó fuera de tal proceso.

Este campo tiene una historia en la que posiciones antagónicas fueron contemporáneas. Nos referimos a las concepciones que desde fines del siglo XIX y comienzos del XX en adelante representan los sectores conservadores —con su proyecto de control social y político sobre los sectores trabajadores— y el socialismo, anarquismo y posteriormente el movimiento de educación popular, de orientación materialista histórica, en los que la educación es considerada un medio para contribuir a la transformación de la sociedad a través de la formación política y científica de los trabajadores, del desarrollo de su autonomía intelectual, de su capacitación para enfrentar situaciones de injusticia, de la articulación de la educación con un proyecto político popular.

Las propuestas de Nueva Derecha de los años 1990 pudieron instalarse tanto por las condiciones objetivas del sistema y del trabajo docente —bajos salarios, presiones de autoridades, riesgo de pérdida de trabajo en una situación de creciente desocupación y pérdida de derechos de los trabajadores— como porque, en algunos casos, no implicaron una ruptura política, sino que resultaron coherentes con históricas tendencias moralizadoras dirigidas al control de los trabajadores y, en otros, por la cooptación ideológica producida debido al uso distorsionado de categorías socialmente valoradas.

De los diversos enfoques posibles para el análisis de la educación de adultos en los años 1990, optamos por mostrar de qué modo ideas provenientes de la teoría y de experiencias democráticas y populares se fueron introduciendo en normativas y en otros discursos oficiales. En este proceso resultaron "capturadas" por la lógica neoliberal y contradijeron —ya sea en el discurso ya en la práctica— el sentido de su contexto de origen[2]. Esta es la explicación del título del trabajo. Sabemos que puede parecer poco original[3], pero intenta mostrar la transformación del sentido inédito de algunos conceptos que se fueron trastocando en

un proceso típico de construcción de ideología y de sentido común. La incorporación en los discursos oficiales de categorías valoradas puede reducir el rechazo de las nuevas propuestas y dar lugar a "una matriz generativa que regula la relación entre lo visible y lo no visible, lo imaginable y lo no imaginable, así como los cambios profundos en esa relación" (Zizek, 2003, p. 7), matriz que "resulta funcional respecto de alguna relación de dominación social" (Zizek, 2003, p. 15) que queda oculta[4].

La situación de la Educación de Adultos

Antes de analizar estas cuestiones, parece necesario señalar ciertas características generales de la situación de la educación de adultos —entendida como educación de sectores populares[5]— para considerar tanto los datos sobre desigualdad educativa como algunas características generales de las políticas para esa población, ya que es en ese contexto que se consideran los aspectos mencionados.

Lo que caracteriza la realidad de la Educación de Jóvenes y Adultos [EDJA] es la heterogeneidad de públicos, de espacios, de contenidos y, especialmente —y esto es lo que parece interesante remarcar—, la heterogeneidad de funciones sociales y políticas que se le asignaron según el momento histórico y el grupo responsable de su organización.

En primer lugar, cabe señalar que los datos censales[6] muestran que la necesidad de educación de adultos no es, en el período, un problema menor. Según el censo de 1991, el 3,7% de la población de más de 10 años no sabía leer y escribir. En números absolutos, la cifra resulta alarmante, ya que asciende a 955.990. Según el mapa socioeducativo elaborado por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación[7] el 2,8% de la población entre 20 y 64 años no había asistido nunca a la escuela y el 18 % de ese grupo de edad no había llegado a completar la escuela primaria. El 49,5% de la población con aspiraciones de conseguir un empleo no había llegado a culminar niveles de enseñanza media y un porcentaje significativo de personas de más de 15 años con educación media incompleta ha dejado de asistir a la escuela. Un estudio reciente (Wiñar y Lemos, 2005) que compara datos de los tres últimos censos

da cuenta del escaso nivel de incorporación al sistema escolar de la población de más de 25 años y del poco cambio en esa tasa entre 1980 y 2001.

Cuadro 1. Tasa de escolarización en los 5/6 años de educación media (o equivalente) en la población de 20 a 59 años de edad. Total país. Años 1980, 1991 y 2001.

Edad	1980	1991	2001
20-24	3,3	4,3	6,0
25-29	1,1	1,6	1,9
30-39	s/d	0,8	1,1
40-49	s/d	0,4	0,7
50-59	s/d	0,2	0,4

Nota: Procesamiento de datos censales hechos por Wiñar y Lemos (2005).

Una versión que circuló en la década de 1990 sobre políticas de educación de adultos —especialmente en lo referido a educación escolar— es que, salvo la transferencia de escuelas, hecha al mismo tiempo que en el resto del sistema, no se habían tomado decisiones en ese espacio. A nuestro entender —y reiteramos con esto lo que decimos desde hace más de diez años— la falta de acción evidente constituye una decisión política. Nuestras investigaciones dan cuenta de que hubo intervenciones, pero que quedaron ocultas tanto por su gradualidad como por referirse a un sector que tiene menos visibilidad pública que el resto del sistema de educación. La asimilación a las normativas generales destinadas a las escuelas para niños y adolescentes, así como el traslado de cambios curriculares que repitieron aspectos del modelo de la llamada "transformación educativa"[8] redujeron la ya escasa especificidad previa. No puede dejarse de considerar que se destinaron significativos recursos económicos a proyectos educativos no escolares, vinculados con políticas focalizadas, que se asignaron a programas con objetivos de calificación laboral y de formación de animadores para proyectos de desarrollo local, territorializado[9].

