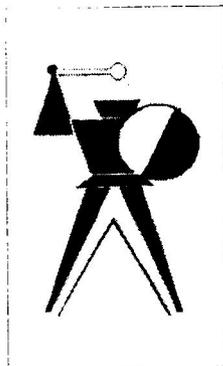


# Jóvenes y adultos y educación en la Ciudad de Buenos Aires: hacia una pedagogía de la participación<sup>\*\*\*</sup>

POR MARIA TERESA SIRVENT<sup>1</sup> Y SANDRA LLOSA<sup>2</sup>



<sup>1</sup> Doctora en Filosofía (Ph.D.) (Columbia University N.Y.). Profesora Titular de la Cátedra de Educación No Formal-Modelos y Teorías del Departamento de Ciencias de la Educación e investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Consultora de la OEA y la UNESCO. Beca John Simon Guggenheim Memorial Foundation 1997.

<sup>2</sup> Licenciada en Ciencias de la Educación y doctoranda, UBA. Docente de la Cátedra Educación No Formal-Modelos y Teorías del Departamento de Ciencias de la Educación e investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

## RESUMEN:

EL ARTÍCULO PRESENTA LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN "ESTUDIO DE LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS EN UN CONTEXTO DE NEOCONSERVADURISMO, POLÍTICAS DE AJUSTE Y POBREZA" (DIRECCIÓN: SIRVENT; UBA) CORRESPONDIENTES A LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

LA SITUACIÓN DE POBREZA EDUCATIVA QUE AFECTA, EN EL PAÍS Y EN CADA JURISDICCIÓN ANALIZADA, A LA POBLACIÓN JOVEN Y ADULTA QUE YA NO ASISTE A LA ESCUELA, SE CONCEPTUALIZA Y CARACTERIZA A TRAVÉS DEL "NIVEL DE RIESGO EDUCATIVO"; SE PRESENTA LA DIMENSIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA DE ESTE CONCEPTO Y SUS ANTECEDENTES. EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES LA DEMANDA EDUCATIVA POTENCIAL EVIDENCIA UNA DISTRIBUCIÓN DESIGUAL SEGÚN DISTRITOS (ENTRE NORTE/SUR) Y GRUPOS SOCIALES (ENTRE POBLACIÓN CON NBI/SIN NBI). SE ANALIZA LA DIVERGENCIA ENTRE DEMANDA POTENCIAL Y EFECTIVA DE NIVEL PRIMARIO Y SECUNDARIO (PÚBLICO Y PRIVADO) POR DISTRITOS, HALLÁNDOSE UN IMPORTANTE DESFAJAJE.

SE EFECTÚAN APORTES PARA UNA LEGISLACIÓN EDUCATIVA PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA EDUCACIÓN PERMANENTE A FIN DE SUPERAR ESTE DIAGNÓSTICO. SE PLANTEA LA NECESIDAD DE ARTICULAR UN FORTALECIDO ROL DEL ESTADO CON LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EDUCACIÓN ASÍ COMO DE CONSTRUIR UNA "PEDAGOGÍA DE LA

PARTICIPACIÓN" QUE FACILITE Y FORTALEZCA LA FORMULACIÓN DE DEMANDAS EFECTIVAS Y SOCIALES.

• • •

## ABSTRACT:

THE ARTICLE PRESENTS THE RESULTS OF THE RESEARCH ON "STUDY OF THE EDUCATIONAL SITUATION OF YOUTH AND ADULTS IN A PRESENT CONTEXT OF NEOCONSERVADURISM AND ADJUSTMENT POLICIES, AND POVERTY" IN THE CITY OF BUENOS AIRES. RESEARCH DIRECTION: DR. MARIA TERESA SIRVENT.

THE CONCEPT OF "LEVEL OF EDUCATIONAL RISK" HAS BEEN CONSTRUCTED TO CONCEPTUALIZE AND CHARACTERIZE THE EDUCATIONAL POVERTY THAT AFFECTS THE YOUTH AND ADULTS POPULATION WHO ATTENDED BUT NO LONGER ATTEND SCHOOL - IN THE TOTAL COUNTRY AND IN EACH ANALYZED PROVINCE -. THE STUDY HAS POINTED UP THE QUANTITATIVE AND QUALITATIVE DIMENSION OF THE CONCEPT OF "LEVEL OF EDUCATIONAL RISK" AND ITS ANTECEDENTS. STATISTICAL EVIDENCES OF AN UNEQUAL DISTRIBUTION OF THE POTENTIAL DEMAND FOR ADULT EDUCATION IN THE CITY OF BUENOS AIRES ARE DISCUSSED. THIS UNEQUAL DISTRIBUTION IS PRESENTED BY DISTRICTS (BETWEEN NORTH/SOUTH) AND SOCIAL GROUPS (BETWEEN POPULATION WITH NBI/ WITHOUT NBI). THE DIVERGENCE BETWEEN POTENTIAL DEMAND AND ACTUAL DEMAND AT THE PRIMARY AND SECONDARY LEVEL (PUBLIC AND PRIVATE) IS ANALYZED BY DISTRICTS AND SOCIAL GROUPS. AN IMPORTANT AND DEEP GAP BETWEEN POTENTIAL AND ACTUAL ⇨

<sup>\*\*\*</sup> Este artículo es una versión actualizada del presentado para la revista *El Relámpago*. Publicación de Política Educativa del *Foro para una Pedagogía Latinoamericana*. 1999.

DEMAND FOR ADULT EDUCATION IS IDENTIFIED AND DISCUSSED.

FINALLY, THE ARTICLE PRESENTS SOME CONTRIBUTIONS FOR AN EDUCATIONAL LEGISLATION FOR THE CITY GOVERNMENT OF BUENOS AIRES ON THE LIGHT OF THE PERMANENT EDUCATION PRINCIPLES AND IN ORDER TO OVERCOME THE EMPIRICAL GAP ANALYZED ABOVE. THE AUTHORS POINT UP ON ONE HAND THE NEED TO GET ARTICULATION BETWEEN A STRONG ROLE OF THE STATE AS REGULATOR AND THE SOCIAL PARTICIPATION OF THE POPULATION IN EDUCATION. ON THE OTHER, THE NEED OF BUILDING A "PEDAGOGY OF THE PARTICIPATION" TO FACILITATE AND STRENGTHEN THE ACTUAL AND SOCIAL DEMANDS FORMULATION AND CLAIM.

