

INFORMES DE INVESTIGACIÓN

octubre 2012

EDUCACIÓN SECUNDARIA PARA JÓVENES Y ADULTOS APORTES ACERCA DE LA OFERTA, SUS ALCANCES Y PRINCIPALES INDICADORES

Documento 1

Marcelo Krichesky (coordinador)
Griselda Cabado, Marcela Greco,
Valeria Saguier, Mariana Zapata

Gerencia Operativa de Investigación y Estadística
Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa
Ministerio de Educación • Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Educación



Buenos Aires Ciudad

EN TODO ESTÁS VOS

Autoridades

Jefe de Gobierno

Mauricio Macri

Ministro de Educación

Esteban Bullrich

Jefe de Gabinete

Diego Fernández

Subsecretaria de Gestión Educativa y Coordinación Pedagógica

Ana María Ravaglia

Subsecretario de Gestión Económico Financiera y

Administración de Recursos

Carlos Javier Regazzoni

Subsecretario de Políticas Educativas y Carrera Docente

Alejandro Finocchiaro

Subsecretaria de Inclusión Escolar y Comunidad Educativa

María Soledad Acuña

Directora General de Evaluación de la Calidad Educativa

Silvia Montoya

Gerenta Operativa de Investigación y Estadística

Silvia Lépore

**EDUCACIÓN SECUNDARIA
PARA JÓVENES Y ADULTOS
APORTES ACERCA DE
LA OFERTA, SUS ALCANCES
Y PRINCIPALES INDICADORES**

Documento 1

Marcelo Krichesky (coordinador)
Griselda Cabado, Marcela Greco,
Valeria Saguier, Mariana Zapata

Este documento fue preparado en la Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (GOIyE) de la Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa (DGECE), Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la GOIyE-DGECE. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

EDUCACIÓN SECUNDARIA PARA JÓVENES Y ADULTOS

APORTES ACERCA DE LA OFERTA, SUS ALCANCES Y PRINCIPALES INDICADORES

DOCUMENTO 1
22-10-2012

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento tiene como propósito desarrollar un análisis general sobre la problemática de la educación de jóvenes y adultos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La misma constituye un campo complejo dada la diversidad de prácticas, políticas que existen en su haber, la conceptualización sobre su función social y paradigmas que subyacen a dichos enfoques; y el sujeto pedagógico que participa o transita por estas propuestas. Tradicionalmente la educación de jóvenes y adultos se destinó a acciones de alfabetización y formación para el trabajo -en otro andarivel de los niveles y/o modalidades clásicas del sistema (inicial, primaria, secundaria, superior, universitaria)- destinado especialmente a sectores sociales de altos niveles de vulnerabilidad social y pobreza, que han tenido en sus historias educativas trayectorias con diferentes grados de fracaso escolar y/o exclusión social.

En los últimos quince años la educación de jóvenes y adultos tiene en el concierto actual de los debates sobre inclusión y terminalidad de la educación secundaria un lugar preponderante. La sanción de la Ley N° 898 (2002) que establece la obligatoriedad de la educación secundaria en la Ciudad de Buenos Aires y la Ley Nacional de Educación N° 26.206 (2006), constituyen marcos normativos que dan cuenta de la prioridad que tiene este nivel en las políticas públicas. Por otra parte, el universo significativo de adolescentes que abandonan la escuela media y en ciertos casos se reincorporan a establecimientos educativos con planes de tres y cuatro años destinados a jóvenes y adultos, dan cuenta del papel que cumplen estas ofertas para garantizar a los sectores con mayores niveles de exclusión social la continuidad y finalización de los estudios secundarios.

En la Ciudad de Buenos Aires las ofertas destinadas a la población joven y adulta se encuentran distribuidas en cuatro direcciones de Área (Media, del Adulto y del Adolescente, Artística y Privada). No obstante, en los últimos tres años, la Dirección de Educación del Adulto y del Adolescente es la que reúne el mayor volumen de matrícula. Se trata de la dirección que mayor aumento de matrícula registra, siendo de un 38,5% entre los años 2008 al 2011. Por otra parte, junto a la tradicional oferta de los Centros Educativos de Nivel Secundario, -y a partir de 1998- se desarrolla la propuesta Adultos 2000; y en los últimos años surge el Plan de

Finalización de Estudios Primarios y Secundarios – FinEs, se fortalecen las ofertas destinadas a contextos de encierro (institutos de minoridad y cárceles) y se incorporan los Bachilleratos Populares.

En el marco de las diferentes ofertas vigentes en esta Dirección, los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS), creados en 1970 como una oferta para adultos trabajadores, constituyeron la propuesta educativa destinada a jóvenes y adultos de mayor masividad y tradición dentro del sistema. Junto a los intentos de flexibilización curricular e innovaciones en los esquemas de evaluación, orientados a favorecer la retención del alumnado, en los CENS se registran trayectorias escolares con elevados niveles de abandono, que triplica al que se registra en la escuela media común. Constituye un reto para la Gerencia Operativa de Investigación y Estadística, elaborar un estado de situación sobre esta modalidad educativa haciendo foco en primera instancia en estos establecimientos educativos y la gestión institucional.

PRESENTACION

Este documento tiene como propósito desarrollar un análisis general sobre la problemática de la educación de jóvenes y adultos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, especialmente de las ofertas dependientes de la Dirección del Área de Educación del Adulto y del Adolescente, recuperando estudios realizados sobre este campo de la investigación educativa en el período 2008-2011 en el marco de la actual Gerencia Operativa de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

La educación de jóvenes y adultos tiene en el concierto actual de los debates sobre inclusión y terminalidad de la educación secundaria un lugar preponderante. Entre otras reuniones regionales que se realizan sobre este campo desde la década de los ochenta, la última cumbre de Conferencia Internacional de la Educación del Adulto (CONFINTEA 2009) y los planteos vigentes en las METAS 2021 (OEI, 2010),ⁱ dan cuenta de la voluntad y los desafíos que se plantean los gobiernos en reconocer a la educación de jóvenes y adultos como un campo prioritario de las políticas públicas. El universo significativo de adolescentes que abandonan la escuela media y en ciertos casos se reincorporan a establecimientos educativos con planes de tres y cuatro años destinados a jóvenes y adultos durante estos últimos años, dan cuenta de las posibilidades que brindan estas ofertas para la inclusión educativa.

Unas quince jurisdicciones del país tienen una matrícula importante en planes de tres y cuatro años destinados a jóvenes y adultos, con una proporción de entre 40% y 55% integrada por adolescentes y jóvenes de doce a diecinueve años. En la Ciudad de Buenos Aires, dicho porcentual es del 21,68% (DINIECE, 2010)ⁱⁱ. En estas ofertas se comienzan a plasmar nuevos formatos educativos que se expresan en la incorporación de organizaciones y/o movimientos sociales, y por otra parte, se instalan nuevos mecanismos destinados a posibilitar con lógicas más intensivas del tiempo escolar la finalización de los estudios secundarios. El Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios – FinEs es una expresión de estos procesos educativos.

1- Las políticas públicas nacionales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: concepciones y normativa en una retrospectiva histórica

La educación de jóvenes y adultos constituye un campo complejo dada la diversidad de prácticas, políticas que existen en su haber, la conceptualización sobre su función social y paradigmas que subyacen a dichos enfoques; y el sujeto pedagógico que participa o transita por estas propuestas. Tradicionalmente la educación de jóvenes y adultos se destinó a acciones de alfabetización y formación para el trabajo -en otro andarivel de los niveles y/o modalidades clásicos del sistema (inicial, primaria, secundaria, superior, universitaria)- destinada especialmente a sectores sociales de altos niveles de vulnerabilidad social y pobrezaⁱⁱⁱ, que han tenido en sus historias educativas trayectorias con diferentes grados de fracaso escolar y/o exclusión social.

1.1. La pluralidad de sentidos

La educación de jóvenes y adultos por su complejidad y diferentes alcances (formal, no formal, formación para el trabajo, terminalidad primaria y secundaria) no presenta criterios unánimes en sus definiciones de políticas públicas y entre las propias teorizaciones existentes en la bibliografía especializada que estructura los debates de estos últimos años en la Argentina y la región. Según la UNESCO (2008) la Educación de Adultos comprende “la educación formal y la permanente, la educación no formal y toda la gama de oportunidades de educación informal y ocasional existentes en una sociedad educativa multicultural, en la que se reconocen los enfoques teóricos y los basados en la práctica”. En la CONFINTEA V (2009) realizada en Hamburgo, se definió a la Educación de Adultos como “el conjunto de procesos de aprendizaje, formal o no, gracias al cual las personas cuyo entorno social considera “adultos” desarrollan sus capacidades, enriquecen sus conocimientos y mejoran sus competencias técnicas o profesionales o las reorientan a fin de atender sus propias necesidades y las de la sociedad”. Es de destacar que esta conceptualización, a diferencia de las presentadas en la literatura argentina y latinoamericana, no realiza ninguna referencia a los sujetos de la educación de adultos ni a su condición de clase, focalizando solo en los procesos, el grado de formalidad, la idea de educación permanente y los enfoques. Como se desprende de su lectura tampoco hace mención a los jóvenes, dejando a cargo de los supuestos “entornos sociales” la definición de los participantes de la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA).