De los principios democráticos a la jerga neoliberal

Decidimos acotar nuestro análisis de la "metamorfosis" a ciertos aspectos de la educación escolar para adultos. Seleccionamos algunas de las normativas y modos de hacer política no solo porque permiten hacer explícita su lógica subyacente, sino también porque, en su conjunto, proporcionan una imagen integral que evidencia su convergencia hacia la constitución de la tendencia dominante en el período.

A nuestro entender, esas medidas constituyen dispositivos que retoman principios de una tradición de reivindicación y lucha por derechos y responsabilidad pública para transformarlos en una alternativa excluyente y autoritaria. Las metamorfosis que analizaremos son las siguientes:

- de la descentralización como autonomía y distribución del poder a la descentralización jerarquizada;
- de la flexibilidad a la mercantilización y el asistencialismo;
- de la autonomía docente a la proletarización y control centralizado.

De la descentralización como autonomía y distribución del poder a la descentralización jerarquizada

Las tradiciones más progresistas han visto en la descentralización educativa una estrategia que facilita la participación de los educadores. La asignación de más poder a los centros educativos puede contribuir tanto a promover la adecuación a la diversidad de los estudiantes como a impulsar a los docentes a la innovación y a su desarrollo profesional (Bolívar, 1996).

Debido a los múltiples sentidos políticos asignados a esta estrategia, hay autores (Bolívar, 1996; Beltrán Llavador, 1995) que destacan que la descentralización, en tanto aumento de poder a las escuelas para autogobernarse, "puede ser una mera transferencia delegada sobre la gestión escolar, o implicar alternativamente un cambio en las relaciones de poder y en el control social en la toma de decisiones" (Bolívar, 1996, p. 256). En efecto, la ampliación de la capacidad de decisión de las bases no supone, necesariamente, la disolución de las jerarquías, ya que

la autoridad puede conservar "el control sobre los resultados o los procesos como forma de mantenimiento del poder" (Beltrán, 1995, p. 2).

Por lo tanto, la descentralización no implica, necesariamente, autonomía, ya que puede existir una descentralización jerarquizada, en la que no desaparece la jerarquía ni el poder central, o, por el contrario, una situación de policentrismo, que sí garantizaría mayor distribución de poder. En este último caso puede plantearse que la descentralización consigue conducir a que cada nuevo ámbito de la periferia se convierta en nuevo centro, conformándose un policentrismo que facilita la autonomía en las decisiones curriculares y organizativas autónomas. Se trata tanto de transferir parte del poder y autoridad a los centros escolares como de capacitarlos para tomar, por sí mismos, decisiones que estimen oportunas.

Este enfoque teórico resulta pertinente para el análisis del sistema escolar de educación básica para adultos, que constituye un caso claro de un aspecto esencial de su organización en el que se pone de manifiesto la descentralización con conservación de poder central.

El referido nivel de educación suele tener una organización por centros. En la Provincia de Buenos Aires, según la Resolución 68/87[10], los centros son la "unidad educativa cuya estabilidad depende de la fluctuación de la matrícula y cuya conducción puede o no estar a cargo de personal directivo" (Res. 68/87, art. 3, inciso b). La norma posibilita la apertura de Centros (nucleados, no nucleados, secciones fuera de sede) en zonas donde la cantidad de población sin educación básica lo justifique, pudiendo funcionar en "cualquier local oficial o privado" (art. 66) y así facilitar su ubicación en lugares de mayor concentración de demanda. Esta organización, en la que los centros están subordinados a una escuela sede o bien directamente a la Inspección, constituye una estructura descentralizada territorialmente que no garantiza, necesariamente, la autonomía de esas unidades[11].

Si bien en su origen (1987) la normativa pudo haber expresado una preocupación por democratizar el sistema ampliando las posibilidades de acceso al nivel[12], presenta más aspectos de descentralización jerárquica que de real autonomía. En los docentes recae la tarea de garantizar la existencia de los centros, de realizar múltiples funciones, además

de la de enseñar, sin contar con personal de apoyo ni facilidades para el trabajo con colegas, en una situación que induce a identificarlos con trabajadores cuasi "cuentapropistas" flexibilizados y con riesgo de descualificarse.

Tal como señalamos en un trabajo anterior (Cabrera, 2005), esta organización —que no prevé espacios de intercambio profesional regular— contribuye a aislar al docente de sus compañeros y limita la posibilidad de la acción cooperativa. Se ve afectada, así, la probabilidad de construcción del espacio escolar como espacio público, al quedar cada maestro centrado en sus propios problemas, que pueden ser comunes aunque no se los perciba como tales (Beltrán Llavador, 1995). Se reduce también la posibilidad de identificación y expresión de conflictos, resultado de confrontar valores entre los sujetos y la organización.

De la flexibilidad a la mercantilización y el asistencialismo

Es frecuente encontrar recomendaciones y decisiones que proponen favorecer la flexibilización del régimen académico de la oferta educativa para facilitar la incorporación y permanencia de los jóvenes y adultos.

En este análisis de los diferentes sentidos políticos que adquieren las referencias a la flexibilidad, es necesario develar los sentidos opuestos de las concepciones que lo sostienen, ya que puede resultar —resultó, en realidad— en una mercantilización que hay que revisar. Para demostrar aspectos de esta seudoflexibilización pedagógica analizaremos la organización de la educación básica, la desregulación de la educación de adultos —que adquirió rasgos mercantiles y de cuasi mercado—, así como algunas normas de carácter coyuntural formuladas ante situaciones económicas que afectaron a los estudiantes.