• • •

## 1. CONSIDERACIONES INICIALES Y DIAGNOSTICO GENERAL

En la Ciudad de Buenos Aires, el nivel educativo alcanzado por la población joven y adulta que ya no asiste más a la escuela, muestra una distribución desigual de los beneficios educativos según distritos escolares y barrios. Esta afirmación se fundamenta en los resultados obtenidos en la investigación: "Estudio de la situación de la Educación de Jóvenes y Adultos en un contexto de neoconservadurismo, políticas de ajuste y pobreza" del Programa Desarrollo Sociocultural y Educación Permanente: la Educación de Jóvenes y Adultos "más allá de la escuela" del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.<sup>1</sup>

La Ciudad de Buenos Aires tiene un debate pendiente: legislar sobre su sistema educativo. Actualmente hallamos a muchos jóvenes y adultos inmersos en una situación de pobreza educativa. En dicha situación se hallan involucradas no sólo cuestiones socioeconómicas y políticas generales sino también aquellas propias de un sistema educativo cuyos tramos iniciales reproducen desigualdades (expresadas en el "fracaso escolar" y la exclusión de determinados sectores de población) que parecen continuarse en la educación de jóvenes y adultos. El argumento central de este artículo se dirige a mostrar la relevancia y la prioridad con que debe ser incluida la educación de jóvenes y adultos desde la perspectiva de la educación permanente en una Ley de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.

Cuando hablamos de Educación Permanente nos referimos a una concepción integral o global de lo educativo donde se destaca la relación e interacción entre los universos de la escuela y del más allá de la escuela. Desde esta visión se asume la posibilidad de la constitución de una red o trama que articule los múltiples recursos educativos de una sociedad, a fin de atender a la necesidad y el derecho a la educación de los grupos sociales y de los individuos a lo largo de toda la vida.

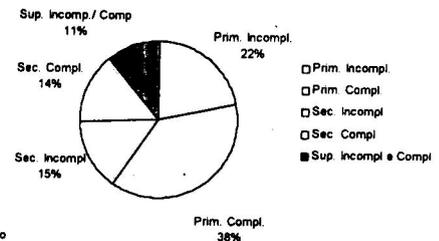
Cuando hablamos de Educación de Jóvenes y Adultos nos referimos a las diversas experiencias intencionalmente educativas con jóvenes y adultos. Abarca un amplio campo de instancias educativas heterogéneas (en cuanto a contenidos, metodología, grados de formalización, etc.) relacionadas con las necesidades educativas que surgen de las

distintas áreas de la vida cotidiana del joven y el adulto. Incluye tanto a las actividades organizadas para completar niveles educativos formales como a aquellas orientadas al trabajo, la vida familiar, la salud, la participación social y política, el tiempo libre. Es decir, la Educación de Jóvenes y Adultos constituye el ámbito de un conjunto de actividades educacionales dirigidas a la población de 15 años y más que ya no está en la "escuela".

¿Qué nivel educativo posee esta población que ya no está en la escuela? Es decir, ¿cuál es el máximo nivel de "educación formal inicial"<sup>2</sup> de estos jóvenes y adultos?

Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, del total de la población de 15 años y más de nuestro país, que asistió pero ya no asiste a la escuela, un 60 por ciento sólo ha logrado transitar por la escuela primaria (22 por ciento Primaria Incompleta; 38 por ciento Primaria Completa) y apenas un 15 por ciento ha alcanzado algunos peldaños del nivel secundario.<sup>3</sup> Es decir, un 75 por ciento de los jóvenes y adultos que ya no están dentro del sistema educativo (14.215.591 en términos absolutos) no ha podido completar su escolaridad secundaria y acceder a niveles superiores de educación formal (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1**  
Población de 15 años y más que asistió pero no asiste más a la escuela según nivel educativo alcanzado.  
República Argentina



Fuente: Censo 91 - INDEC  
Sirvent Procesamiento propio

La situación no es mejor entre los más jóvenes. Al considerar la franja de edad correspondiente a la población de 15 a 24 años que ya no asiste más a la escuela hallamos un 77 por ciento que no ha completado su escolaridad secundaria (2.387.626 jóvenes en todo el país). El 53 por ciento se encuentra en la situación más aguda al no haber podido traspasar el umbral de la educación primaria (1.636.122 en términos absolutos); algunos incluso con sólo primaria incompleta (398.541) (Sirvent y Llosa, 1998).

Estos datos revelan una situación de profunda pobreza educativa que perfila un futuro probable de marginación social, política y económica para gran parte de los jóvenes y adultos de nuestro país.

Varios estudios señalan la asociación entre las desigualdades educativas y las desigualdades socioeconómicas. En un estudio previo de Sirvent (1992, 1996), el análisis del Censo del 80 (cuyas cifras, en este sentido no difieren significativamente de las del censo de 1991), mostraba que de cada 100 chicos de hogares de obreros calificados sólo 6 tenían la probabilidad de terminar el secundario; de hogares de obreros no calificados, sólo 2. El pasaje de la

escuela primaria a la secundaria ha sido el umbral de llegada de los sectores populares, así como el cumplimiento del secundario se ha asociado a los distintos estratos de la clase media.

En la investigación actual, se identifican las desigualdades regionales y socioeconómicas. En todas las jurisdicciones del país es preocupante el porcentaje de la población joven y adulta que ya no asiste a la escuela cuyo máximo nivel educativo alcanzado no supera el secundario incompleto; pero se evidencian además diferencias entre el norte y el sur de Argentina. Por otro lado, se destaca la situación aparentemente "privilegiada" de la Capital Federal. En el Cuadro 1 se observa que en las provincias del norte los porcentajes se acercan y superan el 80 por ciento (Chaco y Misiones 83 por ciento, Santiago del Estero y Formosa 82 por ciento, Jujuy 79 por ciento), a diferencia de Tierra del Fuego (67 por ciento) y Santa Cruz (74 por ciento). En la Capital Federal, el porcentaje de población de 15 años y más que asistió pero no asiste más a la escuela habiendo logrado como máximo nivel educativo el nivel primario incompleto, completo o secundario incompleto es del 52 por ciento (esta situación será descrita en mayor profundidad más adelante).

Sin embargo, las diferencias regionales se "opacan" al considerar a la población en situación de pobreza según necesidades básicas insatisfechas (NBI). En la gran mayoría de las jurisdicciones de nuestro país, entre un 90 por ciento y un 95 por ciento de la población de 15 años y más que asistió pero no asiste a la escuela proveniente de hogares con NBI posee sólo el nivel primario, en forma completa o incompleta o el secundario incompleto. Constituyen el extremo en peor situación relativa, las provincias de Chaco, Misiones y Santiago del Estero (95 por ciento). La Capital Federal constituye una excepción (80 por ciento), junto con las provincias de Tierra del Fuego (78 por ciento) y Santa Cruz (87 por ciento). Por otro lado, se evidencian diferencias significativas respecto de la población proveniente de hogares sin NBI (Cuadro 1).

