

### III ENCUENTRO HACIA UNA PEDAGOGÍA EMANCIPATORIA EN NUESTRA AMÉRICA

#### **Educación, construcción, disputa y contradicción**

Miércoles 28, Jueves 29 y viernes 30 de septiembre de 2016

**Eje temático:** Políticas Educativas

**Nombre y Apellido del Autor/es del Artículo:** Natalia Herger y Jorgelina Sassera

**Pertenencia institucional:** Programa de Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (PEET-IICE-FfyL/UBA).

**Título del Artículo:** La traducción de las políticas en espacios locales: alcances y limitaciones de atención del derecho a la educación para jóvenes y adultos

ISSN 2525-1759

**DIRECTORAS DE LA PUBLICACIÓN**

NATALIA STOPPANI

CLARISA CURTI FRAU

**AUTORIDADES DEL CCC FLOREAL GORINI**

DIRECTOR: PROF. JUAN CARLOS JUNIO

SUBDIRECTOR: ING. HORACIO LÓPEZ

DIRECTOR ARTÍSTICO: JUANO VILLAFANE

SECRETARIO DE FORMACIÓN E INVESTIGACIONES: PABLO IMEN

SECRETARIO DE COMUNICACIONES: LUIS PABLO GINIGER

Esta ponencia aborda la atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos y los alcances, limitaciones y tensiones que las políticas y programas dirigidos a esta población en los espacios locales. El primer apartado presenta el abordaje de interpretación de las políticas y programas de educación de jóvenes y adultos, partiendo de la definición de la educación como derecho social que se extiende a lo largo de la vida y que requiere de la acción concertada de los distintos niveles y sectores del Estado. El segundo punto trata la conceptualización de los espacios locales y el territorio como escenarios donde se despliegan las políticas públicas y se concreta la atención de las necesidades de la población en un proceso no exento de disputas y descoordinación entre las instancias nacionales, provinciales y locales. Finalmente, el análisis avanza en la re-contextualización de las políticas y programas de inclusión y terminalidad educativa para jóvenes y adultos en tanto políticas de atención al derecho a la educación. El artículo cierra con un adelanto de algunos primeros hallazgos en la perspectiva de los agentes encargados de la implementación en las áreas locales y en las instituciones.

## **1. El derecho a la educación de jóvenes y adultos entre las políticas educativas y las políticas sociales**

Desde la perspectiva de esta presentación, en el marco de las investigaciones del Programa de Educación, Economía y Trabajo (PEET-IICE-FFyL/UBA)<sup>1</sup>, la educación constituye un derecho social, como garantía de igualdad de oportunidades para acceder a la educación primaria y secundaria y aún universitaria. El cumplimiento de este derecho remite a la democratización del ingreso y permanencia hasta su finalización en todos los niveles educativos, cuyo punto de partida debería ser la educación primaria y secundaria de calidad para la adquisición de saberes

<sup>1</sup> Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (PEET-IICE-FFyL/UBA), dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme. Proyecto "Educación y formación para el trabajo. Deuda social con jóvenes y adultos y mercado de ilusiones de corto plazo" (UBACyT 2011-2014 y PIP CONICET) dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme con sede en el CONICET-PEET-IICE-FFyL/UBA. Proyecto "Los escenarios complejos de la educación y formación para el trabajo: vigencia, nuevos sentidos y el papel de los actores sociales. (UBACyT Programación Científica 2014 -2017 GC), dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme con sede en el CONICET-PEET-IICE-FFyL/UBA.  
Sitio web. <https://educacion-economia-trabajo-peat.org/>

socialmente relevantes (generales y científico tecnológicos). Estos niveles educativos corresponden a la “educación inicial”, base de la educación para toda la vida (LLL) (Belanger, 1994), pues en ellos se transmiten los contenidos socialmente relevantes y también en actitudes y habilidades necesarias para continuar aprendiendo. (Riquelme, 1985, 1998, 2004, 2010).

La noción de la educación como derecho humano (Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, posteriormente refrendado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC de 1966), implica políticas amplias que colocan al Estado como primer responsable de las prestaciones educativas y así “junto con los otros derechos humanos, la educación debe ser protegida “no solo en el ámbito del Estado, sino también contra el propio Estado (...), a partir del momento en el que el Estado falle en sus obligaciones constitucionales para con sus sujetos” (Bobbio, 2000, p. 485; citado por Gentili, 2009; p. 23).