La idea de "flexibilidad para apertura y cierre de centros" de educación primaria —mencionada en el título anterior— adquiere, en los hechos, carácter semejante al que tiene en las políticas económicas neoliberales. Ya se señaló que el centro se define como unidad educativa cuya estabilidad depende de la fluctuación de la matrícula. Funciona, por lo tanto, siguiendo una lógica del mercado: la oferta se condiciona a

la demanda y se clausura si una cierta cantidad de alumnos asistentes no resulta suficiente como para "justificar" su mantenimiento. A semejanza de una empresa productiva funcionalmente flexible, si hay "escasez de demanda", no se coloca "oferta" en el mercado. El establecimiento de criterios cuantitativos para la apertura de los servicios y cantidades mínimas de asistentes para su funcionamiento no considera los aspectos cualitativos vinculados con la heterogeneidad de los niveles de escolaridad del grupo y con las condiciones necesarias para el aprendizaje de jóvenes y adultos que generalmente llegan con historias educativas de frustraciones y dificultades. Tampoco se toma en cuenta la necesidad de capacitación específica y la dedicación docente requeridas para la tarea pedagógica de incorporar, retener y enseñar.

La cancelación del servicio educativo pone de manifiesto la ausencia del Estado para garantizar el cumplimiento de un derecho, ya que se obtura la posibilidad de continuidad de sus estudios a los jóvenes y adultos interesados en hacerlo.

La "integración de ofertas provenientes de diversas instituciones" es otra idea que se vincula con la necesidad de flexibilización. Los argumentos que se esgrimen para multiplicar las instituciones legítimamente educadoras pueden reflejar concepciones antagónicas. Pueden representar, por un lado, la preocupación por el reconocimiento de las actividades que se desarrollan desde organismos del Estado o bien desde organizaciones de la sociedad civil, cuyo propósito es crear alternativas que respondan a intereses y necesidades objetivas de los trabajadores, o bien puede ser un planteo neoliberal, en el que esa formulación supone la apertura de múltiples ofertas educativas para constituir un mercado al que acudan los usuarios para comprar servicios, según sus posibilidades y deseos, con el supuesto de que se favorece, de este modo, la diversificación y la eficiencia. Sin embargo, la experiencia internacional y los datos de nuestro país muestran que su aplicación, sin introducción de regulaciones, produce creciente desigualdad educativa y una oferta con diferentes niveles de calidad, tanto en el sistema escolar como en las propuestas de la llamada educación no formal. Cabe recordar que el acceso a la educación no escolar está condicionado por el nivel y calidad de la educación formal. Y dado que la educación escolar está fuer-

temente condicionada por la clase social, se produce un efecto circular en el que las elecciones de la vida adulta reproducen la diferenciación social y educativa iniciales.

En los años 1990, la ausencia de medidas regulatorias de la oferta privada dio lugar a la multiplicación de servicios de nivel medio privados sin el responsable control del Estado. Sus planes, construidos ad hoc, recibieron la aprobación oficial y compitieron con la educación pública al ofrecer cursos que vendían falsas promesas de títulos en corto plazo, con sistemas a distancia y reducción de asignaturas.

> A partir de 1991 el Estado nacional comenzó a autorizar ofertas privadas[13] para el nivel secundario de adultos. Se incrementó la presencia de ofertas semipresenciales y a distancia, algunas de las cuales tienen aprobación en una jurisdicción y se ofertan en otras, sin gestionar la validez del título ante la autoridad local correspondiente. Esto ocurrió en ausencia de normas nacionales o jurisdiccionales que regularan condiciones para acreditar el nivel y que pautaran las autonomías jurisdiccionales y los límites territoriales de las ofertas […]. (Canevari, 2005, p. 35)

Después de la transferencia de los establecimientos a las jurisdicciones provinciales, entre 1996 y 2003, también la Dirección de Educación de Adultos de la Provincia de Buenos Aires incorporó ofertas para educación secundaria de personas adultas con reducción de horas, de asignaturas y de requisitos de asistencia y, a veces, con aranceles encubiertos. El campo de la educación secundaria de adultos resultó un espacio rentable (Canevari, 2005) que entró a formar parte del cuasi mercado de educación de adultos, sin considerar la diferenciación social que produce "introducir las fuerzas del mercado y las formas de decisión propias del sector privado en la provisión de la educación y de los servicios de bienestar" (Whitty, Power y Halpin, 1999, p. 15).

Esta tendencia a la constitución de un cuasi mercado se vio legitimada en 1999 por el Acuerdo Marco para la Educación de Adultos firmado en el ámbito del Consejo Federal de Educación (Resolución 105/99). El acuerdo abre la posibilidad de construir un sistema integrado por ofertas públicas y privadas, en las que no hay jerarquización

de agencias responsables. El título de uno de los puntos del acuerdo refleja esta paridad de responsabilidades: "2.2. El involucramiento de una 'multiplicidad de actores' en la educación de los jóvenes y los adultos" (el destacado es nuestro). El acuerdo establece que el Estado cumplirá solo un rol de coordinador, de orientador y de brindar información y acompañamiento a los usuarios (punto 2.3.).

El acuerdo no prevé organismos responsables de proponer y desarrollar políticas públicas destinadas a reducir las diferencias de oportunidades. Esta supuesta flexibilidad no toma en consideración que en los países en los que se instala la libertad de mercado en educación se constituye un segmento altamente selectivo y jerarquizado.