**Cuadro 1**

Población de 15 años y más que asistió y no asiste a la escuela con primario incompleto, completo o secundario incompleto como máximo nivel educativo alcanzado, por jurisdicciones, según necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Jurisdicciones	% de población de 15 años y más que asistió y no asiste a la escuela con 1° incompleto, 1° completo o 2° incompleto		
	Sin NBI	Con NBI	TOTAL
CAPITAL FEDERAL	50	80	52
GRAN BUENOS AIRES	75	93	78
RESTO DE BS. AIRES	75	92	77
CATAMARCA	72	93	77
CORDOBA	71	92	74
CORRIENTES	73	93	78
CHACO	77	95	83
CHUBUT	74	92	77
ENTRE RIOS	74	94	78
FORMOSA	77	94	82
JUJUY	73	90	79
LA PAMPA	78	94	79
LA RIOJA	62	92	74
MENDOZA	75	94	78
MISIONES	79	96	83
NEUQUEN	71	90	74
RIO NEGRO	73	91	77
SALTA	72	93	78
SAN JUAN	76	94	79
SAN LUIS	72	92	75
SANTA CRUZ	71	87	74
SANTA FE	72	93	74
SGO. DEL ESTERO	75	95	82
TIERRA DEL FUEGO	64	78	67
TUCUMAN	72	94	78

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 - INDEC.

Otro aspecto de la gravedad de la situación reside en que alrededor del 50 por ciento de la población pobre (según NBI) en más de la mitad de las provincias de nuestro país (Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, Santiago del Estero, Córdoba y Río Negro), sólo posee la primaria incompleta, siendo mayor la proporción respecto de aquellos que la han completado.

## 2. CONCEPTUALIZANDO EL PROBLEMA

Frente a la gravedad de la situación de pobreza educativa evidenciada por estos análisis de las cifras censales, hemos construido el concepto de Nivel de Riesgo Educativo. Este concepto hace referencia a la probabilidad estadística que tiene un conjunto de población de quedar marginado de la vida social, política y económica según el nivel de educación formal alcanzado, en las actuales condiciones sociopolíticas y económicas (Sirvent, 1999a).

En otras palabras, consideramos que en la situación actual de nuestro país el nivel de educación formal alcanzado es un factor de riesgo: cuanto menor es el nivel educativo alcanzado, mayor es el riesgo de marginación.<sup>4</sup> Este factor de riesgo actúa entrecruzado con otros factores de riesgo emergentes de un contexto de "múltiples pobreza";<sup>5</sup> las políticas neoconservadoras excluyen a grandes

sectores de la población no sólo del acceso a bienes y servicios sociales tales como la salud, el trabajo, la vivienda, la educación, sino de las propias decisiones referidas a la distribución de dichos bienes y servicios.

El concepto de Nivel de Riesgo Educativo presenta una doble dimensión: cualitativa y cuantitativa.

Desde una perspectiva cualitativa, el concepto de Nivel de Riesgo Educativo se asocia con la noción de alfabetismo que hace referencia a la compleja red de conocimientos que un ciudadano necesita para analizar crítica y autónomamente los hechos de su entorno barrial, municipal, nacional e internacional. Ser alfabeto en la actualidad, supera ampliamente la adquisición de los instrumentos básicos de la lectura y la escritura.

El concepto de alfabetismo ha sido gradualmente ampliado. En la última Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos se define al alfabetismo como los conocimientos y habilidades básicos y necesarios para todos en un mundo en constante evolución y el catalizador para la participación en las actividades sociales, culturales, políticas y económicas y para el aprendizaje a lo largo de toda la vida.<sup>6</sup>

Desde nuestra perspectiva, ser alfabeto implica haberse apropiado de los instrumentos intelectuales de un pensamiento abstracto; haber desarrollado estructuras de la inteligencia capaces de construir categorías del conocimiento que sistematicen y ordenen jerárquicamente el caudal de información que nos inunda en nuestra vida cotidiana; haber construido categorías de interpretación de la realidad que se contrapongan a las visiones deterministas, fatalistas y mágicas de que "esto es así y no puede ser de otra manera". No se está hablando de "estar informado" o "de tener Cultura". Información no es sinónimo de conocimiento. Conocer implica elaborar esquemas clasificatorios de los hechos de nuestro entorno cotidiano con capacidad reflexiva y crítica frente a los significados de una visión conservadora de la realidad que sólo reproduce la injusticia social.

En suma, este concepto de alfabetismo tiene que ver con un currículum emergente de la vida cotidiana y con un perfil de ciudadano participante real de las decisiones que lo afectan; tiene que ver con un concepto de cultura como "cultura vivida", vista como un campo de lucha de aceptación o resistencia, como formas de conductas que posibilitan enfrentar de manera autónoma, crítica y creativa los problemas de nuestro quehacer cotidiano en la vida social, política y económica (Sirvent y Llosa, 1998).

Desde la perspectiva cuantitativa, el Nivel de Riesgo Educativo se mide según el nivel de educación formal alcanzado por la población de 15 años y más que asistió a la escuela pero ya no asiste más.<sup>7</sup> La dimensión cuantitativa del concepto de Nivel de Riesgo Educativo refiere en términos operacionales a la población joven y adulta que ya no asiste a la escuela, cuyo máximo nivel educativo alcanzado es menor o igual al secundario incompleto. Se trata de identificar grupos de población con mayores probabilidades de exclusión según el nivel de educación inicial alcanzado (en términos de probabilidad y no de un determinismo absoluto, tal como se ampliará más adelan-

te).<sup>8</sup> Asumimos la hipótesis de la existencia de diferentes grados y tipos de riesgo educativo según si el nivel educativo alcanzado sea primario incompleto, primario completo o secundario incompleto.

Estudios provenientes de campos diversos (economía y educación, educación y trabajo, sociología y educación, etc.) confluyen en establecer relaciones entre las distintas formas de exclusión (como la pobreza y el desempleo) y el no completamiento del nivel secundario.

Moreno consigna el concepto de "carenciados educativos" referido tanto a los que no han completado el nivel primario de educación como a los que no han completado el secundario "dado que este nivel es requisito indispensable para entrar al mercado de trabajo".<sup>9</sup> Feldman (1994) identifica en los adolescentes "situaciones de vulnerabilidad" en relación con el trabajo; uno de los factores considerados es el nivel educativo de quienes ya no estudian: traza el límite en la aprobación del ciclo básico de la escuela media. Señala que la búsqueda de trabajo o el trabajo de quienes tienen carencias educativas conspira en contra de las posibilidades de obtener más educación, "cerrando el círculo" de la pobreza; por otro lado, destaca la devaluación de las credenciales educativas en tanto en el mercado laboral se exige educación media para desarrollar tareas de baja complejidad.<sup>10</sup> Wiñar (1998) refiere a "situaciones de exclusión relativa",<sup>11</sup> considerando (entre otras variables) el completamiento o no del nivel secundario en la población de 15 años y más; mide en nueve o diez años de escolaridad al mínimo de educación necesario para el acceso a competencias requeridas para el desempeño en las esferas económica, social y cultural en la sociedad actual. Estudios realizados por Riquelme y su equipo de investigación, ponen en evidencia el papel de la educación como ventaja relativa para aquellos con mayor educación y el grado de expulsión de la fuerza de trabajo en el caso de los trabajadores con baja educación (Riquelme, 1998b). Respecto del perfil educativo de la población trabajadora observa en 1997 un incremento en la franja con estudios secundarios y fundamentalmente terciarios, complementario de la expulsión de la población con menor nivel educativo. Por otro lado, respecto de la educación y el desempleo corrobora en las tasas de desocupación la desventaja relativa de los menos educados, el incremento de su situación desfavorable y la notoria ventaja de aquellos que tienen educación terciaria. Utilizando en sus análisis nuestro concepto de nivel de riesgo educativo, coincide al señalar que "la población en riesgo educativo para el siglo XXI es sin duda la que quede excluida de la educación secundaria" (Riquelme, 1998b: 18).