Si el derecho a la educación es entendido como aquél que garantiza el acceso igualitario a la educación primaria, secundaria y aún terciaria, debe entonces admitirse que existe una deuda social educativa con la población joven y adulta que fue excluida tempranamente del sistema educativo y encuentra barreras para retomar y completar los estudios (Riquelme, 2013 y Riquelme y Kodric, 2013). La noción de deuda social educativa sirve a la planificación de la educación pues propone “la atención de las demandas sociales de educación en tanto esta constituye un derecho que poseen todos los ciudadanos independientemente de la edad, género y condición socio-económica a la que pertenezcan o circunstancialmente se encuentren” (Riquelme, 2013; p. 80).

Desde esta perspectiva, la atención de la deuda social educativa apunta a poner en evidencia y generar las respuestas necesarias del Estado para superar la exclusión de los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo, es decir, expresa “las demandas a las políticas públicas para resolver estas cuestiones a través de decididas expansiones de las ofertas de certificación de primaria y secundaria, base de todos los demás aprendizajes que se realicen” (Riquelme, 2010). Ello sin dudas requiere la coordinación de las políticas del Estado nacional, provincial y local así como de articulaciones inter-sectoriales que eviten la dispersión de acciones y recurso.

La legislación de la última década ha tenido impacto en la definición y en las orientaciones de la política educativa para jóvenes y adultos que incluye acciones de

promoción de la alfabetización, vuelta a la escuela y terminalidad de los niveles obligatorios. Por ejemplo, tanto el Plan de Alfabetización “Encuentro” y especialmente el FinEs, expresan una intención de adecuación a la diversidad y especificidad de situaciones educativas de los jóvenes y adultos, con criterios de disponibilidad, accesibilidad y distribución en el territorio de cada jurisdicción. Sin embargo, no hay estudios ni información oficial sobre los alcances de los mismos que permitan estimar sus impactos en relación a la demanda potencial de los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo.

Las acciones más recientes corresponden a los programas de ingresos condicionados, especialmente el Progresar que tienen como objetivo generar condiciones económicas en los sujetos para el acceso, permanencia y terminalidad de los niveles educativos y cuya convocatoria, administración y financiamiento recae en organismos nacionales de la seguridad social.

El análisis de las políticas y programas da cuenta que su formulación e implementación prevé la articulación entre distintos sectores y niveles, aunque en muchos casos resulta formal, limitada a algunos aspectos o no ha logrado sostenerse más allá de la etapa de puesta en marcha. Los acuerdos entre las jurisdicciones y el ministerio de trabajo o el de desarrollo social para que titulares de programas cursen el primario o el secundario en escuelas de adultos o a través del Plan FinEs y la conformación de “comités inter-sectoriales” para Progresar, son ejemplos de intentos de coordinación entre distintos sectores de las políticas públicas, que contrasta con la fragmentación institucional de la década los noventa (Golbert, 1996; Herger, 2007; Riquelme y Herger, 2014).

## **2. Los espacios locales y el territorio como escenario de las políticas para la atención de jóvenes y adultos**

El abordaje de lo local parte desde el territorio entendido como el espacio geográfico en el que se desenvuelven las relaciones sociales y como un lugar de identificación de su población. También en el espacio se despliegan las relaciones de poder pues allí las clases sociales se reifican al apropiarse diferencialmente los recursos o capitales. Los espacios tienen historia y mutan con ella, son objetos de disputa y blanco del control mediante las políticas públicas.

Las políticas de atención al derecho de la educación para jóvenes y adultos, se definen en la instancia nacional y son llevadas adelante en los territorios concretos donde habita la población. Es en las localidades donde se aplican las políticas públicas y se producen los entrecruzamientos entre los niveles de gobierno, y se despliegan políticas tanto nacionales, como provinciales y municipales (Riquelme y Herger, 2006).

En el nivel local se concreta el inter-juego entre las necesidades educativas de la población y las características del sistema de prestación de educación y formación y se define la trama de oportunidades reales de acceso y permanencia de los sujetos de los diferentes grupos sociales. Es en estos espacios donde se manifiestan de manera descarnada las desigualdades que afectan a la población debido a los procesos de polarización social creciente.

De ahí, que la comprensión de las situaciones de segmentación y diferenciación sociales, en general, y las educativas en particular requiere un acercamiento a nivel de los ámbitos locales para comprender como se traducen, mediatizan y/o instrumentan las políticas públicas elaboradas a nivel nacional y provincial.