Finalmente, nos parece necesario señalar el efecto asistencial de respuestas coyunturales flexibles. La asistencia "recubre un conjunto diversificado de prácticas que se inscriben, no obstante, en una estructura común, determinada por la existencia de ciertas categorías poblacionales carecientes y por la necesidad de hacerse cargo de ellas" (Castel, 1997, p. 33). Consiste en alguna forma de subsidio a aquellos cuya existencia no resulta asegurada por su trabajo o por la propiedad. Se caracteriza por su carácter paliativo, transitorio y por agregar vulnerabilidad educativa a la laboral y social que padecen los pobres. Diversas medidas —tomadas en distintos momentos de la década y por distintas jurisdicciones— son indicadoras de la evaluación que realizamos. Un ejemplo claro es la suspensión de la obligatoriedad de asistencia a clase, que constituye una respuesta paliativa frente a una situación de emergencia social y económica, pero con un efecto, a nuestro entender, perverso. El efecto visible es la no expulsión; el resultado efectivo es fortalecer las desigualdades educativas en la medida que no se desarrollan, a posteriori de esa medida de urgencia, otras estrategias de carácter continuo que procuren una acción protectora del derecho a la educación, a permanecer en actividad educativa (becas, boletos para estudiantes, préstamos). Al no incluir soluciones a los problemas de la permanencia con posibilidad de aprendizaje, tiene en común con otras políticas sociales y con lo que a veces se hace en la educación escolar de niños pobres que se evita la deserción pero no se crean las condicio-

nes necesarias para una respuesta integral destinada a que las personas aprendan.

Si bien la norma parece cumplir una función integradora constituye una solución que no crea condiciones para el logro de un derecho ciudadano[14].

Otro problema no considerado por este tipo de medidas es que la situación de desafiliación de los desocupados implica falta de vínculos o "ausencia de inscripción del sujeto en estructuras dadoras de sentido" (Castel, 1997, p. 421). La decisión tomada por los adultos de reinsertarse en el sistema de educación —con todas las dificultades que ello implica— no tiene apoyo y se cierra un espacio más de pertenencia posible. Y ello puede reforzar la señal que permanentemente envía el mundo laboral y económico a quienes están en situación de desocupados: no hay lugar para ellos.

En la situación de desempleo y precarización del trabajo solo una respuesta integral y no coyuntural podría haber contribuido a sostener al adulto como estudiante. El modelo asistencial, ligado históricamente al derecho al socorro de quienes no pueden trabajar por razones de incapacidad, entra en contradicción con un derecho social posteriormente adquirido: el derecho a la educación. Castel señala que las políticas sociales vinculadas con el empleo enfrentan la desocupación con medidas restringidas que no consideran las condiciones estructurales y que tienden a convertirse en la "gestión del no-empleo" (Castel, 1997, p. 433). Parafraseando a este autor, podemos decir que esta es una medida con la que se está gestionando la "no-educación".

De la autonomía docente a su proletarización y control centralizado

En el contexto de las tradiciones democráticas, el sentido del concepto autonomía docente se define considerando su relación con el poder. Martínez Bonafé (1998) señala la necesidad de discriminar el "poder para hacer y poder para querer hacer". La primera condición —poder para hacer— "se concreta en la posibilidad de intervenir activamente en las decisiones sobre la forma en que se selecciona y organiza el conocimiento y de juzgar desde el contexto de la práctica aquello que

se ha propuesto desde el contexto jurídico político" (Martínez Bonafé, 1998, pp. 43-44). Uno de los indicadores de autonomía es que los educadores tengan poder para intervenir y decidir sobre las características y sentidos de las prácticas del sistema de enseñanza.

Durante los años 1990, la retórica de múltiples documentos oficiales apeló al profesionalismo de los docentes, destacó la necesidad de su mayor responsabilidad y autonomía y dijo promover valores de creatividad, flexibilidad y razonamiento crítico. Se afirmaba que los docentes son los agentes centrales para lograr el cambio educativo y social, y que su capacitación "orientada política y técnicamente" (Resolución 3709/96)[15] era un aspecto central de la transformación educativa. Sin embargo, las prácticas instituidas a partir de la reforma limitaron los espacios de autonomía real, subordinándolos a los requerimientos de la transformación educativa. Situaciones identificadas tanto en el nivel primario como en el medio para adultos son indicadoras de la conversión del discurso de autonomía en una realidad de dependencia respecto de las decisiones de la autoridad.

Las presiones sobre los maestros de escuelas primarias y el modo en que se implantó la reforma de los planes de estudios de los centros de educación secundaria constituyen significativas evidencias de la metamorfosis del discurso sobre autonomía en proletarización de los docentes.

Si bien existen diversas posiciones teóricas en la discusión sobre proletarización docente, nos resulta útil la interpretación de distintos autores (Apple, Lawn, Giroux, Martínez Bonafé) para analizar los cambios en las condiciones de trabajo y en las acciones de los educadores. Estos análisis ubican a los trabajadores de la enseñanza dentro del grupo de los asalariados y afirman que tanto las formas diversas de control (simple, técnico y burocrático) como la separación entre concepción y ejecución se encuentran ya sea en las fábricas como en las escuelas. En este proceso de proletarización se analiza "la devaluación de las condiciones de trabajo en la enseñanza y la generación de resistencias […] frente al Estado" (Jiménez Jaén, 1988, p. 233).