Desde nuestra perspectiva, el concepto de nivel de riesgo educativo refiere al fenómeno de discriminación e injusticia de nuestra sociedad actual. No se trata de una cuestión de déficit individual sino de exclusión social y represión. Con este concepto aludimos al riesgo que significa para estos jóvenes y adultos (y no para otros) hallarse en situación de pobreza educativa;<sup>12</sup> no son "riesgosos" para la sociedad sino que están en "situación de riesgo".

El nivel de riesgo educativo no representa una relación mecánica entre el nivel educativo formal alcanzado y la

probabilidad o no de un futuro de marginación.<sup>13</sup>

En primer lugar, no presuponemos un universo homogéneo. Por el contrario, datos de algunas investigaciones muestran que el haber completado la escolaridad secundaria no es una condición invariable para que todos los grupos sociales puedan entrar al mercado laboral formal.<sup>14</sup>

En segundo lugar, asumimos la existencia de procesos de reproducción y de ruptura del nivel de riesgo educativo. En estos procesos actúan y se entrecruzan varios factores. Una cuestión importante es que la relación entre el nivel de educación formal y las posibilidades de entrar en el mercado de trabajo formal no es materia exclusiva de la educación individual: depende de las decisiones políticas referidas al mercado laboral y la estructura económica así como de las políticas referidas a la educación permanente para toda la población. Por otro lado, pueden tener su intervención las demandas colectivas que distintos grupos sociales formulan en torno a obtener más educación. Por último, es importante considerar en una futura investigación el rol de la educación no formal e informal y de los aprendizajes sociales para romper las consecuencias negativas de un bajo nivel de educación formal alcanzado.

Para concluir, el nivel de riesgo educativo no implica un supuesto "determinista". Por el contrario, es una cuestión de política y de estructuras de poder que podría ser modificada. Es un concepto para denunciar una situación de injusticia social y para utilizar como instrumento a fin de elaborar políticas transformadoras de la educación formal y no formal.

### 3. LA SITUACION EDUCATIVA DE LOS JOVENES Y ADULTOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

#### 3.1. El nivel de riesgo educativo

Frente al preocupante panorama en el ámbito nacional y provincial, la situación educativa de la población joven y adulta de la Ciudad de Buenos Aires podría parecer "privilegiada", tal como se adelantó en páginas anteriores. Según el Censo de 1991, de la población total de 15 años y más que asistió pero no asiste más a la escuela, un 52 por ciento se encuentra en situación de riesgo educativo (Gráfico 2): 7 por ciento con Primario Incompleto, 30 por ciento con Primario Completo y 15 por ciento con Secundario Incompleto (Gráfico 3). Si bien en términos relativos presenta los menores porcentajes en comparación con otras jurisdicciones, debemos pensar que más de la mitad de la población joven y adulta que ya no asiste a la escuela se distribuye entre los niveles educativos más bajos. En términos absolutos 148.695 personas poseen apenas primaria incompleta, 608.256 primaria completa y 301.865 secundaria incompleta; en total 1.058.816 habitantes se halla en "situación de riesgo educativo".

Gráfico 2

Población de 15 años y más que asistió y no asiste a la escuela según Nivel de Riesgo Educativo. Capital Federal

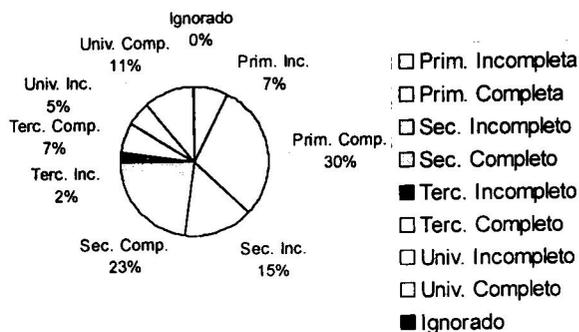
Nivel de riesgo educativo	Porcentaje	Totales
Por debajo de la línea de NRE	52	1.058.816
Por encima de la línea de NRE	48	967.512
	100	2.026.328



Gráfico 3

Población de 15 años y más que asistió y no asiste a la escuela según Nivel Educativo Alcanzado. Capital Federal

Nivel Educativo	Porcentaje
Primario Incompleto	7,34 %
Primario Completo	30,02 %
Secundario Incompleto	14,89 %
Secundario Completo	22,81 %
Terciario Incompleto	2,12 %
Terciario Completo	6,64 %
Universitario Incompleto	4,96 %
Universitario Completo	10,89 %
Ignorado	0,33 %
<b>Total</b>	<b>100,00 %</b>



La situación diagnosticada según datos censales de inicios de la década del 90, vuelve a aparecer en fuentes más actuales; en 1998, en la muestra representativa considerada por la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC), se halla un 43 por ciento de población cuyo máximo nivel educativo alcanzado no supera el secundario incompleto.<sup>15</sup>

Otro aspecto del análisis realizado sobre datos del Censo 1991 muestra diferencias significativas según los distritos escolares y los grupos sociales en la Ciudad de Buenos Aires.

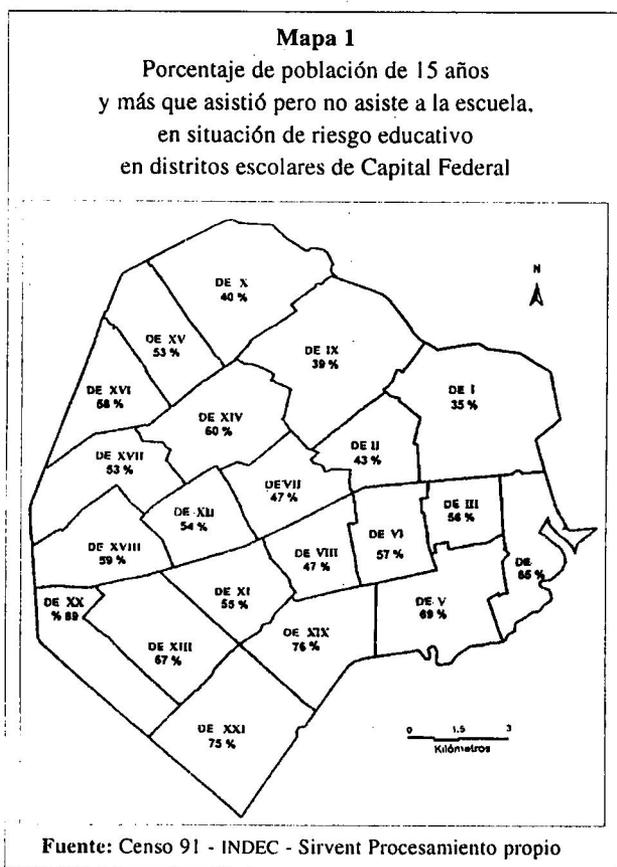
a) Respecto al diagnóstico según distritos escolares, encontramos que hay algunos donde el porcentaje de nivel de riesgo educativo de la población de 15 años y más que asistió pero ya no asiste más a la escuela, se acerca y en algunos casos supera el 70 por ciento, tales como el distrito