Diferentes abordajes teóricos sobre este campo reconocen la diversidad de significaciones y el tipo de prácticas que puedan enmarcarse en la categoría “educación de jóvenes y adultos”. Mientras algunos autores la definen como Educación Permanente, y por tanto, como un ámbito que comprende el conjunto de actividades educacionales destinado a la población de 15 años y más que ya no asiste al sistema educativo (Sirvent, 1996); otros

remarcan que, en rigor, el término “adulto” oculta que el sujeto destinatario es el que ha sido educacionalmente marginado y que pertenece a sectores sociales subordinados, cuestión bastante independiente de su edad cronológica (Rodríguez, 2003).

En un sentido similar, Brusilovsky y Cabrera (2005), señalan que en nuestro país y en América Latina la expresión “educación de adultos” constituyó un eufemismo para referirse a la educación escolar y no escolar de jóvenes y adultos de sectores populares. Partiendo de este marco, las políticas educativas de la educación de jóvenes y adultos se han desarrollado bajo lo que distintos autores denominan el “paradigma compensatorio” (Di Pierro, s/f, Rodríguez, s/f; Brusilovsky y Cabrera, 2005), bajo el cual resulta muy difícil romper el “círculo vicioso” en el que un bajo nivel escolar inicial obstaculiza posteriores elecciones de calidad. Se constituye desde esta perspectiva crítica, en una educación pobre para pobres. En el contexto actual, podríamos sumar a este campo una nueva complejidad: la incorporación masiva de jóvenes de dieciséis a dieciocho años que irrumpen en la escena institucional luego de haber dejado la escuela secundaria bajo su modalidad común y la necesidad imperiosa de dotar a estas prácticas de motivación, relevancia, respeto a la diversidad en una apuesta al incremento de la calidad con justicia social^{iv}.

Considerando la diversidad de sujetos que participan como destinatarios de las ofertas de la EDJA, los aportes de Gómez (2010)^v permiten identificar y clasificar el *abanico diverso de grupos etéreos y sociales que participan de este campo*. Por una parte, jóvenes en la franja de 16-20 años que no completaron su nivel primario y que oscilan entre la economía informal-precarizada; por otra parte, jóvenes cercanos a los dieciocho años, que no iniciaron o completaron su educación secundaria y que tienen alguna inserción en el mercado laboral, generalmente precarizado. En todos los casos estos jóvenes son pobres, marginados y con escasas perspectivas de crecimiento y desarrollo laboral o inclusión social. Respecto de lo que podríamos llamar genéricamente “los adultos”, habría que señalar dos grupos con necesidades específicas y diferentes; los trabajadores y los adultos mayores.

En el caso de los primeros, la necesidad está directamente vinculada a la posibilidad de re-calificación laboral para ingresar o mantener el puesto de trabajo. Aquí debe tenerse en cuenta que los altos porcentajes de economía informal presentan requerimientos bien diferenciados respecto de la calificación laboral de los trabajadores incorporados en las grandes empresas. En esta mediana edad se presentan también requerimientos nacidos del deseo de cumplir de “mejor” manera con responsabilidades familiares, como acompañar el crecimiento y escolarización de los hijos o vinculados al desarrollo de nuevos emprendimientos económicos. Respecto de los adultos mayores, es clara la demanda de cubrir etapas de educación formal no completadas en la niñez y adolescencia; y la búsqueda de nuevos ámbitos de socialización. Una

observación que no se puede dejar de plantear es la referida a la incidencia, poco estudiada, de las sucesivas crisis de la edad madura en los procesos de desarrollo personal.

1.2. En retrospectiva histórica

Desde una mirada histórica, podemos señalar que la Ley de Educación Común N° 1420 sancionada a fines del siglo XIX, se constituye en el primer instrumento legal para estructurar las experiencias de educación de jóvenes y adultos que se venían desarrollando en el país. Educación principalmente destinada a paliar el analfabetismo, en pos de consolidar las condiciones necesarias para el desarrollo productivo del país, así como para alcanzar la homogeneización cultural y el respectivo sentimiento de pertenencia que toda construcción de “nación” requiere, en el marco de la integración del creciente número de inmigrantes. La educación de personas jóvenes y adultas, se estructuró entonces a la luz del proceso de consolidación del Estado Nación argentino. Su carácter funcional así como su falta de especificidad en el marco de la ley de educación primaria común, explican su inicial rasgo de enseñanza básica remedial y compensatoria, equiparándola con la educación destinada a niños (lo que se manifestó en aspectos tales como el uso de aulas, la organización en ciclos y anualizada de la currícula, los contenidos incluidos con un concepto enciclopedista y los rígidos mecanismos de control del nivel primario).

Recién para fines de la década del cuarenta en el marco de la Primera Conferencia Mundial de Educación de Adultos de Elsinor, organizada por UNESCO (1949), se instala su importancia en el marco de las políticas públicas y el problema de su especificidad en el campo pedagógico (Rodríguez, 2009). Este puntapié inicial es el que permite, unas décadas más tarde, la consolidación del campo en dos direcciones contrapuestas: la hegemónica influencia desarrollista, y el nacimiento de su contracara, la propuesta de educación popular de Paulo Freire^{vi}. Luego de sucesivos cambios de status, y vaciamiento acontecido en los gobiernos militares, la transferencia de los servicios desarrollados durante la década de los noventa, y el cierre de la Dirección Nacional de Educación del Adulto (DINEA, organismo centralizado que proporcionaba orientaciones comunes y unicidad en los lineamientos) en el marco de la Ley Federal de Educación (1993), la educación de jóvenes y adultos formó parte de los Regímenes Especiales, junto a la Educación Artística y la Educación Especial. Sin embargo, durante seis años no se especificaron las razones de esta decisión política.

Esta situación se modifica en septiembre de 1999 ya que se firma en el Consejo Federal de Educación el Acuerdo Marco A 21, que constituye la primera regulación normativa con respecto a la educación de jóvenes y adultos en la Reforma Educativa del país^{vii}. En este documento (A 21) se define la inclusión de la modalidad en los Regímenes Especiales, como “categoría residual”, entendiéndolo como un “conjunto de oferta educativa que demanda

adaptaciones al sistema educativo regular”. En los criterios generales y específicos de esta normativa se hace referencia a determinados conceptos o categorías, tales como “articulación”, “participación”, “autonomía” y “reconocimiento de multiplicidad de ámbitos y actores” en la educación de jóvenes y adultos que fueron trabajados históricamente en este campo socioeducativo (Lorenzatti, 2003a).

Actualmente la educación de jóvenes y adultos tiene como marco regulatorio a la Ley de Educación Nacional que la reconoce como modalidad específica dentro del sistema, superando lo establecido en la Ley Federal de Educación N° 24.195 del año 1993, en que la Educación de Jóvenes y Adultos quedó comprendida dentro de los regímenes especiales. La revalorización que implica la condición de modalidad que adquirió la educación de jóvenes y adultos , superando la condición de “subsistema” con la consiguiente situación de marginalidad y olvido sufrido en el marco de la Ley Federal de Educación, va acompañada de lo establecido en la Ley de Financiamiento Educativo que garantizaría presupuestariamente la asignación de recursos humanos y materiales, con especificidad para la modalidad de modo de hacer realidad la frase “Garantizar una Educación para todos con Equidad y Calidad”.

En la actualidad, la Resolución 22/07 del Consejo Federal de Ministros, la creación de la Dirección de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la constitución y puesta en funcionamiento de la Mesa Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (integrada por las máximas autoridades educativas de la modalidad en cada estado provincial), la implementación del Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos (Programa “Encuentro”, creado en 2004) y el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios – FinEs, son las acciones concretas que se están desarrollando en el marco legislativo vigente.

2. ¿Que nos plantea la investigación educativa en estos últimos años?

En la ex Dirección de Investigación y Estadística (en la actualidad Gerencia Operativa) del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, resulta escasa la investigación sobre las propuestas educativas destinadas a jóvenes y adultos. Uno de los últimos trabajos concentrados en cambios curriculares en los CENS data del 2003, el cual consistió en generar información preliminar sobre el impacto producido por la aplicación de la Resolución SED 736/02 de “aprobación por asignatura” (Belmes, Krichesky; 2003) en la retención y permanencia de los alumnos y en la organización pedagógica de las instituciones.