El concepto permite entender procesos en las escuelas primarias para adultos, en las que se exigió a los docentes la aplicación de una norma-

tiva que los colocaba en situación de ser expulsores de menores de 16 años[16] que solicitaban el ingreso a la modalidad, comprometiéndolos éticamente al delegarles la responsabilidad de negar a esos adolescentes el acceso a la educación. Para comprender la totalidad de la situación es necesario señalar que estos maestros de escuelas para adultos lo eran, también, de escuelas comunes en las que, desde la implantación de la reforma, se los presionaba para que redujeran la exigencia académica a sus alumnos. El control administrativo sobre algunos docentes llegó al límite de condicionar sus decisiones sobre la promoción, vulnerando hasta el espacio más autónomo o privado de su práctica, ya que se los inhibía en su capacidad de actuar conforme a su saber específico y a sus criterios valorativos. Estos aspectos de la tarea, que más que técnicos son éticos y sociales, quedaron ubicados fuera de su ámbito de decisión de modo que perdieron el control de los resultados de su trabajo. Se vulneró, así, el espacio de la reflexión y acción crítica sobre los fines y propósitos sociales de su trabajo[17] y se los colocó en el papel de instrumentos legitimadores de la reforma, al convertirlos en "productores" de datos que darían cuenta del éxito de la llamada transformación educativa. Se constituyó, de esta manera, una situación de proletarización ideológica, es decir, de pérdida de control sobre los fines y propósitos sociales de su tarea.

El currículum es uno de los aspectos centrales que define y controla la tarea docente. La forma que adquirió la construcción e implementación de los cambios de planes de estudios de los centros de educación secundaria para adultos es otro indicador de las metamorfosis de los años 1990.

En 1995, por Resolución 6321[18], la Provincia de Buenos Aires presenta una propuesta de modificación de planes de estudios para los Centros de Educación Secundaria[19]. La propuesta curricular se presentó, en una primera etapa, con carácter optativo. En 1997 —y sin que mediara modificación de la norma— las autoridades informaron que su aplicación tenía carácter obligatorio y que todas las instituciones la debían incorporar. Lo que en principio se planteó como opción resultó ser un proceso de ejecución descentralizada de decisiones tomadas centralmente. Hasta acá, los hechos objetivos. Si nos preguntamos sobre

los procesos que mediaron entre la primera presentación del plan y su generalizada instalación posterior, así como sobre las reacciones de los docentes, se pone de manifiesto tanto los modos de hacer política de un gobierno conservador como su efecto negativo sobre la autonomía de directivos y docentes[20].

A diferencia de otros espacios del sistema en los que se implementaron pseudoconsultas (por ejemplo, Ley Federal, formación de docentes) —que constituyeron estrategias de simulación de consensos[21]— acá se usó un explícito autoritarismo. Resulta de interés recuperar los argumentos con los que se justificó el cambio y con los que se fueron regulando las prácticas institucionales para promover la responsabilidad local por los cambios.

La norma se hizo llegar a las escuelas con presiones ideológicas y con promesas de asignar equipamiento informático a las instituciones que incorporaran el nuevo plan. La coerción ideológica asumió la forma de eufemismos tales como promesas de entrar en proyectos de mayor valor social o profesional y de una retórica que otorgaba categoría de distinción social o profesional a los cambios (planes "modernos", por ejemplo) para descalificar los argumentos y amenazar a los docentes y directivos que resistían.

Esta manipulación política implicó una ruptura con una historia de autonomía institucional de los centros[22].

Cabe señalar que la autonomía de la escuela quedó reducida a la posibilidad de elegir orientación y las asignaturas de la especialidad. El gobierno central provincial utilizó una estrategia que parecía tener continuidad con la historia de autonomía, pero, en la práctica, presionó por la adopción de planes de estudios para los cuales docentes y directores no habían sido consultados y en cuya elaboración no habían intervenido. La responsabilidad por la estabilidad ocupacional de los profesores pasa a la escuela y, en particular, a su dirección. Al remitir a cada institución la toma de decisiones, el gobierno central (provincial en este caso) —que preserva inalterado su poder jerárquico— genera condiciones para controlar reacciones colectivas, gremiales. Al incorporar a los directores al aparato decisional del Estado, se remite la conflictividad a las escuelas, los directores sirven de filtro entre las autoridades

centrales y los docentes, se gradúa la incorporación del conflicto en el sistema, se atomizan las decisiones y se evita la conflictividad sindical que podría tener una decisión tomada para todas las escuelas, al mismo tiempo, desde los organismos centrales. Esta delegación de las decisiones conflictivas es, así, una forma sutil de control porque las autoridades no pierden su rol "directivo": en la medida que utilizan estrategias de presión, cooptación y amenaza sacan el tema del debate público, rompiendo con las reglas de juego de una política democrática, y refuerzan la estructura piramidal porque no se crean condiciones para ampliar la capacidad de decisión local. El proceso descrito evidencia, a nuestro entender, que bajo la apariencia de dar autoridad se confunde la responsabilidad y se amortigua la disidencia (Lauglo, 1996) fortaleciendo el poder del gobierno central provincial. Bajo la apariencia de desregulación organizativa se produce regulación curricular y control de la divergencia. Por lo tanto, la descentralización, tal como operó en Provincia, puede considerarse como tecnología de poder. El proceso pone de manifiesto que las presiones para lograr la generalización de la aplicación tendieron a reforzar una relación de sumisión a la autoridad y de control de las demandas de racionalidad política, técnica o de carácter legal para la aceptación.