supone aprendizajes que tiendan a la modificación de representaciones sociales y mecanismos de "no decisión" inhibitorios de la participación y a la apropiación de los

se halla en riesgo de fracaso escolar (Cecim, 1994).

<sup>15</sup> Desde nuestra perspectiva, así como no asociamos en términos de destino ineludible al nivel de riesgo educativo con la exclusión, reconocemos que tampoco el haber logrado el secundario completo es

XIX (76 por ciento), el XXI (75 por ciento), el XX y el V (69 por ciento); mientras que en otros, es inferior al 45 por ciento, tales como el distrito I, el IX y el X (35 por ciento, 39 por ciento, 40 por ciento respectivamente) (ver Mapa 1 y Cuadro 2). En este sentido, estos resultados coinciden con los de otros estudios al reflejar las profundas desigualdades entre el norte y el sur de la ciudad.<sup>16</sup>



b) Por otro lado, en relación a las diferencias entre grupos sociales medidas según el índice de NBI, aparecen diferencias de nivel de riesgo educativo entre la población proveniente de hogares con NBI y sin NBI de la Ciudad de Buenos Aires.

En cada uno de los distritos escolares, el nivel de riesgo educativo de la población proveniente de hogares con sus necesidades básicas insatisfechas (que oscila entre el 67 por ciento y el 85 por ciento, según el distrito) supera en más de un 10 por ciento al de la población sin NBI; en algunos distritos (el I, el II, el VIII, el IX y el X), la diferencia entre la población con NBI y sin NBI supera el 30 por ciento. Esto se refleja en los totales de la Ciudad de Buenos Aires: se hallan bajo la línea del riesgo educativo un 80 por ciento de los jóvenes y adultos pobres que ya no están en la escuela, lo cual contrasta con el 50 por ciento de la población sin NBI que se halla en la misma situación. Aún en el Distrito Escolar I, con la "mejor" situación relativa respecto del nivel de riesgo educativo (un 35 por ciento en su población total), las diferencias entre la población con NBI y sin NBI son significativas (67 por ciento y 33 por ciento, respectivamente).

**Cuadro 2**

Población de 15 años y más que asistió pero no asiste más a la escuela: necesidades básicas insatisfechas (NBI) y nivel de riesgo educativo según NBI. Capital Federal

Distrito Escolar	%de población con NBI	% de población con NRE		
		Con NBI	Sin NBI	Total (c/s NBI)
I	4,8	67,4	33,1	34,7
II	6,6	73,9	41,2	43,3
III	12,2	80,8	52,3	55,7
IV	22,6	87,4	58,9	65,4
V	19,2	89,0	63,6	68,5
VI	7,8	80,4	55,5	57,4
VII	3,5	72,8	46,0	47,0
VIII	3,6	79,0	45,9	47,0
IX	5,4	70,2	37,7	39,4
X	3,8	68,9	38,8	40,0
XI	6,2	79,2	53,0	54,6
XII	5,1	76,3	52,6	53,8
XIII	7,1	84,2	65,1	66,5
XIV	5,8	85,5	58,2	59,7
XV	3,9	79,4	52,3	53,4
XVI	4,1	68,8	57,3	57,8
XVII	2,2	68,2	52,1	52,5
XVIII	3,2	86,6	57,7	58,6
XIX	15,9	85,8	74,2	76,0
XX	7,0	84,6	68,0	69,2
XXI	16,3	84,9	73,3	75,2
Total	6,9	79,6	49,6	51,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 - INDEC.<sup>17</sup>

### 3.2. La demanda potencial, efectiva y social en educación de jóvenes y adultos

Estos datos dan relevancia a lo que denominamos **demand educativa potencial**. Por demanda potencial entendemos al conjunto de población de 15 años y más con necesidades objetivas en relación con una educación permanente, que pueden o no ser traducidas en el ámbito educativo, es decir la población que debería demandar por más educación y lo hace o no lo hace. El diagnóstico perfilado más arriba en relación al nivel de riesgo educativo, nos señala la demanda potencial prioritaria para la generación y aplicación de políticas educativas dirigidas a la educación de jóvenes y adultos en el marco de una educación permanente: aquellos jóvenes y adultos que han quedado fuera de la escuela y se hallan en situación de riesgo educativo.

¿Cuánto de esta población se encuentra inscrita en instancias educativas de jóvenes y adultos?. ¿Cuál es la demanda efectiva por educación de jóvenes y adultos?.

Denominamos **demand efectiva** a las aspiraciones educativas que se traducen de manera concreta en experiencias de educación de jóvenes y adultos en un momento determinado. En términos operacionales, identificamos la demanda efectiva a través de la matrícula en establecimientos de educación de jóvenes y adultos.

Hemos analizado la dinámica cuantitativa demanda/oferta, interrogándonos por la convergencia o divergencia entre la demanda potencial y la demanda efectiva. En todas las regiones analizadas hasta el momento hemos hallado una profunda brecha o **desfasaje** entre los elevados porcentajes de población en situación de riesgo educativo y la

pequeña franja de población con demanda efectiva inserta en la educación de jóvenes y adultos formal. ¿Cuál es la situación en la Ciudad de Buenos Aires?

Hemos constatado que, a pesar de la tradicional imagen positiva que permite el análisis global de otros aspectos de la educación en la Ciudad de Buenos Aires, en el ámbito de la educación de adultos su situación es similar a la de otras provincias del país.

Al analizar el nivel primario formal para jóvenes y adultos, encontramos que la matrícula correspondiente a 1996 asciende a 5.681 alumnos; esto representa apenas el 4 por ciento de la población de 15 años y más que ya no asiste a la escuela que según el Censo de 1991 se hallaba aún sin completar su escolaridad primaria; es decir, hallamos un desfase del 96 por ciento.