No obstante, se fueron produciendo estudios sobre planes de cuatro años destinados a adolescentes y jóvenes de contextos desfavorables. Al respecto, el último abordaje de este equipo de investigación se realizó en el año 2008, sobre los denominados “comerciales nocturnos”^{viii}. Dicha investigación se centró entonces en la oferta de las escuelas secundarias con planes de cuatro años de modalidad comercial, con el objetivo de sistematizar sus indicadores de eficiencia interna^{ix} y analizar sus características institucionales desde la mirada de directivos, docentes y alumnos^x. De este modo se intentó problematizar la situación de las escuelas comerciales nocturnas, recuperando el perfil y la perspectiva de docentes y alumnos de ambas puntas de su trayecto educativo: 1er y 4to año.

Por otra parte, y en línea con la trayectoria del equipo de investigación, se ahondó en las ofertas alternativas para la finalización del nivel medio, a través del abordaje al Programa ADULTOS 2000^{xi}. Su estudio se realizó -en virtud del cumplimiento de los diez años de existencia del Programa- como respuesta al requerimiento formal por parte de la Dirección de Área, en pos de analizar su gestión y los procesos y prácticas de sus diferentes actores, en el marco de las múltiples estrategias de intervención y dispositivos pedagógicos puestos en funcionamiento. Para el mismo se trabajó con la revisión de su normativa, la recuperación de la perspectiva de su cuerpo académico y el análisis de su matrícula. Algunos de los interrogantes que orientaron su análisis se vincularon a qué tipo de procesos y experiencias posibilita un programa educativo de tal envergadura (tanto en términos de estructura como de cobertura); y cómo se articula la compleja modalidad a distancia con una población que ya atravesó una experiencia educativa signada por el fracaso escolar.

Por último, vale rescatar la aproximación del equipo de trabajo al vasto universo de ofertas de educación denominadas “complementarias”. Es decir, esas “otras ofertas” educativas que no acreditan nivel, dependientes de las Direcciones de Nivel Primario y Medio, Jóvenes y

Adultos, Especial, Artística y No Formal^{xii}. A través de entrevistas en profundidad a referentes claves de las diferentes direcciones de área/nivel, el análisis de los antecedentes de investigación y la actualización estadística de las PNAN (Propuestas que No Acreditan Nivel), se buscó obtener una mirada global sobre la oferta, en pos de contar con elementos que nos permitan repensarla y ajustarla en función de su evolución en el transcurso de los últimos años y las nuevas necesidades puestas en juego.

3. Acerca de la educación de jóvenes y adultos en la Ciudad de Buenos Aires: la diversidad dependiente de la Dirección del Adulto y el Adolescente

En la Ciudad de Buenos Aires, los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) constituyeron la oferta destinada a jóvenes y adultos de mayor masividad y tradición dentro del Sistema. No obstante, en estos últimos años podríamos considerar que la propuesta existente va más allá de los límites de los CENS. A partir de 1998 se desarrolla la propuesta Adultos 2000; asimismo, en los últimos años surge el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios – FinEs, se fortalecen las ofertas destinadas a contextos de encierro (institutos de minoridad y cárceles)^{xiii} y se incorporan los Bachilleratos Populares.

El problema de la terminalidad de la educación secundaria constituye en todo el país un problema significativo, y la Ciudad de Buenos Aires no constituye una excepción del mismo. En 2007 el 46,4% de la matrícula de los quintos años del nivel medio común de gestión estatal no egresó en el mismo ciclo lectivo. A su vez, aquellos que promueven el año adeudando materias se aproximan —hacia el 2007— al 20%, incrementándose al 24% en escuelas que atienden a adolescentes de contextos sociales más vulnerables^{xiv}. El acceso y la finalización de los estudios secundarios y la calidad de los aprendizajes, constituyen en el marco de la obligatoriedad de la educación, un gran desafío para las políticas públicas para la educación secundaria común y las múltiples ofertas dependientes de la Dirección del Adulto y el Adolescente. Entre estas últimas se encuentran:

- Los CENS. Se crean a nivel nacional en el año 1970 como oferta de educación secundaria para personas adultas y 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. La propuesta educativa de los centros en sus orígenes, se había constituido en una oferta para adultos trabajadores – requisito para el ingreso- e interpelaba al alumno desde una lógica institucional que presentaba corrimientos respecto de lo escolar. Su funcionamiento se apoyaba en convenios con instituciones públicas o privadas (empresas, organizaciones sindicales, entidades de gobierno) según el cual la institución conveniente ofrecía el establecimiento para el dictado de clases y material didáctico, y el Estado cubría el salario docente. Actualmente las unidades educativas correspondientes a CENS (Ver Mapa N°1)

ascienden a 92^{xv}, manteniéndose estable respecto de 2008, con una matrícula de 13.448 jóvenes y adultos. Este punto se profundiza en el apartado 4 de este informe.

- Programa Adultos 2000. Por su resolución de creación en (1998) se propone un modelo educativo que contemple las necesidades de las personas adultas, con guías de estudio especialmente diseñadas de acuerdo a su perfil, y con la prestación de distintos dispositivos que promueven una organización autónoma de los estudios. Investigaciones realizadas sobre este programa dan cuenta de la complejidad del mismo, el perfil docente y la diversidad de opciones curriculares y sus dispositivos de atención presencial y semipresencial. Al año 2008 el programa contaba con 2047 egresados, el 10% de su matrícula total, con un promedio de 200 egresados por año transcurrido desde su inicio. El 6% egresó en el mismo año de inscripción al programa, un 18% terminó en un año, un 14% en dos años y un 13% en tres, no existiendo en la normativa un límite de tiempo para la finalización del programa en su totalidad. Para muchos alumnos el ritmo de aprendizaje estaría íntimamente relacionado con la trayectoria educativa previa (condición socio-económica y laboral, entorno familiar, etc.), el capital social y cultural, y el “circuito” de contacto y de enseñanza- aprendizaje que habilita el Programa a través de los distintos dispositivos de intervención (p. e.j. asesorías, tutorías). (Krichesky et altri, (2009)^{xvi}.

- El Programa FINES surge como una iniciativa del Ministerio de Educación de la Nación, originariamente prevista a término para el período 2008-2011. Sus lineamientos definen un interés particular, “hacer hincapié en el joven y el adulto situado en su lugar de pertenencia o trabajo” (Resolución Ministerial 917/08), por lo que propone como estrategia organizativa central la convocatoria a una tarea conjunta entre el Ministerio de Educación de la Nación y ministerios de Educación de cada una de las jurisdicciones y organismos del Estado, entidades sindicales, empresas y organizaciones de la sociedad civil que se configuran como convenientes en su ejecución. Su población objetivo son jóvenes y adultos mayores de 18 años que desean finalizar sus estudios primarios y secundarios.

En una primera etapa (FINES I) estuvo destinado solo para aquellos interesados que, si bien habían regularizado el último año del secundario, adeudaban materias para acreditar el nivel. En la Ciudad de Buenos Aires observamos que al año 2008 sólo el 75% de aquellos alumnos que cursaban quinto año del nivel medio común son promovidos. Este valor aumentó levemente al año 2010 llegando al 75,8%. Al 2013 el PROGRAMA FINES 1 se implementa en diez CENS, dos Colegios, dos comerciales, dos Escuelas de Educación Media, una Escuela de Danzas, un Liceo y siete Escuelas Técnicas, y una Unidad de Gestión Educativa Experimental UGEE. La matrícula del FINES 1 que egresa asciende en el periodo 2008- 2010 de 555 a 933 jóvenes y adultos.

- Los bachilleratos populares surgen como otra propuesta educativa que se desarrolla desde las organizaciones sociales, los cuales son concebidos “como iniciativas populares y autogestivas”; gratuitas y sostenidas por movimientos y organizaciones sociales, empresas recuperadas y cooperativas de educadores impulsadas y diseñadas según las necesidades y estrategias socioeducativas de la propia comunidad territorial y de los movimientos sociales responsables en su implementación (Elisalde, y Ampudia, 2006). Existen escasos trabajos sobre estas propuestas formativas de carácter comunitario que indaguen sobre las prácticas docentes y las trayectorias escolares (Sverdlick, 2009 y Gluz, 2008)^{xvii}.

En la Ciudad de Buenos Aires, ya reconocidos por el sistema e integrados a la Dirección de Área como nuevas Unidades de Gestión Educativa Experimental (UGEE), contamos a la fecha con once bachilleratos denominados “Populares” con certificados de egreso acreditados —surgidos por iniciativa de movimientos y organizaciones sociales, e inicialmente por fuera de la estructura estatal— a donde también asiste población mayor de 18 años que no ha podido concluir los estudios de nivel medio^{xviii}.

Como se observa en el Cuadro 1, las ofertas destinadas a la población joven y adulta de gestión estatal y privada se encuentran distribuidas en cuatro direcciones de Área (Media, del Adulto y el Adolescente, Artística y Privada). En el período consignado, la Dirección de Educación del Adulto y el Adolescente es la que reúne el mayor volumen de matrícula, correspondiente a diferentes ofertas. Al mismo tiempo, se trata de la dirección que mayor aumento de matrícula registra, siendo de un 38,5% entre los años 2008 al 2011. No obstante, en estas propuestas educativas se registran trayectorias escolares con elevados niveles de abandono, que triplica al que se desarrolla en la escuela media común.