Más arriba se mencionó que, además de las condiciones para poder hacer, es necesario considerar si los sujetos disponen de "el poder para querer hacer" (Martínez Bonafé, 1998, p. 43), ya que la autonomía tiene también una dimensión ideológica emancipatoria. Y ello requiere que los docentes tengan conciencia de sus posibilidades y responsabilidades en la toma de decisiones políticas. Un sentido de pertenencia a un colectivo es una de las condiciones necesarias para su intervención técnico-pedagógica autónoma. A pesar de que tanto el plan como los procedimientos utilizados para su difusión e implementación fueron objeto de críticas, no detectamos reacciones que se convirtieran en demandas colectivas, ya sea de carácter sindical o de alguna forma organizativa desde los centros para adultos, que resistieran la imposición[23]. Parecen converger en esta situación diversos factores. Por una parte puede haberse impuesto el carácter burocrático de la organización formal escolar, en la que, como en todas las organizaciones burocráticas,

"el ejercicio de las funciones está asignado jerárquicamente, los procedimientos formales rigen las relaciones entre los miembros" (Bolívar, 1996, p. 242), y ello en un marco de organización escolar en el que los profesores tienen escasa posibilidad de interactuar con colegas.

Las condiciones del contexto económico social general, y en particular del sistema, pueden explicar, en parte, la ausencia de resistencia. Estas presiones y promesas se produjeron en un escenario político-educativo en el que se avanzaba en la recentralización de decisiones y en la instalación de modalidades de evaluación de personas e instituciones con fines punitivos. No puede dejar de asociarse la incorporación de los nuevos planes al temor por el cierre de cursos o de las escuelas que no aceptaran la "innovación", con el consiguiente riesgo de desocupación de sus docentes en un contexto nacional de generalizado temor a la pérdida de estabilidad laboral[24].

Para finalizar… algunos temas pendientes de análisis

Como dice el tango[25], 20 años no es nada… y veinte páginas tampoco para incluir todos los problemas que se produjeron en el sistema de educación escolar y en las propuestas realizadas fuera del sistema formal. Queremos solo mencionar y presentar brevemente algunos que merecen ser tomados en cuenta y que no llegamos a incluir:

- La educación de un trabajador como respuesta a demandas del mercado laboral.

Este enfoque de la formación para el trabajo no es específico de la década de 1990. La consideración del estudiante como ciudadano y como trabajador[26] ha sido escasa y no siempre se consideró que los cursos y programas constituyen recursos para poner en circulación contenidos que pueden favorecer la mejora de las condiciones sociales y laborales de los egresados del sistema y contribuir al desarrollo de la capacidad de análisis crítico. Pero en la década en análisis no solo se legitimó esta dependencia de la educación respecto del mercado laboral, sino que al mismo tiempo que se clausuraba el sistema de educación técnica y el Consejo Nacional de Educación Técnica [CONET]

—su organismo de gobierno— se invirtieron altos recursos en acciones focalizadas de formación laboral, de carácter fragmentario, pragmático, destinadas a jóvenes con bajo nivel de educación y provenientes de familias pobres. Las evaluaciones sobre resultados de estos programas "realizados desde los propios organismos que ejecutaron y financiaron tales programas así como los resultados de investigaciones desarrolladas desde el ámbito académico pusieron en evidencia el escaso resultado de las acciones emprendidas" (Barbetti, 2005, parra 2).

- El peso de las políticas focalizadas.

La falta de atención a la educación escolar de jóvenes y adultos se explica, en parte, por el peso que tuvieron en la década las políticas de atención focalizada sobre la pobreza, sistema recomendado por los organismos internacionales como modo de control y regulación social.

Desde esta perspectiva, los principios básicos de igualdad y justicia social, que sostienen la lógica de las políticas universales, quedan postergados, lo cual "contribuye a la erosión de la noción de derechos y de ciudadanía" (Da Silva Telles, 2004, p. 139). Las decisiones que se adoptan son fragmentarias y el énfasis está puesto en compensar riesgos, de modo que deja de ser el derecho el principio a partir del cual se formula la norma.

Se produce una transferencia de la responsabilidad pública a los servicios privados y a la sociedad civil sobre la base del supuesto de que se requiere combinar la acción de diferentes agentes e implicar a los pobres en acciones de superación de la pobreza. La gestión de los problemas se lleva a cabo en el espacio local territorial y se corta la conexión entre los problemas locales y los centrales, estructurales.

Diversos programas de educación de jóvenes y adultos[27] constituyen, a nuestro entender, una pedagogía social que va instalando modos de comportamiento en los que el esfuerzo individual resulta la norma. La formación para el empleo parte del supuesto de que la desocupación tiene que ver con la falta de capacitación y se trata de "empujar" a los jóvenes hacia el empleo, independientemente del nivel de calidad de la ocupación y sin considerar si la calificación que se provee tiene el nivel necesario como para garantizar la inserción laboral. La formación

de animadores —que se centra en la formación instrumental— corresponde a la línea que propone hacer a los pobres responsables de su propia activación por medio de estrategias de asistencia a la comunidad, en las que se hace de los vecinos, de "los lugareños" —en un medio urbano o suburbano— los sujetos de la acción.

Son políticas que eluden considerar la cuestión de la distribución del poder así como los requerimientos de capacitación que respondan a los imperativos técnicos de una empresa flexible.

- La política de asignar a la empresa la responsabilidad en la formación de sus trabajadores.