Esta aguda divergencia entre la demanda potencial y la demanda efectiva es una constante para todos los distritos escolares de la Ciudad de Buenos Aires (Cuadro 3). Debe

destacarse que este desfase nos enfrenta al escalón más crítico del nivel de riesgo educativo: la escolaridad primaria incompleta. Tal como hemos señalado en ocasiones anteriores (Sirvent y Llosa, 1998), esto significa que existe una brecha cuantitativamente importante entre la población con necesidades educativas básicas objetivas (identificadas a partir de la estructura interna del nivel de riesgo educativo) y el sector de los que se hallan insertos en escuelas de adultos en las que pueden completar su nivel primario de educación. Implica que muchos jóvenes y adultos, pertenecientes a la población económicamente activa, aún se hallan fuera del sistema educativo, sin conocimientos esenciales para su participación plena en la vida ciudadana, laboral, familiar, etc. en el marco de la complejidad de la sociedad actual; sin una certificación educativa mínima y con mayores probabilidades de continuar excluidos en términos de una Educación Permanente.

**Cuadro 3**

Población de 15 años y más que asistió pero no asiste a la escuela y Matrícula en establecimientos públicos del nivel primario de Adultos; relación y desfase. Capital Federal

Distr. Esc.	Población de 15 años y + que asistió pero no asiste a la escuela con primaria inc. <sup>1</sup>	Matrícula en esc. y centros de nivel primario de adultos <sup>2</sup>	Relación <u>matrícula</u> población	Desfase
I	9.390	455	4,8	95,2
II	9.675	415	4,3	95,7
III	7.211	395	5,5	94,5
IV	6.623	349	5,3	94,7
V	7.605	467	6,1	93,9
VI	8.089	325	4,0	96,0
VII	6.172	322	5,2	94,8
VIII	5.662	195	3,4	96,6
IX	8.941	377	4,2	95,8
X	7.592	318	4,2	95,8
XI	5.067	204	4,0	96,0
XII	5.092	208	4,1	95,9
XIII	7.499	173	2,3	97,7
XIV	5.500	156	2,8	97,2
XV	5.105	146	2,9	97,1
XVI	4.560	71	1,6	98,4
XVII	5.672	142	2,5	97,5
XVIII	5.335	299	5,6	94,4
XIX	5.246	184	3,5	96,5
XX	6.682	224	3,4	96,7
XXI	7.533	256	3,4	96,6
Tot	140.251	5.681	4,0	96,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de:

<sup>1</sup> Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 INDEC.

<sup>2</sup> Dirección General de Planeamiento. Secretaría de Educación. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Respecto del nivel educativo secundario, también se evidencia un importante desfase entre la demanda potencial y la demanda efectiva. Considerando al conjunto de la Ciudad de Buenos Aires, la matrícula en establecimientos públicos representa apenas al 1,6 por ciento de la demanda potencial referida a este nivel (es decir, de los jóvenes y adultos de 15 años y más que ya no asisten a la escuela cuyo máximo nivel educativo alcanzado según el Censo de 1991 era el primario completo o el secundario incompleto).<sup>18</sup> En

el nivel secundario se han hallado mayores diferencias entre distritos escolares que en el nivel primario para jóvenes y adultos, tal como puede apreciarse en el Cuadro 4; la línea norte/sur se atenúa frente a la tendencia este/oeste de concentración de matrícula. Al ya preocupante panorama general, se agrega el hecho de que el desfase alcanza en varios distritos escolares al extremo del 100 por ciento, dado que allí la oferta de nivel medio para adultos es inexistente.

Cuadro 4

Población de 15 años y más que asistió y no asiste a la escuela y Matrícula en establecimientos públicos del nivel secundario de Adultos; relación y desfasaje. Capital Federal por Distritos Escolares

Distr. Esc.	Población de 15 años y + que asistió pero no asiste a la escuela con primaria comp. y sec.incomp.	Matrícula en esc.y centros de nivel primario de adultos	Relación <u>matrícula</u> población	Desfasaje
I	53.811	3.767	7,0	93,0
II	66.292	663	1,0	99,0
III	43.580	3.506	8,0	92,0
IV	32.789	941	2,9	97,1
V	32.771	375	1,1	98,9
VI	51.848	1.114	2,1	97,9
VII	47.220	704	1,5	98,5
VIII	41.354	846	2,0	98,0
IX	59.279	265	0,4	99,6
X	53.364	402	0,8	99,2
XI	34.708	381	1,1	98,9
XII	36.135	307	0,8	99,2
XIII	44.528	0	0,0	100,0
XIV	35.222	0	0,0	100,0
XV	33.733	0	0,0	100,0
XVI	30.446	0	0,0	100,0
XVII	40.696	222	0,5	99,5
XVIII	37.090	0	0,0	100,0
XIX	23.539	0	0,0	100,0
XX	35.844	235	0,7	99,3
XXI	36.015	91	0,3	99,7
Tot	870.264	13.819	1,6	98,4

Fuente: Idem Cuadro 3.

Hasta ahora hemos presentado datos correspondientes a la oferta pública formal dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Considerando a la oferta privada se observa que ésta es casi inexistente en el nivel primario para adultos, aunque es más importante en el nivel secundario para adultos (ver Cuadro 5). Sin embargo, aún teniendo en cuenta la matrícula proveniente de ambos tipos de oferta, el desfasaje entre la demanda potencial y la efectiva continúa siendo agudo; la demanda efectiva total (pública y privada) en educación de adultos formal de nivel primario y secundario representa una proporción mínima de la población en situación de riesgo educativo: el 2,8 por ciento.

Respecto a la relación entre el nivel educativo formal alcanzado y la posibilidad de continuar educándose en instancias de educación de jóvenes y adultos, resultados de estudios anteriores (Sirvent 1992) han validado el **principio del avance acumulativo**. Analizando datos de 1985, se halló que para el área metropolitana, quienes

más se inscribían en alguna oferta de educativa "más allá de la escuela" eran los adultos con educación superior completa: 43,6 por ciento de población con título superior aparecía matriculada en alguna instancia de actualización profesional o de cultura general; en tanto que en la población con primaria incompleta sólo un 3,6 por ciento se inscribía en alguna oferta de educación de adultos "no formal".

Los datos permiten sostener que el ámbito de la educación de adultos más allá de la escuela reproduce las diferencias sociales y educativas, al operar el principio de avance cuantitativo y cualitativo en educación, de tal manera que es quien tiene más educación inicial, más y mejor educación demanda y se apropia en términos de una educación permanente.

Investigaciones recientes realizadas en países industrializados (Belangery y Valdivieso, 1997 y Belanger y Tuijnman, 1997) coinciden en mostrar que el nivel de educación inicial alcanzado es el más potente predictor

Cuadro 5

Población de 15 años y más que asistió pero no asiste a la escuela y Matrícula pública y privada del nivel primario y secundario de Adultos. Capital Federal.

	Matrícula			Población en NRE	Relación mat./pobl.		
	Pública	Privada	Total		Pública	Privada	Total
Nivel primario	5.681	664	6.345	140.251	4,0	0,5	4,5
Nivel secundario	13.819	8.166	21.985	865.516	1,6	0,9	2,5
<b>Total</b>	<b>19.500</b>	<b>8.830</b>	<b>28.330</b>	<b>1.005.767<sup>19</sup></b>	<b>1,9</b>	<b>0,9</b>	<b>2,8</b>

Fuente: Idem Cuadro 3.

de la participación en educación de adultos.