Cuadro 1

Matrícula de jóvenes y adultos según sector de gestión, dependencia, tipo de establecimiento y unidades educativas. CABA. Años 2008 al 2011

Sector de Gestión	Dependencia	Tipo de Establecimiento	2008		2009		2010		2011	
			U E	Alumnos	UE	Alumnos	UE	Alumnos	UE	Alumnos
Estatal	Dirección de Educación Media	Liceos	1	195	1	200	1	218	1	217
		Colegios	1	106	1	84	2	323	2	252
		Esc de Comercio	12	3652	12	3799	12	3746	12	3616
		Esc de Educación Media Históricas	8	1544	8	1853	8	1940	8	2026
	Dirección de Educación del Adulto y del Adolescente	U. G Experimental	1	257	1	272	1	288	1*	303
		CENS	88	13325	89	14353	90	14283	92	13448
		Adultos 2000	1	11960	1	14910	1	18646	1	21313
		Contextos de Encierro	N/C	N/C	N/C	N/C	1	190	1	320
		Bachilleratos Populares	N/C	N/C	6	602	5	569	N/C	N/C
	Dirección de Educación Artística	Esc de Bellas Artes	2	142	2	183	1	82	1	89
BOA		2	475	2	564	2	483	2	418	
Privada	Dirección de Educación de Gestión Privada	N/C	31	5440	33	5818	33	5525	34	7572

Nota: A partir de la resolución N° 10.280 MEGC del 12/10/2011 se incorporan 11 Bachilleratos Populares con la denominación de UGEE (Unidad de Gestión Educativa Experimental), bajo la dependencia de la Dirección de Educación del Adulto y del Adolescente. En el año 2011 no se realizó relevamiento de matrícula de los mismos por la tanto no son consignados en el cuadro.

Fuente: Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (GOIyE). Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa (DGECE). Ministerio de Educación. GCBA., sobre la base de Relevamiento Anual 2008/2011

4. La oferta de los Centros Educativos de Nivel Secundario: su historia, currículo y matrícula

4.1. Aspectos socio históricos.

Los CENS se crean a nivel nacional en el año 1970 como oferta de educación secundaria para personas adultas y 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. Entre sus características, la autonomía de la educación de adultos respecto a otras ramas de la enseñanza, el acercamiento de la educación a espacios laborales, una currícula específica para adultos en métodos y contenidos, la recuperación de saberes previos de los estudiantes, y la formación para el trabajo (Canevari; 2007)^{xi} fueron algunos de sus rasgos más salientes. El título que otorgaba el CENS tenía paridad con el resto de los títulos secundarios para el ingreso al nivel superior terciario o universitario^{xx} en el marco de una educación de adultos considerada como “un medio para lograr información más amplia sobre el ambiente interno, el país y el mundo y una capacitación que permita elevar y dignificar la vida personal y elevar la capacidad económica de las personas” (Canevari op.cit).

Algunas de estas características fueron modificándose con el paso del tiempo. El proceso de la dictadura militar iniciado en 1976 rompe con la propuesta político pedagógica de la DINEA (creada en 1968) –seguidora de la perspectiva de Paulo Freire- e introduce en las aulas el control sobre los contenidos^{xxi}. Por otra parte, muchos de los convenios con instituciones finalizaron o se debilitaron, y esto implicó el traslado de los centros a un edificio escolar. Hacia fines del gobierno de facto, se sanciona -según Resolución 206 de enero de 1983- un nuevo plan de estudio que anualiza las materias (anteriormente la organización curricular era cuatrimestral), aumenta la carga horaria^{xxii}, y si bien mantiene una organización por áreas de conocimiento, la enseñanza se realiza por materias, cada una a cargo de un profesor (el plan anterior tenía una organización areal, y un mismo docente impartía contenidos, por ejemplo, de Historia y Geografía).

Con la transferencia de los servicios educativos nacionales a las distintas jurisdicciones del país (Ley 24.049, 1991) por la que se transfieren las escuelas secundarias y luego los institutos terciarios, en el caso de los CENS implicó el traspaso en el año 1992 de 71 CENS a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Como consecuencia de la Ley de Transferencia de servicios se cierra la Dirección Nacional de Educación del Adulto (DINEA), organismo centralizado que proporcionaba orientaciones comunes y unicidad en los lineamientos. En la Ciudad de Buenos Aires, los CENS pasan a depender de la Dirección de Área de Educación del Adulto dentro de la Secretaría de Educación, manteniendo su especificidad, al menos en cuanto

a la dependencia. La planta docente comienza a regirse por el Estatuto del Docente Municipal y se crea la Junta de Clasificación que regula el acceso a los cargos. En los hechos, esto significó un cambio profundo en la conformación de los equipos docentes dentro de los centros^{xxiii}.

De esta manera, se termina de consolidar durante la etapa de transferencia, la asimilación por parte de los CENS de lógicas de funcionamiento propias de la escuela secundaria común, anulando las características que le otorgaban especificidad a la propuesta pensada para los adultos. Desde una mirada abarcativa de este proceso a nivel nacional, Canevari, (2001) señala que:

El “escolarismo” instala una tendencia a homogeneizar niveles, favoreciendo las normas comunes a todos ellos. (...) La integración de la educación de adultos al sistema educativo ha significado la asimilación de principios de organización y funcionamiento que ocultan la auténtica dimensión política de la enseñanza, siendo que esta era una característica específica de esta modalidad educativa. Se adoptan en exceso las normativas comunes y se evade una negociación que permita redefinir la validez de las propuestas institucionales En la medida en que se adopten para la educación de adultos normas comunes al resto del sistema, se incrementa el control, la burocratización y la ausencia de respuestas adecuadas para la población adulta.

No obstante, a lo largo de los últimos quince años se introducen paulatinamente modificaciones que flexibilizan el régimen académico con el fin de readecuar la oferta a las necesidades y características de la población. Este ítem se describe en el próximo punto (4.2).

4.2. La propuesta curricular de los Centros Educativos de Nivel Secundario

En la actualidad la educación secundaria de jóvenes y adultos en la Ciudad de Buenos Aires se estructura de acuerdo a un plan de estudio general (Resolución 206/83) del que derivan los respectivos planes de estudio de las veintiséis^{xxiv} especialidades que se ofrecen con el objetivo de otorgar una formación acorde al mundo laboral. El título que emite el CENS posibilita el acceso directo a estudios superiores. La estructura curricular comprende tres ciclos. Asimismo los contenidos de enseñanza se organizan en cuatro áreas (Cosmología, Ciencias Sociales, Comunicación; y Profesional); y los correspondientes a las materias de formación general fueron re-definidos en el marco del proyecto de revisión y elaboración de programas para los Centros Educativos de Nivel Secundario^{xxv} desarrollado entre los años 2005 y 2007.

- El cursado de las asignaturas se realiza mediante un régimen anual, y/o a través de un régimen cuatrimestral (la Resolución 1592/02 estableció el sistema de asignaturas cuatrimestrales en algunos centros, recuperando un aspecto de la organización fundante de los CENS). Existen centros en los que coexisten los dos tipos de regímenes: dentro de los

regímenes anuales, algunos tienen el sistema de promoción por asignatura (resolución 98/07) y otros el sistema de promoción por ciclo.

- En los regímenes cuatrimestralizados la única forma de promoción es por asignatura, dentro de un sistema de correlatividades. Existen treinta y cinco CENS que tienen aprobación por asignatura, de los cuales, cuatro funcionan puramente como cuatrimestralizados.
- Existen dos instancias para la aprobación y promoción de las materias no acreditadas al final del cursado^{xxvi}: el Curso de Recuperación y Evaluación Continua (CREC) y el Curso de Evaluación Continua (CEC). El CREC se realiza durante el mes de diciembre o junio (según se trate de materias anuales o cuatrimestrales). El alumno que debe recuperar contenidos no aprobados, asiste a este espacio en donde el docente vuelve sobre los temas, acompaña al alumno, y va evaluando parcialmente los aprendizajes logrados. El CEC se efectúa de febrero a marzo o de julio a agosto, de acuerdo al ciclo lectivo de cada CENS. Deben asistir aquellos alumnos que hubieran obtenido una calificación anual inferior a cuatro puntos, y los que no aprobaron la instancia del CREC. En esta instancia, el acompañamiento del docente es más corto y se debe rendir la materia completa. El alumno tiene tres posibilidades para rendir en el CEC, pasados los tres "llamados" deberá recursar la asignatura.