### **3. Las políticas de educación de jóvenes y adultos entre los diseños centralizados y las adaptaciones en espacios locales**

La investigación en curso<sup>2</sup> reconoce que la atención del derecho a la educación de los jóvenes y adultos se desarrolla en escenarios complejos relativos a las relaciones no siempre planificadas ni coordinadas entre el nivel nacional, provincial y local. Así, en los espacios locales seleccionados es posible dar cuenta de las diversas políticas con componentes de inclusión social y terminalidad educativa, destacando que algunas que se encuentran operando en un municipio y pueden no encontrarse en otro.

<sup>2</sup> Proyecto "Educación y formación para el trabajo. Deuda social con jóvenes y adultos y mercado de ilusiones de corto plazo" (UBACyT 2011-2014 y PIP CONICET) dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme con sede en el CONICET-PEET-IICE-FFyL/UBA. Proyecto "Los escenarios complejos de la educación y formación para el trabajo: vigencia, nuevos sentidos y el papel de los actores sociales. (UBACyT Programación Científica 2014 -2017 GC), dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme con sede en el CONICET-PEET-IICE-FFyL/UBA. La investigación se desarrolla en los siguientes espacios locales: Campana, Zárate, Berazategui y Florencio Varela (Provincia de Buenos Aires) y Rosario (Provincia de Santa Fe).

Por otra parte, las políticas no son implementadas en todas las instituciones educativas; y en el caso las transferencias condicionadas que reciben los sujetos, éstos se encuentran distribuidos en instituciones que reúnen ciertas características o perfiles debido a la segmentación educativa. Además, no todas las instituciones reciben los mismos programas, aun los educativos, así el estudio de la diferenciación institucional también incluye una dimensión respecto su vinculación con las políticas públicas (Herger y Sassera, 2015).

Según algunos avances de la investigación, en algunos casos hubo una traducción provincial, como es el caso de FinEs-COA<sup>3</sup> que a su vez vuelve a traducirse en los contextos locales (por ejemplo en una de las localidades estudiadas no se dio cuenta de la existencia de COA ni de su asociación con FinEs). Estas traducciones provinciales y locales, de las relaciones entre los niveles macro, meso y micro de gobierno en las políticas de terminalidad educativa, son objeto de indagación profunda en las investigaciones en curso<sup>4</sup>.

Algunas de las políticas son mediatizadas por ministerios y áreas provinciales, mientras que otras políticas son gestionadas directamente por instancias municipales, tales como las oficinas de empleo y las oficinas de desarrollo social. Otros actores a considerar son los coordinadores, supervisores e inspectores distritales de los niveles y modalidades educativas, que en algunos casos superponen funciones (por ejemplo inspectores de educación secundaria que supervisan FinEs y que sus sedes de trabajo son tanto la sede de inspección como la oficina de desarrollo social).

Otros actores a considerar son los coordinadores, supervisores e inspectores distritales de los niveles y modalidades educativas, que en algunos casos superponen funciones (por ejemplo inspectores de educación secundaria que supervisan FinEs y que sus sedes de trabajo son tanto la sede de inspección como la oficina de desarrollo social).

Desde la perspectiva de los actores del sistema educativo (docentes e inspectores) se plantean visiones y opiniones que aceptan o critican a las políticas y

<sup>3</sup> Centros de Orientación y Apoyo (COA) fue un programa de terminalidad educativa de Provincia de Buenos Aires previo a FINES. Con la llegada de éste último, se produjeron distintas adaptaciones de ambos programas, conocidas por los propios agentes como FINES- COA.

<sup>4</sup> Riquelme, G. C. (Directora y Editora) Deuda social con jóvenes y adultos y mercado de ilusiones de corto plazo. Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigación en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. En prensa.

los modos de implementación y los roles asignados. Entre otros temas, señalan las actitudes de resistencia de los estudiantes y los distintos niveles de compromiso de los docentes, para finalmente plantear que los logros o los fracasos deben asignarse a tales desempeños de alumnos y profesores. Una cultura de la meritocracia atraviesa a las políticas, reproduciendo las lógicas escolares, por ejemplo, desde el punto de vista de los coordinadores e inspectores, la política se cumple si los estudiantes “le dan la importancia de la educación, al paso por la escuela” o si los docentes se comprometen con su rol:

*“Y tenemos este problema también, tenemos profesores que toman FinEs pero que no tienen esa apertura, lo toman con la estructura de... lo toman por necesidad laboral pero no tienen el compromiso de trabajar con matrícula vulnerable o con alumnos con dificultades entonces rápidamente entran en tensión con su propio trabajo. Eso es una realidad concreta, no sólo de acá sino de toda la provincia.” (Inspector, localidad del sur del Conurbano bonaerense).*

En este sentido cobran importancia las concepciones sobre la educación que se ponen en juego y las estrategias seguidas por los actores que intervienen en la implementación de las políticas que buscan promover el acceso a la educación por parte de los adolescentes, los jóvenes y los adultos y el cumplimiento del derecho a la educación.