Tal como se ha presentado más arriba, el nivel de riesgo educativo así como el principio de avance acumulativo se refieren a probabilidades y no a destinos ineludibles o automáticos. Existen quienes han "roto la barrera" de este círculo vicioso y han trazado trayectorias educativas, laborales y participativas que "escapan a la estadística". Existen quienes quedaron fuera del sistema educativo en etapas tempranas, pero que han podido luego insertarse en una "segunda chance educativa". Asumimos que en estos casos de demanda efectiva han actuado factores y procesos estructurales y psicosociales implicados en las biografías educativas de los jóvenes y adultos.<sup>20</sup> Sin embargo, esto no debe ocultarnos que estos jóvenes y adultos que "espontáneamente" van a golpear las puertas de una educación de adultos, representan una mínima proporción de quienes deberían demandar individual y/o colectivamente por su derecho inalienable a una educación permanente durante toda su vida.

Introducimos aquí el concepto de **demandas sociales** por educación. Una demanda social es una expresión organizada y colectiva de necesidades y reivindicaciones que los miembros de un grupo social buscan implementar a través de decisiones institucionales y/o públicas. El reconocimiento por parte de los ciudadanos de la educación como un derecho durante toda la vida es condición y resultante de la lucha contra el círculo vicioso de la pobreza educativa y el principio de avance acumulativo en educación. En las últimas décadas se ha percibido un decrecimiento en la expresión de demandas por parte de grupos organizados por obtener más educación para los jóvenes y adultos.

Es distinta la situación en países industrializados. Existen estudios (Belanger y Valdivieso, 1997) que evidencian la emergencia de "sociedades de educación permanente" en relación a la notable expansión reciente de la educación de adultos en dichos contextos. A partir del estudio comparado de siete países industrializados, los autores designan a este fenómeno con el término de "revolución silenciosa" en la educación de adultos. Estas investigaciones han detectado un volumen mayor de adultos comprometidos en instancias de educación de adultos y educación permanente, que de niños en el nivel primario y secundario de educación. En estos países el aprendizaje de los adultos se ha convertido en un componente crucial y prioritario de las acciones políticas y sociales.

Desde nuestra perspectiva, la diferencia dramática con nuestra sociedad radica por un lado, en la situación de riesgo educativo de los jóvenes y adultos de nuestro país, lo cual hace prever una escasa inserción en instancias de educación de adultos. Por otro lado, la educación de jóvenes y adultos dista de ser considerada prioritaria en las políticas educativas actuales; por el contrario, en los últimos años se han implementado medidas activas que han desplazado la responsabilidad del Estado como garante del derecho a educarse durante toda la vida.

Estas consideraciones nos conducen a reflexiones en relación a una política educativa de la Ciudad de Buenos

Aires, que asuma como prioridad no sólo a las futuras generaciones sino a los jóvenes y adultos de hoy.

#### 4. APORTES PARA UNA LEY DE EDUCACION EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Nuestras preocupaciones se profundizan frente al carácter regresivo e injusto de este momento histórico, neoliberal en su economía y neoconservador en su modelo político. La actual política educativa tiende a la fragmentación y destrucción del sistema de educación pública, en un contexto de pobreza creciente y desempleo.

Es necesario abordar el problema de manera global y diseñar una política educativa que permita superar la situación de riesgo educativo en la que se halla gran parte de la población joven y adulta tanto de nuestro país como de la Ciudad de Buenos Aires. Se torna indispensable superar la concepción restringida de la educación limitada a la escuela como único agente educador y a los niños como únicos destinatarios prioritarios. Esta concepción restringida es la que prima en la Ley Federal de Educación y en la "transformación educativa".

Ya no se trata sólo de una posición ideológica o de una perspectiva teórica centrada sólo en los adultos. A partir de los resultados de investigaciones recientes resulta falaz suponer que es posible mejorar la educación de la infancia sin atender a los jóvenes y adultos que los rodean, sin mejorar su contexto socioeducativo familiar y comunitario. En países desarrollados se ha acuñado la expresión "bomba de tiempo pedagógica" para referirse a los hijos de personas analfabetas o con baja escolaridad (Kozol, 1990).

Se hace imperioso un cambio radical de la política educativa, que debe ser pensada desde la perspectiva de la educación permanente. La educación permanente supone una política de Estado global y no meros agregados o modificaciones parciales de la actual política educativa.

Una política educativa desde la perspectiva de la educación permanente implica:

a. La distribución igualitaria y a lo largo de toda la vida de los conocimientos necesarios para una participación ciudadana crítica y autónoma y para la toma de decisiones en los distintos ámbitos de la vida cotidiana;

b. una visión integral de lo educativo que articule la educación inicial y la educación de jóvenes y adultos. Para ello debe constituirse una red o trama que contemple y potencie los múltiples recursos educativos de la sociedad. Esto implica superar la segmentación entre la educación formal y la educación no formal, recuperando y fortaleciendo las experiencias del "más allá de la escuela" de tal manera que no constituyan circuitos educativos de baja calidad para la población excluida;

c. una concepción del sistema educativo formal en tanto "educación inicial" (y no como terminal), que posibilite continuar educándose a lo largo de toda la vida;

d. una visión de la educación de las nuevas generaciones que demande una intervención en el contexto actual de los jóvenes y adultos.

e. una visión de la educación de adultos que supere la

perspectiva compensatoria (restringida sólo a la solución de las carencias educativas que los adultos pudieran tener por no haber completado los niveles obligatorios en su infancia) y se amplíe a los múltiples estímulos educativos necesarios para el desarrollo pleno en las distintas áreas de la vida cotidiana.

Debe elaborarse un nuevo marco legal de la educación que contemple un proyecto global de educación permanente en el cual se incluya a la educación de adultos.<sup>21</sup> Los fines y objetivos de esta educación de adultos deberán orientarse a extender la educación a todos los sectores de la población cualquiera sea su edad -ya sea los que no han podido realizar o terminar los estudios en el período de escolaridad o aquellos que desean perfeccionarse o adquirir una nueva formación- alcanzando así los fines de universalidad como manifestaciones del principio de igualdad de oportunidades y posibilidades y como medio esencial de la democratización de la educación.

La ley de educación de la Ciudad de Buenos Aires debe reconocer a la educación como una necesidad y un derecho a lo largo de toda la vida y debe asegurar la planificación, organización y financiamiento por parte del Estado de la educación de jóvenes y adultos.

La educación de adultos debe recibir una atención preferencial para superar el diagnóstico de riesgo educativo descripto más arriba. Pero, superando una perspectiva compensatoria, deben construirse espacios institucionales y educativos innovadores que aseguren tanto el logro de las acreditaciones de los niveles formales de educación como el enriquecimiento de los conocimientos y capacidades de los jóvenes y adultos para su participación plena, reflexiva, autónoma, en el mundo laboral, político, familiar, etc..