- Las especializaciones vigentes en los CENS son veintiséis. Las mismas son Bachillerato Orientado en Salud; Perito Auxiliar en Acción Social; en Administración Portuaria; en Construcciones e Instalaciones Domiciliarias; en Desarrollo de Comunidades; en Electromecánica; en Gastronomía; en Informática; en Medios de Comunicación Social; en Producción, Dirección y Realización Integral de Televisión; en Relaciones Humanas; en Sistemas Administrativos; en Telecomunicaciones; en Turismo; Perito Comercial especializado en Administración de Empresas; en Administración Pública; en Aduanas; en Costos; en Técnicas Bancarias e Impositivas; en Tecnología del Seguro; Perito en Administración de Cooperativas, Mutualidades y Obras Sociales; en Administración Legislativa; en Recursos Naturales; en Relaciones del Trabajo e Higiene Laboral.

Entre los noventa y dos establecimientos, la mayor concentración de la oferta se da para el título de Perito Comercial Especializado en Administración de Empresas (30%, es decir, ofrecida en treinta y uno establecimientos), siguiendo con el de Perito Auxiliar en Informática (en 12 CENS), Perito Comercial Especializado en Administración Pública (en 11 CENS) y Perito Auxiliar en Sistemas Administrativos (en nueve CENS). En otro rango se encuentran los títulos de Bachiller con Orientación en Salud y el de Perito Comercial Especializado en Técnicas

Bancarias e Impositivas (en siete y cinco CENS respectivamente). Es notoria la influencia que tuvo en la definición de esta modalidad las opciones vinculadas con el sector de la administración y comercio, más propio de la dinámica del mercado de trabajo de los noventa.

- El régimen académico de los CENS promueve la participación de los alumnos en la regulación de la vida escolar a través del Consejo de CENS (Res. 349/94)^{xxvii}. Es interesante destacar que medidas como esta, junto con el sistema de evaluación continua, y la organización de cursado por trayectos, fueron adoptados posteriormente por las ofertas de educación secundaria para adolescentes y jóvenes (secundaria “común” y reingreso).

Detrás de estos regímenes de organización curricular y cursada y de inscripción (marzo y agosto) se promueve evitar el abandono y por lo tanto la reproducción de un nuevo proceso de desescolarización. La cuatrimestralización busca que aquel alumnado que se ve obligado a interrumpir sus estudios (lo que comúnmente sucede luego del receso de mitad de año, muchas veces a causa de situaciones de vida de gran inestabilidad) no pierdan lo que han cursado y puedan acreditar las materias. En el caso de los centros de cursado agosto – agosto, se intenta dar otra oportunidad de inicio a los estudios (es muy común que las mujeres acudan a inscribirse en esta etapa del año, intentando rearmar su propio proyecto de estudio, después de haberse ocupado del de sus hijos al inicio del año lectivo tradicional, o sea en el mes de marzo).

La flexibilidad que ofrece el régimen académico del CENS tiene el propósito de permitir al adulto organizar su trayecto de estudio adaptándolo a sus posibilidades, aumentando de esta manera las probabilidades de transitar y culminar con éxito el nivel secundario. Cabe aquí preguntarnos cómo se dan estos procesos de resignificación institucional en el nivel de la micro política, cuáles son las matrices de enseñanza que priman en la práctica pedagógica, y cómo aparece la dimensión política en la propuesta de trabajo con los alumnos. Estos son temas de la investigación actualmente en curso (2012) sobre la educación de jóvenes y adultos en la Ciudad de Buenos Aires.

4.3. Establecimientos y matrícula de Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS): su evolución entre los años 2008 a 2011

La oferta de educación secundaria para jóvenes y adultos se estructura mayormente en los CENS, que al año 2011 ascienden a noventa y uno (91) más una UGEE^{xxviii}, manteniéndose estable respecto del 2008, con una matrícula de 13.448 jóvenes y adultos (Cuadro Nº 2). La población que asiste a estos establecimientos tuvo un incremento significativo durante el período 2008-2010 cercano al 10%, disminuyendo un 6% hacia el 2011.

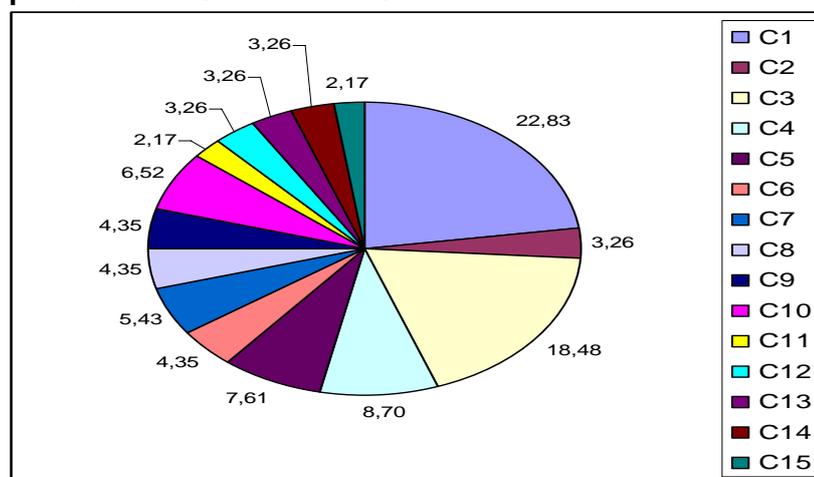
Cuadro Nº 2
Unidades Educativas y Matrícula en CENS. CABA. Años 2008 a 2011

	2008	2009	2010	2011
Unidades Educativas	88	89	90	91
Matrícula	13325	14353	14283	13448

Fuente: Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (GOIyE). DGECE. Ministerio de Educación. GCBA., sobre la base de Relevamiento Anual 2008/2011

Existe una gran concentración de unidades educativas en la zona centro de la ciudad, (Gráfico Nº1) mayormente en la Comuna 1 (22,8 %), Comuna 3 (18%), y en menor medida en la Comuna 4 (8,7%) y Comuna 5 (7,6%). En el resto de las comunas hay un promedio cercano al 5% de CENS respecto del total, a excepción de las Comunas 11 y 15 con muy pocas unidades educativas de esta modalidad (hasta dos) (Ver Mapa Nº 1).

Gráfico Nº 1
Distribución de Centros Educativos de Nivel Secundario por comuna. CABA. Año 2011

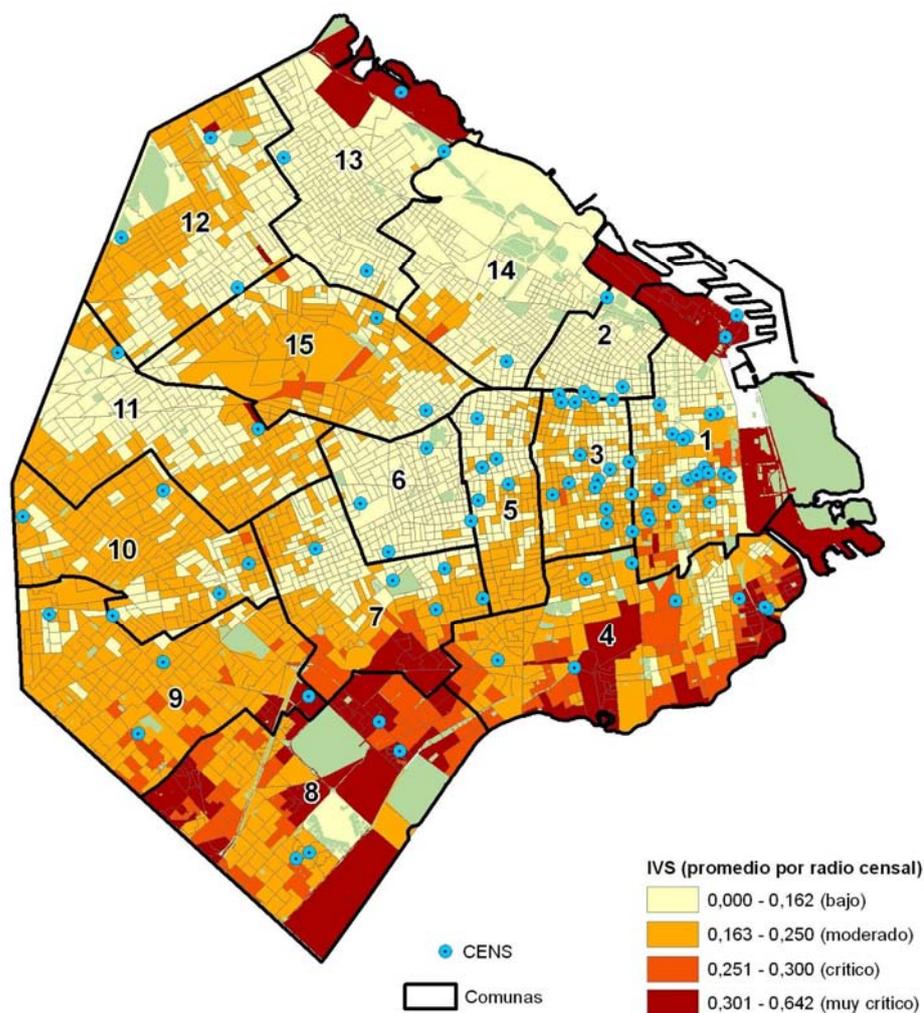


Fuente: Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (GOIyE). DGECE. Ministerio de Educación. GCBA., sobre la base de Relevamiento Anual 2011

Al analizar la distribución territorial de los CENS respecto de la vulnerabilidad de la población de la Ciudad de Buenos Aires, se podría considerar que en las comunas donde se encuentra mayor concentración de unidades educativas de CENS y que han sido de mayor antigüedad en su creación se trata de zonas con moderada vulnerabilidad^{xxix}. Un segundo grupo de CENS (por la proporción respecto del total) se encuentran en la Comuna 4 (en adelante C4) (8,7%) y Comuna 5 (C5). En la C4 (al igual que la C8), los CENS se encuentran en territorios de alta vulnerabilidad social, conformando la zona del sur de la ciudad que limita con el Riachuelo, con la mayor concentración de villas de emergencia y asentamientos precarios de la ciudad. En la C5 y el resto de las comunas alejadas del centro y sur de la ciudad, la mayoría de los CENS se encuentran ubicados en zonas de baja vulnerabilidad, representando el 22% de la oferta respecto del total.