La capacitación en el sector privado está vinculada al grado de desarrollo de la empresa. Las investigaciones (Figari, 2004; Gentili, 1994) ponen de manifiesto que sus circuitos de formación mantienen las diferencias de niveles ocupacionales y no permiten a los empleados de más bajo nivel la superación de ciertos "techos" laborales por vía de la formación en el interior de la empresa. Por otra parte, esa capacitación involucra no solo la adquisición de saberes técnicos, sino, especialmente, de pautas de comportamiento laboral que configuran la cultura de la empresa. Las diversas formas en las que se lleva a cabo la capacitación en las empresas tienen efecto ideológico, ya que implican formas de control sobre el comportamiento de los trabajadores (Figari, 2004). La escuela puede estar entre las instituciones que centren el *currículum* en la reflexión sobre el contexto y sobre las condiciones del trabajo.

- La persistencia de categorías "abusadas" en las políticas neoliberales.

Finalmente, cabe retomar el planteo del primer párrafo de este artículo acerca de la necesidad de "seguir evaluando, hoy, la continuidad o superación de lo que se instaló o fortaleció en esos años". Esta perspectiva nos parece necesaria. La nueva Ley Nacional de Educación (26206/06) retoma varios de los conceptos metamorfoseados que fueron objeto de análisis en este trabajo, conceptos ampliamente difundidos por el neoliberalismo y cuya incorporación en la ley, sin definiciones,

puede dar lugar a nuevas ambigüedades. La "vinculación con el mundo de la producción y el trabajo" (art. 33), la educación de jóvenes y adultos flexible y abierta, la acreditación parcial de saberes, la promoción de la participación de los docentes y estudiantes y su vinculación con la comunidad local (art. 48) tienen una historia reciente poco democrática. Las políticas focalizadas siguen existiendo y la distribución desigual de la riqueza como una de las causas centrales de la pobreza, persiste.

No parece redundante insistir en la necesidad de seguir preguntándose, como lo hicimos al comienzo de este trabajo, cuáles son cuestiones ante las cuales hay que mantener un estado de alerta crítica.

Notas

1 Presentamos acá información que es resultado de las siguientes investigaciones: a) Brusilovsky,S., Canevari, M.S. y Cabrera,M.E.: *Educación media de adultos: características de la oferta; su relación con las políticas educativas neoconservadora* (2002-2004). Departamento de Educación con subsidio de la Universidad Nacional de Luján y b) Cabrera, M. E.: *Educación Básica de Adultos y Reforma Educativa: características de la oferta y su impacto en la demanda en el distrito de Luján (Provincia de Buenos Aires).* Tesis dirigida por S. Brusilovsky, presentada en noviembre de 2002 en la Maestría Política y Gestión de la Educación, de la misma Universidad.

2 Algunas de estas ideas son específicas de la educación para adultos, otras atravesaron todo el sistema.

3 El libro de Robert Castel cuyo título es *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado* tiene una primera edición francesa de 1995. Este autor cita a otros autores que utilizan la misma metáfora: Aglietta, M. y Bender, A. (1984). *Les metamorphoses de la societé salarial*. París: Calmann-Levy.

4 No queremos entrar acá en una discusión del concepto de ideología. Tomamos esta definición en tanto responde a nuestro objetivo de hacer evidentes los sentidos ocultos en las declaraciones y normativas del período.

5 Adaptamos esta definición y no una definición en términos de edad, porque es el sentido que históricamente tuvo en nuestro país y en el resto de América Latina.

6 Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (1991). *Censo Nacional de Población y Vivienda.*

7 Ministerio de Cultura y Educación, Red Federal de Información Educativa (1999). *Documento Mapa Socioeducativo del total del país, Serie Estudios especiales*. En Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Educación Básica (2000). *La educación de Jóvenes y Adultos. Estado de Situación en la Argentina.* Buenos Aires, Argentina.

8 Nos referimos específicamente a la Provincia de Buenos Aires, "pionera" de la Reforma Educativa.

9 La oferta no escolar es mucho más amplia que esta, pero está dispersa en

múltiples instituciones del Estado, en organizaciones sociales, en instituciones privadas con fines de lucro. Nos referimos a los programas correspondientes a políticas focalizadas por ser las políticas públicas dominantes, en el período, para la gestión de la pobreza.

10 Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Dirección de Cultura y Educación, Dirección de Educación de Adultos y Formación Profesional.

11 Incluimos información de la investigación de M. E. Cabrera citada en el pie de página 1. Si bien las entrevistas se toman en el Partido de Luján las reglamentaciones corresponden a toda la Provincia de Buenos Aires, que presenta una organización que se repite en otras jurisdicciones.

12 Este aspecto, vinculado con la "flexibilización" de la oferta, será tratado en el próximo título.

13 La Resolución 240/91 del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación aprueba el "Bachillerato en computación abreviado" para adultos, presencial. Las ofertas de educación secundaria breves y aranceladas se expandieron a partir de la segunda mitad de la década de los años 1990 y comienzos del 2000.

14 No sabemos si no hubo preocupación o si, por el contrario, se intentó, desde la Dirección Nacional de Educación del Adulto, resolver el problema de facilitar la asistencia, y no se obtuvieron los recursos para hacerlo. De hecho esa medida no fue acompañada por otras que cambiaran las posibilidades de los estudiantes.

15 En la resolución N° 3709 de julio de 1996 del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, se afirma "que la capacitación es un aspecto esencial en el desarrollo de la transformación educativa [...] por lo tanto es un recurso que necesita ser orientado política y técnicamente según un conjunto de prioridades y criterios".

16 A partir de la extensión de la Educación General Básica [EGB] a 9 años se trasladó de los 14 a 16 años la edad para incorporar a los adolescentes a las escuelas primarias para adultos. Recurrentemente menores de esa edad solicitaban inscripción y la orden de la supervisión era no incorporarlos, para presionarlos a permanecer en EGB infantil, a la que tampoco asistían.