### **A modo de cierre**

Esta breve ponencia presenta un marco sobre cómo las políticas públicas se desarrollan en los ámbitos locales y las instituciones de educación de jóvenes y adultos para la atención del derecho a la educación. La implementación en los territorios de estas políticas y su gestión cotidiana en las instituciones educativas enfrentan múltiples desafíos, dados principalmente por la escasez de recursos y la necesidad de una administración institucional. La diversidad de actores y las instancias de coordinación no claras – y hasta inexistentes- destacan las exigencias para la práctica cotidiana de los funcionarios. Más aún la riqueza de estos nuevos programas se suma a las funciones regulares de estos agentes.

Sin duda quedan planteados los desafíos para que tanto desde el sistema educativo formal como desde estas distintas instancias y políticas se logre el acceso,



permanencia de la población a la educación y la finalización de los estudios que garantice el acceso y apropiación de saberes socialmente significativos.

## Bibliografía

Bélanger P. (1994). "The dialectics of Lifelong Education", *International Review of Education* Vol. 40 N°3, Hamburg, UIE. pp. 353-382.

Bobbio, N. (2000). *Teoria geral da política. A filosofia política e as lições dos clássicos*. Río de Janeiro: Campus.

Gentili, P. (2009) "Marcha y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de la Derecho Humanos)", en *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 49, 2009, pp. 19-57.

Golbert, L. (1996). *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales*. Centro de Estudios para el cambio estructural (CECE). Serie de Estudios N.º 12. Mayo.

Herger (2007). "La educación y formación para el trabajo en Argentina en los noventa: fragmentación y superposición de políticas y atención de los trabajadores con bajo nivel educativo". *Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo*, n° 20. XXX. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires. 2008.

Herger y Sasserá (2015) (en prensa). "Educación y formación para el trabajo en espacios locales: fragmentación territorial y segmentación educativa en Campana, Zárate y Rosario" en III Seminario latinoamericano "Desigualdad y políticas socio-laborales" y 4° Jornadas de Política Social, organizadas por UNGS, UNDAV, IIGG-UBA, IAEN, Los Polvorines, 28 al 29 de mayo de 2015.

Riquelme, G. C. (2013). "La Deuda Social Educativa y el Derecho a la Educación: la importancia de los ejercicios de estimación de recursos para la planificación educativa", en Riquelme, G. C. y A. Kodric (2013) *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*, Buenos Aires, Ediciones Lumiere SA, pp. 69-98.

Riquelme, G. C. (2010). *Educación y Formación para el trabajo: la perspectiva de los adultos*, Clase virtual elaborada para curso de Posgrado Virtual "Jóvenes, Educación y Trabajo: Nuevas Tendencias y Desafíos", Programa de Juventud de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Julio 2010.

Riquelme, G. C. (2004). *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*. Colección Ideas en Debate. Consejo Editor de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

Riquelme, G. C. (1998). Asignación y distribución del gasto en educación técnica y formación profesional: construcción de indicadores y políticas alternativas. *Jornadas Financiamiento de la Educación Argentina. Situación actual. Perspectivas*. Propuestas, Buenos Aires, Academia Nacional de Educación. Septiembre.

Riquelme, G. C. (1985). "Readaptación profesional y ocupacional de los trabajadores en contextos de crisis", en *Revista Argentina de Educación*, Año IV, ° 6, pp. 17-46. octubre 1985. Buenos Aires.

Riquelme y Herger (2014). "Las transiciones críticas de la educación y la formación para el trabajo: los cambios de estructura, la fragmentación y la búsqueda de homogeneidad en las últimas décadas", en Riquelme, G. C (Directora y Editora) (2014) *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina poscrisis*, Buenos Aires, La Bicicleta Ediciones.

Riquelme, G. C. y A. Kodric (2013). *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*, Buenos Aires, Ediciones Lumiere SA.

Riquelme y Herger (2006). "Mercado de ilusiones de corto plazo. Discusiones metodológicas y su aplicación en áreas locales", *Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo*, n° 14. XXX. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires. 2008.