Cabe señalar que el Mapa de Vulnerabilidad Social de la Ciudad de Buenos Aires se elaboró considerando los promedios del IVS de los hogares censados en cada radio censal. Para definir los intervalos se consideró un criterio conceptual, asumiendo como primer corte el valor promedio de la ciudad (0,162). Ese valor se convierte así en el límite superior del grado “bajo” de vulnerabilidad; de 0,162 a 0,249, se considera un grado “medio” de vulnerabilidad de los hogares del radio, dado que expresan situaciones “moderadas” de vulnerabilidad según los indicadores considerados. El valor 0,250 inicia las situaciones que pueden definirse como “críticas”, ya sea porque en alguno de los aspectos ponderados se alcanza un valor muy alto, o porque existe una combinación de varios aspectos que hacen a la situación definida como vulnerable. Los radios censales que muestran promedios mayores a 0,3 se encuentran en la situación más crítica de vulnerabilidad de los hogares.

Mapa N° 1
CENS y vulnerabilidad de los hogares. CABA. Año 2011



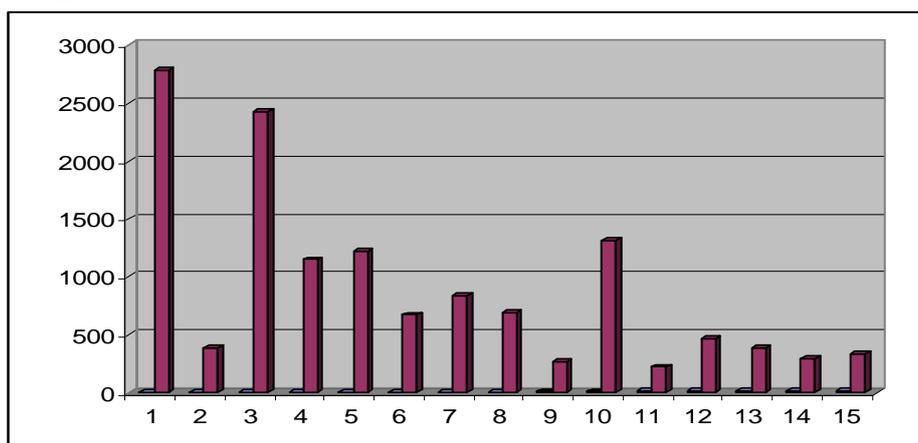
Fuente: Carta Escolar, sobre la base de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC.
Notas metodológicas en: Índice de Vulnerabilidad Social (IVS) -
Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad - agosto de 2011.

http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dirinv/pdf/indice_vulnerabilidad_social.pdf

I) Evolución de matrícula por Comunas

La matrícula, en consonancia con la distribución de los CENS en la ciudad, se concentra mayormente en la Comuna 1 (21 %), Comuna 3 (18%), y en menor medida en la Comuna 10 (9,74%) (Ver Cuadro N° 3). Luego se encuentran las comunas 4 y 5, con una concentración que no supera el 9%. El resto de las comunas de la ciudad tiene coberturas que oscilan entre el 2% y el 5% de la matrícula total (Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2
Matrícula de Centros Educativos de Nivel Secundario por Comuna CABA
Año 2011



Fuente: Gerencia Operativa de Investigación y Estadística, DGECE.
Ministerio de Educación, GCBA, sobre la base de Relevamiento Anual 2011

Respecto de la evolución de la matrícula (Cuadro N° 3), en promedio muestra un muy leve crecimiento, no excediendo el 1% (0,92%). Se observa para el período 2008- 2011 que habría un crecimiento especialmente en las comunas 4, 8, 10, 11 y 14 (Gráfico N° 3). En particular en la comuna 11 casi se duplica la cantidad de alumnos. Se trata de comunas que en el año base de referencia no contaban con un volumen importante de matrícula, en comparación con otras comunas. También se produce un crecimiento, aunque más bien moderado, en las comunas 5, 7, 10, 13 y 15. En cuanto a la evolución de la matrícula según los turnos, hay un decrecimiento en los turnos Vespertino y Noche, una situación muy estable en los turnos Mañana y Tarde y un crecimiento en las denominadas “Otras Modalidades de cursada” que incluyen la organización curricular por materia, las ofertas con planes de estudio contenidos en las resoluciones más recientes y los alumnos libres. Actualmente la mayor cantidad de matrícula se concentra en los turnos Vespertino (23%), Noche (18%) y “Otras Modalidades de cursada” (36%). Entre los turnos Mañana y Tarde se concentra en cambio, solo el 20% de la matrícula total.

Cuadro Nº 3

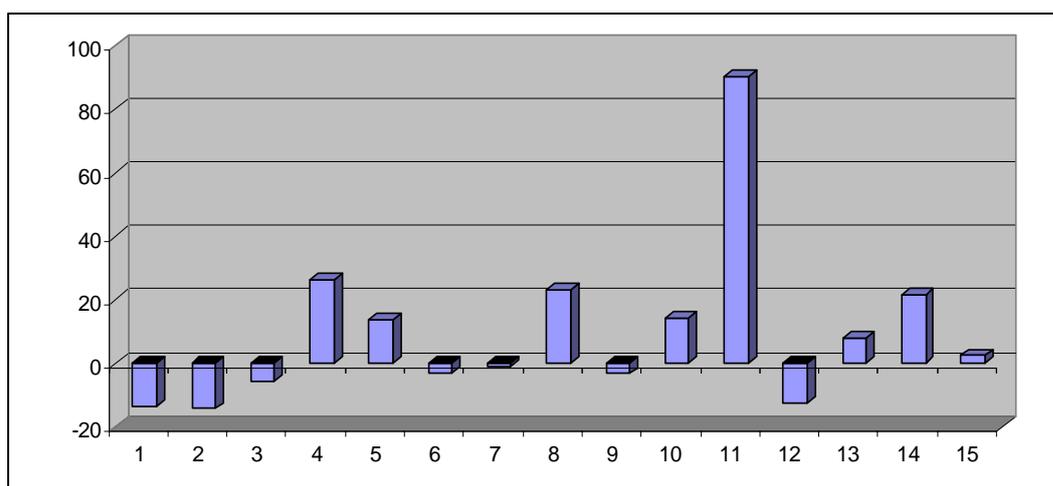
Evolución de matrícula de Centros Educativos de Nivel Secundario por Comuna. CABA. Años 2008 al 2011

Comuna	2008		2009		2010		2011		Tasa de crecimiento
	AI total	%							
Total	13325	100	14353	100	14283	100	13448	100	0,92
1	3217	24,14	3124	21,77	3041	21,29	2782	20,70	-13,5
2	453	3,40	463	3,23	423	2,96	388	2,89	-14,3
3	2567	19,26	2661	18,54	2497	17,48	2423	18,02	-5,6
4	906	6,80	1067	7,43	1190	8,33	1148	8,54	26,3
5	1072	8,05	1220	8,50	1269	8,88	1219	9,06	13,7
6	699	5,25	742	5,17	716	5,01	673	5,00	-3,1
7	847	6,36	801	5,58	792	5,55	840	6,25	-0,8
8	559	4,20	700	4,88	756	5,29	689	5,12	23,3
9	275	2,06	273	1,90	292	2,04	266	1,98	-3,3
10	1148	8,62	1401	9,76	1369	9,58	1310	9,74	14,1
11	116	0,87	171	1,19	256	1,79	221	1,64	90,5
12	537	4,03	593	4,13	525	3,68	471	3,50	-12,3
13	363	2,72	396	2,76	429	3,00	392	2,91	8
14	242	1,82	362	2,52	384	2,69	294	2,19	21,5
15	324	2,43	379	2,64	344	2,41	332	2,47	2,5

Fuente: Gerencia Operativa de Investigación y Estadística, DGECE. Ministerio de Educación. GCBA., sobre la base de Relevamiento Anual 2008/2011.