17 Los maestros estaban en desacuerdo tanto con las formas de evaluación que encubrían el fracaso de la escuela en la enseñanza como con no poder inscribir a estos adolescentes que demandaban ingresar a Adultos. En las entrevistas declaraban que "hay que hacer algo", "las ramas se tienen que poner de acuerdo", "si nosotros (escuelas para adultos) no los podemos tomar que ellos (EGB) sí los tomen". Se expresaba de esta manera la encrucijada en la que se encontraban, aunque en la mayoría de los casos predominaba la necesidad de responder a las directivas orales de sus superiores.

18 Dirección General de Educación y Cultura de la Provincia de Buenos Aires.

19 Estos cambios curriculares implicaron reducción de contenidos de educación general e incorporación de cuatro orientaciones semejantes a las del Polimodal. De tal modo, una reforma que se instaló en las escuelas comunes sin diagnóstico fue trasladada a las escuelas para adultos sin evaluación de condiciones ni resultados. Del total del Plan (72 horas en tres años), había doce horas (14%) que podían ser determinadas por cada establecimiento para dar una formación especializada en el área profesional correspondiente a la orientación.

20 Un análisis más exhaustivo del contenido de esos cambios puede encontrarse en el capítulo 4 de Brusilovsky, S. (2006). *Educación escolar para adultos. Una identidad en construcción*. Buenos Aires: Novedades Educativas.

21 Se habla de simulación de consensos porque el gobierno somete a consulta documentos pero, como señalamos en un trabajo anterior, "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'" (Brusilovsky y Vior, 1998).

22 Desde la creación de estos centros, los directores disponían de amplio espacio para tomar decisiones.

23 No podemos generalizar esta apreciación con certeza porque no tenemos muestra estadística, pero no hallamos indicios de procesos de tal carácter.

24 En las entrevistas, algunas respuestas de directores tomaron esta dirección.

25 Santos Discépolo, E. (1935). *Cambalache*.

26 Esta diferenciación puede ser discutible al estar excluyendo el trabajo de la ciudadanía, pero resulta útil a los fines de analizar las propuestas curriculares para adultos tomando en cuenta los contenidos destinados a la formación profesional y a la educación general.

27 Nos referimos a programas vinculados con la formación para el empleo, con la formación de animadores para el trabajo en el espacio local (Proyecto Joven, Formación de Animadores, Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil) centrados en la capacitación de jóvenes y adultos.

Bibliografía

Barbetti, P. (2005). *Empleo juvenil y políticas públicas. Una aproximación al marco interpretativo y teórico en el que se sustentan algunas intervenciones del estado*. Extraído el 5 de marzo de 2006 del sitio Web de la Universidad Nacional del Nordeste: http://www.unne.edu.ar/Web/cyt/com2005/1-Sociales/S-023.

Beltrán Llavador, F. (1995). *Nuevo tecnocratismo y descentralización educativa*. Manuscrito no publicado. Valencia, España.

Brusilovsky, S. (2006). *Educación escolar para adultos. Una identidad en construcción*. Buenos Aires: Novedades Educativas.

——, Canevari, M. S., Cabrera, M. E. (2005). *Educación media de adultos: características de la oferta; su relación con las políticas educativas neoconservadora*. Manuscrito no publicado. Luján, Argentina: Universidad Nacional de Luján, Departamento de Educación.

—— y Vior, S. (1998). *Formación de docentes en Argentina. Preocupación técnica-proyecto político.* Ponencia presentada en el Sexto Seminario para la Formación de Profesores en el Cono Sur, Mercosur Conosur

Educativo realizado en la Universidad de los Lagos, Punta de Tralca, Chile.

Cabrera, M. E. (2005). Paradojas de la reforma educativa: extensión de la escolaridad y exclusión educativa. *Revista Argentina de Sociología*, en coedición con *Revista Convergencia*, 5, 266-284.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Buenos Aires: Paidós.

Da Silva Telles, V. (2004). La sociedad civil entre la ciudadanía y la filantropía. En C. Danani (Comp.), *Política social y economía social. Debates fundamentales*. San Miguel, Argentina: Universidad Nacional General Sarmiento, Altamira, Fundación Organización de Servicios Directos Empresarios (Grupo OSDE).

Figari, C. (2004). *La gestión del trabajo y el nuevo conocimiento oficial. Dispositivos para el control social en contextos de modernización empresaria.* Ponencia presentada en la Conferencia Internacional de Sociología de la Educación: Globalización, Educación, Resistencia y Tecnologías. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Buenos Aires.

Gentili, P. (1994). *Poder económico, ideología y educación*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miño y Dávila.

Jiménez Jaén, M. (1988). Los enseñantes y la racionalización del trabajo en educación. *Revista de Educación*, 285, 231-245.

Pereyra, M., García, J., Gómez, A. y Beas, M. (Comp.) (1996). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona: Pomares Corredor.

Martínez Bonafé, J. (1998). *Trabajar en la escuela*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Whitty, G., Power, S. y Halpin, D. (1999). *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid: Morata.

Wiñar, D. y Lemos, M. L. (2005). *De la fragmentación a la desintegración del sistema educativo argentino.* Publicación interna. Cuaderno N° 1 de la Maestría en Política y Gestión de la Educación. Luján, Argentina: Universidad Nacional de Luján, Departamento de Educación.

Zizek, S. (2003). *Ideología*. *Un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.