Gráfico Nº 3

Evolución de matrícula de Centros Educativos de Nivel Secundario por Comuna. CABA. Años 2008 al 2011



Fuente: Gerencia Operativa de Investigación y Estadística, DGECE. Ministerio de Educación. GCBA., sobre la base de Relevamiento Anual 2008/2011

II) El incremento de jóvenes en la matrícula de Centros Educativos de Nivel Secundario

En relación con las edades de la matrícula se observa que en estos últimos diez años se duplicó la matrícula correspondiente al grupo de diecisiete a veinte años (Cuadro N° 4), y de la misma manera el grupo de veinticinco a veintinueve años. En cambio, aquellos entre los veintiuno y veinticinco años disminuyeron. El grupo que más decreció en este período es el de mayor edad, que comprende a los adultos mayores de treinta años.

Cuadro N° 4
Matrícula de Centros Educativos de Nivel Secundario por grupos de edades.
CABA. Años 2000 y 2011

Años	Alumnos Total	17 a 20 años	21 a 25 años	25 a 29 años	30 a 50 o más
2000	13266	2082	4114	819	6251
2011	13448	4204	3534	1646	4064

Fuente: Gerencia Operativa de Investigación y Estadística, DGECE.
Ministerio de Educación. GCBA., sobre la base de Relevamiento Anual 2008/2011

III) La finalización de los estudios y egresados en Centros Educativos de Nivel Secundario

En el período 2008 -2011 se observa un incremento de los egresados de CENS, aunque con un alto nivel de “salidos sin pase”. Uno de cada tres jóvenes y adultos que asisten, luego abandonan estas instituciones (Cuadro N° 5). Esta tendencia es casi cuatro veces mayor que los niveles de abandono que tenemos en la Ciudad de Buenos Aires en el nivel medio común. El valor del indicador “salidos sin pase”, resulta del 7,4% en el nivel medio común de gestión estatal para el total de la Ciudad de Buenos Aires al año 2010^{xxx}.

Cuadro N° 5
Egresados CENS, egresados Plan Fines con sede en CENS y Salidos sin Pase
CABA - Años 2008 a 2011

Egresados	2008	2009	2010	2011
Egresados CENS	1522	1352	1819	1759
Egresados Plan Fines con sede en CENS	n/c	53	39	247
% Salidos sin pase CENS	s/d	32	32,1	33,2

Fuente: Gerencia Operativa de Investigación y Estadística, DGECE.
Ministerio de Educación. GCBA., sobre la base de Relevamiento Anual 2008/2011

Si bien el valor del indicador “salidos sin pase” se mantiene estable durante estos últimos tres años - cercano al 32%- , existen CENS que han incrementado su matrícula durante estos últimos años y que han disminuido el abandono. El abordaje de estrategias institucionales para revertirlo es uno de los aspectos a desarrollar en el actual proyecto de investigación sobre CENS, al día de hoy inmersos en un contexto de un “cambio de época” y de secundarización,

tanto por el pasaje de matrícula joven a estos establecimientos, como por la incorporación de docentes de la escuela secundaria común.

A MODO DE SÍNTESIS

- La Educación de Jóvenes y Adultos tiene en el concierto actual de los debates y las políticas educativas en la Argentina y la región sobre inclusión y terminalidad de la educación secundaria, un lugar preponderante. El problema de la terminalidad de los estudios constituye una política educativa prioritaria a nivel nacional que en la Ciudad de Buenos Aires también tiene su impacto en términos de la demanda de finalización de los estudios por parte de la población joven con experiencias previas de fracaso y abandono escolar.
- La reconstrucción socio histórica de las propuestas educativas destinadas a jóvenes y adultos da cuenta del cambio de los enfoques pedagógicos que experimentó esta modalidad; y las rupturas que se experimentaron con los sindicatos, sectores de la producción y el comercio, y/o ámbitos de la gestión pública que tuvieron en los CENS una oportunidad para formar a sus trabajadores.
- En la Ciudad de Buenos Aires las propuestas educativas destinadas a jóvenes y adultos se plasman en ofertas presenciales de tres y cuatro años y no presenciales organizadas en diferentes formatos institucionales dependientes de la Dirección de Educación Media, del Adulto y el Adolescente, Artística y Privada. El sector público atiende a 42.571, y el privado a 7572, jóvenes y adultos en su mayoría de sectores populares.
- En el período 2008-2011, la Dirección de Educación del Adulto y del Adolescente es la que reúne el mayor universo de matrícula concentrando el 71,3% de la matrícula que asiste a estas ofertas de tres y cuatro años. Al mismo tiempo, se trata de la dirección que mayor aumento de matrícula registra, siendo de un 38,5% entre los años 2008 al 2011. Este incremento se da especialmente por el papel significativo que cumple el Programa ADULTOS 2000 en la captación de matrícula. Asimismo esta dirección presenta una alta heterogeneidad de propuestas educativas. Por un lado se encuentran los CENS que concentran la mayor parte de las unidades educativas. También se oferta desde esta dirección el plan FINES, Bachilleratos populares y propuestas educativas para contextos de encierro.
- Los CENS constituyen una oferta que fue incrementando su matrícula en los últimos años (0,92), especialmente en ciertas comunas de la Ciudad de Buenos Aires (4, 8, 10 y 14) No obstante, junto con dicho aumento de la matriculación, el abandono resulta significativo con valores que perduran similares en los últimos tres años (32%).

- En el abordaje de la población escolar que asiste a CENS se observa un significativo proceso de juvenilización de la matrícula, que en cierta medida estuvo excluida del sistema educativo o participó con trayectorias interrumpidas en la educación secundaria común. Esta situación responde a un fenómeno de época no solo de la Ciudad de Buenos Aires sino del conjunto del país.
- El abandono escolar y el traslado de la crisis de la educación secundaria común a la educación de jóvenes y adultos constituyen problemáticas en las que se articulan complejidades propias del contexto social que atraviesa a esta población con dimensiones propias de la gestión (institucional, curricular, pedagógica, condiciones de trabajo docentes) de los establecimientos que integran esta oferta.
- La propuesta educativa de los CENS contempla un importante esquema de flexibilización curricular tendiente a favorecer trayectorias escolares con mayor permanencia en el sistema. Las propuestas de cuatrimestralización, el cursado por materias, y las propuestas de apoyo para la evaluación (CEC y CREC) resultan estrategias que promoverían mayores niveles de retención y sostén de la escolarización de los estudiantes. No obstante, en lo que respecta a la estructura curricular, resulta preponderante la tradicional organización anualizada y la promoción por ciclo propio de la escuela media común.
- Las especializaciones de los CENS se orientan mayoritariamente ligadas hacia el sector de la gestión administrativa. Aquellos que se vinculan con sectores técnico-productivos (Construcciones e Instalaciones Domiciliarias; en Desarrollo de Comunidades; en Electromecánica; en Gastronomía; en Informática, Dirección y Realización Integral de Televisión) y/o de servicios como salud, existen a partir de una historia vinculada con sectores gremiales propias de las ofertas conveniadas. Ahora le cabe a la Dirección organizar y planificar orientaciones que sean acordes con demandas y necesidades territoriales, en vez de responder taxativamente (como fue en épocas anteriores) a la demanda de sindicatos, empresas, o a modelos curriculares tradicionales que es necesario revisar en función de los cambios de época y de los nuevos enfoques sobre la relación educación y trabajo.
- Los cambios de identidad de la población que asiste a los CENS, el perfil docente y las nuevas problemáticas sociales y educativas que impactan ahora en estos establecimientos, constituirán junto con la articulación educación y trabajo, algunos de los nudos para trabajar en las nuevas propuestas educativas orientadas a favorecer la obligatoriedad educativa para este nivel y modalidad.

Notas

i OEI. Metas Educativas 2021. Buenos Aires, 2010.

ii Según DiNIECE (2010), en las provincias como Corrientes, Santiago del Estero, San Luis, Misiones, La Rioja, Jujuy, Río Negro y Entre Ríos los porcentajes de matrícula de 12 a 19 años en educación de jóvenes y adultos son superiores al 50%.

iii Existe un importante caudal de desarrollos teóricos, investigaciones y debates sistematizados en la web de FUNDACION SANTILLANA y UNSAM, que en conjunto con OEI y participación de funcionarios nacionales y de países del MERCOSUR, propician desde el 2009 seminarios anuales sobre educación de jóvenes y adultos con especialistas de A. Latina que va marcando los puntos centrales del debate y agenda vigente en las políticas públicas sobre alfabetización y terminalidad primaria y secundaria, disponibles en www.alfabetizacion.fundacionsantillana.org/paginas/seminarios.asp

iv Schmelkes, S. (2010) "IV Seminario Internacional para el Siglo XXI. VI Confintea. Logros y Desafíos en la Educación Básica de Jóvenes y Adultos. La Formación de Educadores y Alfabetizadores". Fundación Santillana – OEI Bs. As. – OEI Paraguay. En este trabajo se prioriza la idea de motivación como prerrequisito para la calidad de la educación de adultos. Sin embargo, los programas de educación de adultos se caracterizan por altas tasas de deserción. El descubrimiento por parte de los estudiantes de que la educación es un derecho humano fundamental, y no solamente de los niños, esté posiblemente en el centro de la motivación hacia la educación de los adultos. Un criterio de calidad de la educación de adultos es su capacidad para desarrollar la necesidad sentida por la misma, así como el reconocimiento por parte de los alumnos reales y potenciales de su derecho a la misma.

v Gómez, M (2010) "Educación de Adultos en América Latina Aportes para una reflexión pedagógica", Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/humanidades>

vi Según Rodríguez, L. (2009), en el marco del paradigma desarrollista, la educación de adultos dejó de pensarse como una educación compensatoria dotándola de mayor estatus al promover la creación de subsistemas que atiendan su especificidad dentro de los ministerios de educación en la región. Su vinculación funcional con el desarrollo productivo promovió, desde una perspectiva individual del sujeto, la relación directa entre crecimiento y el acceso a un mayor consumo de bienes materiales. De modo paralelo y contrapuesto, la educación popular se expandió de la mano de Freire, desde una perspectiva donde las posibilidades del desarrollo no se vinculan con el ascenso personal, sino que se encuentran entrelazadas a la posibilidad de la acción política colectiva, concientización y a la praxis de liberación.

vii Lorenzatti, M. C. (2006) "Saberes y conocimiento acerca de la cultura escrita: un trabajo con maestros de jóvenes y adultos". Ferreira Editor, Córdoba – Argentina.

viii Cabado G.; Greco M.; Krichesky, M. (coord.); Medela, P.; Saguier, V. (2010): "Escuelas secundarias con planes de 4 años. Perfil de docentes y alumnos". Ministerio de Educación GCBA. Dirección de Investigación. Disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion>

ix El dato de mayor relevancia y criticidad al respecto se vincula con los valores que adopta el indicador "Salidos sin pase" para dar cuenta del fenómeno de abandono, que supera ampliamente el de la escuela media común de la Ciudad, alcanzando al año 2007, el 40%.

x Su campo estuvo compuesto por las doce escuelas de comercio que nuclea la Ciudad de Buenos Aires, junto a un liceo y un colegio, dentro de las cuales en sus turnos nocturnos también funcionan comerciales con planes de cuatro años. Ver Cuadro N° 1.

xi Cabado, G.; Greco, M.; Krichesky, M. (coord.); Medela, P.; Saguier, V. (2009): "Educación secundaria en contextos con mayor vulnerabilidad social. Perspectivas sobre el Programa ADULTOS 2000". Ministerio de Educación GCBA. Dirección de Investigación. Disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion>

xii Cabado, G.; Falcone, J.; Greco, M.; Krichesky, M. (coord.); Saguier, V.; Zanelli, M. (2010): "Propuestas educativas complementarias del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Análisis de su cobertura y sentido educativo". Ministerio de Educación GCBA. Dirección de Investigación. Disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion>

xiii Se trata de 6 (seis) institutos de menores, que contaron al 2011 con una matrícula inicial total -para el nivel medio- de 103 alumnos. Y la Cárcel de Devoto, que al 2011 contó con una matrícula inicial de 217 alumnos para el nivel medio. Todos expiden el mismo título de "Perito Comercial especializado en Administración de Empresas".

xiv En escuelas secundarias que presentan población proveniente de las zonas de mayor pobreza y exclusión de la Ciudad y el Conurbano, el promedio de matriculados promovidos (con y sin materias adeudadas) asciende al 53%, y aquellos que promueven sin materias adeudadas representan al 33% de la matrícula de ese año (2007); es decir, que solo algo más que un tercio de la matrícula final culmina la secundaria sin adeudamiento de materias. En Krichesky, M. (coord.); Cabado, G.; Greco, M.; Medela, P.; Saguier, V. (2009): "Educación Secundaria en Contextos con mayor Vulnerabilidad Social. Perspectivas sobre el programa Adultos 2000". Ministerio de Educación GCBA. Dirección de Investigación.

xv Se trata en realidad de noventa y un (91) CENS y una Unidad de Gestión Educativa Experimental (UGEE), que en la actualidad depende e integra –formal y funcionalmente– la Supervisión del área. De ahora en adelante nos referiremos por lo tanto al total de los 92 Centros Educativos.

xvi Ibid.

xvii Gluz, N. (2008): "Movimientos sociales, educación popular y escolarización "oficial". La autonomía en cuestión".

xviii La resolución 669 del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad, reconoce a partir del 1° de marzo de 2008 el funcionamiento de nueve Bachilleratos Populares (IMPA, Maderera Córdoba, Chilavert, MOI, Villa 21, La Dignidad, La Argentina, Darío Santillán y Barracas al Norte). A su vez, deja abierta la posibilidad de que se incluyan nuevos bachilleratos, al expresar que "(...) los Bachilleratos Populares que, en el futuro, requieran el reconocimiento de su funcionamiento, deben hallarse organizados como instituciones sin fines de lucro y poseer la personería jurídica otorgada por la Inspección General de Justicia."

xix CANEVARI, M. S. (2001): "La educación de adultos socialmente productiva. Entrevista a María Josefa Cabello Martínez". Revista Argentina de Educación 27 Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación.

xx El plan de estudio que dio origen a los CENS establecía un examen final integrador como convalidación del título para el ingreso a la Universidad. Esto fue derogado por el Ministro Taiana en el año 1973 (res 890) homologando el título con las otras ofertas de nivel medio. (Canevari, op.cit.).

xxi De acuerdo al relato de docentes de este periodo, era común la presencia de alumnos pertenecientes a las fuerzas armadas cuyo único propósito de estar en el aula era controlar lo que el profesor enseñaba.

xxii Los docentes eran contratados por cuatro meses de acuerdo a la cuatrimestralización del plan. Con el aumento de la carga horaria pasan a cumplir mayor tiempo de trabajo por el mismo salario.

xxiii En entrevistas realizadas a asesores de la Dirección del Adultos y el Adolescentes en el marco del actual proyecto de investigación sobre educación secundaria de adultos (2012) se considera que hasta ese momento, los directores eran los que se encargaban de cubrir los cargos mediante la selección de profesores a través de entrevistas que permitían a los directivos armar cierto perfil profesional que se suponía necesario para el trabajo con los alumnos adultos. El ingreso a través del listado de Junta implicó la pérdida de esta potestad y aumentó el número de docentes con baja concentración de horas dentro de cada CENS, aumentando formidablemente el tamaño de los equipos docentes, lo cual complejizó la tarea de conducción pedagógica de los directores.

xxiv Excepto nueve centros con la especialidad auxiliar en sistemas administrativos que se rigen por un plan de estudio diferente bajo la resolución 2907 del año 2004.

xxv Este proceso contó con la colaboración de diferentes actores del sistema, entre ellos docentes y directivos de los Centros. Los programas no alcanzaron rango de resolución ministerial, pero fueron distribuidos por las supervisiones para ser utilizados. Los programas que fueron confeccionados son: Biología, Física, Cívica, Filosofía y Psicología, Historia y Geografía, Lenguas extranjeras, Lengua y Literatura, Matemática, Química.

xxvi Las materias se promocionan con una calificación mínima de seis (6). Si el alumno no alcanza ese promedio, u obtuvo seis (6) o más puntos de promedio anual, pero con una nota inferior a cuatro puntos en algunos de los términos o cuatrimestres, debe asistir a este Curso para lograr la promoción final de la materia. Actualmente estaría en proceso de revisión en función de la transformación de la educación secundaria a nivel nacional.

xxvii La nueva normativa introduce la representación de alumnos en el Consejo y amplía sus funciones, destacándose entre otras, la elaboración junto a la comunidad de la Planificación Institucional Participativa y el Acta de Convivencia, y la aplicación de las normas de convivencia y la evaluación de los objetivos y actividades propuestas en la Planificación Institucional.

xxviii Ver nota XVI.

xxix En este trabajo utilizamos el Índice de Vulnerabilidad Social (IVS), que propone una medición gradual, no dicotómica, del grado o intensidad en que los hogares se encuentran expuestos a “quedar afectados por cambios en sus condiciones de vida, por lo cual, se hallan en una situación de mayor inseguridad en comparación a otros hogares”. Catalá, S.; Con, M.; Susini, S. (2009): “Índice de Vulnerabilidad Social (IVS). Documento Metodológico”. Informes Temáticos de la Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del GCBA.

xxx Relevamiento Anual 2011. Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (GOIyE) Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa (DGECE) Ministerio de Educación. GCBA.