Esto sólo puede lograrse a través de una política educativa que con el protagonismo central del docente de adultos, restituya su especificidad (desdibujada actualmente) y le otorgue la calificación que su importancia requiere a nivel de las estructuras de conducción educativa (Sirvent, 1996).

Es necesario repensar la educación de manera integral, de tal manera que abarque acciones articuladas entre la escuela, la familia, las organizaciones sociales y la comunidad dirigidas a la educación del ser humano en todas las etapas de su vida. La concreción de esta educación integral demanda la constitución de una trama o red educativa, a través de programas de articulación de diferentes instituciones sociales, entre ellas la escuela, en relación con problemáticas cotidianas tales como la educación, la salud, el trabajo, la familia, la vida política, la vivienda, el tiempo libre. Dicha "trama educativa" debe potenciar los distintos ámbitos educativos y por otro lado, atendiendo a las características y necesidades de los jóvenes y adultos, debe permitir la recurrencia y la alternancia de los sujetos por los ámbitos de la escuela y del más allá de la escuela.<sup>22</sup>

Al considerar a la educación a lo largo de toda la vida como una necesidad y un derecho de todas las personas y grupos sociales, se torna un deber social del cual el Estado debe hacerse cargo. El papel del Estado no puede ser

reemplazado por las acciones educativas de la sociedad civil. Quebrar la situación de pobreza educativa, democratizar la educación, asegurar una educación de calidad para toda la población a lo largo de toda la vida sólo es posible a través de un fortalecido rol del Estado.

El Estado debe garantizar la calidad y la distribución equitativa de la oferta formal y no formal en los distritos escolares, como una de las formas de superar las diferencias educativas internas en la Ciudad de Buenos Aires. Por otro lado, debe asegurar la coordinación central de las acciones de educación no formal para jóvenes y adultos, para superar el diagnóstico actual de fragmentación y superposición de experiencias educativas de disímil calidad.

Este rol del Estado no implica la imposición verticalista de una transformación. Una construcción colectiva y democrática de una política educativa supone tener como eje la participación del docente y de toda la comunidad educativa. Se hace necesario enfrentar el desafío de fortalecer el rol del Estado en educación a la vez que facilitar por un lado, canales de participación de la sociedad civil y la comunidad educativa de la Ciudad de Buenos Aires en las decisiones educacionales (en forma individual y/o a través de sus representantes) y por otro lado, facilitar canales de recepción y tratamiento de demandas sociales provenientes de distintos grupos sociales organizados (tales como sindicatos, asociaciones de base, etc.).

La participación social en educación es a la vez proceso y producto de una democratización real de la educación, que implica una alfabetización (en el sentido amplio señalado al principio de este artículo) para todos. Existen varios proyectos de Ley de Educación para la Ciudad de Buenos Aires que apelan a la participación pero con sentidos diversos; en algunos, desde una visión ingenua o espontaneísta, en otros, desde una perspectiva que vacía su sentido político. Dada nuestra historia de procesos democráticos interrumpidos y represión, el actual ejercicio no democrático del poder<sup>23</sup> y, en particular, el diagnóstico de las diferencias socioeconómicas y educativas entre los distritos de la Ciudad de Buenos Aires, el "conceder" estructuras participativas (vía Consejos de Escuelas, Consejos de Educación o similares), puede devenir, paradójicamente, en la reproducción e incluso en la profundización de la segmentación entre circuitos y zonas diferenciados.

Participar no significa ausencia de normas, ni indiferenciación de tareas. Tampoco implica el abandono del Estado de su rol regulador en educación. No se asegura una educación pública de alta calidad para toda la población a través de solamente recursos participativos. En la situación de desigualdad e injusticia social de nuestras sociedades la idea de una participación que reemplace al Estado en sus funciones de garante de los derechos fundamentales de la población, sólo puede conducir a la agudización de la discriminación y la injusticia. Se convierte en una suerte de "autogestión de la pobreza".

Participar significa la intervención de todos los actores en la toma de decisiones sobre el proceso educativo,

sobre lo que va a acontecer en la escuela, sobre los objetivos y medios de las prácticas educativas. Esto implica un proceso de producción colectiva en las diferentes fases: planeamiento, implementación y evaluación de la práctica educativa, que demanda complejos procesos de aprendizaje para todos los involucrados.

Se deben entonces generar mecanismos de participación real de los actores de la comunidad educativa opuestos a la política autoritaria de "bajada de línea" que anula y descalifica a la misma.

Como hemos señalado en escritos anteriores (v.g. Sirvent, 1983; 1994), la participación real ocurre cuando los miembros de una institución o grupo, a través de sus acciones inciden efectivamente en todos los procesos de la vida institucional y en la naturaleza de las decisiones. Esto por un lado, implica ejercer una influencia real (poder): a) en la toma de decisiones tanto en la política general de la institución como en la determinación de metas, estrategias y alternativas de acción; b) en la implementación de las decisiones; c) en la evaluación permanente del funcionamiento institucional. Por otro lado, significa un cambio no sólo en quiénes deciden, sino en qué se decide y a quiénes se beneficia, es decir una modificación en la estructura del poder.

En cambio, la participación simbólica o engañosa: a) se refiere a acciones a través de las cuales no se ejerce influencia en la política o gestión institucional, o se la ejerce en grado mínimo; b) genera en los individuos y grupos la ilusión de ejercer un poder inexistente, son un "como si".

La participación real supone:

- un proceso de aprendizaje,
- la diferenciación precisa de roles y funciones entre el Estado, la institución educadora, los docentes, la población y los alumnos.

Por otra parte, toda experiencia participativa debe prevenir la "modificación" de componentes estructurales y psicosociales "no-participativos" de nuestra sociedad. Nuestra historia ha dejado profundas marcas en el pensar y en el accionar ciudadano, contrario a una práctica participativa: no sólo se ha generado un ámbito de "apatía" sino también, una suerte de "desvalorización" de la participación real como mecanismo de transformación. Mecanismos tales como el matonismo, el clientelismo, la cooptación, el individualismo, se han introducido en nuestra vida cotidiana y en nuestras instituciones (incluyendo a las educativas) inhibiendo la participación real (Sirvent 1999b, 1996, 1994b, Llosa, 1996).

Es necesario construir una **Pedagogía de la Participación** que genere instancias de construcción colectiva y de aprendizaje de la participación en la educación para toda la comunidad educativa. Deben preverse programas de relación escuela-comunidad que potencien espacios para la objetivación y el análisis de las problemáticas educativas.

Todo proceso participativo de construcción colectiva supone aprendizajes que tiendan a la modificación de representaciones sociales y mecanismos de "no decisión" inhibitorios de la participación y a la apropiación de los

conocimientos necesarios para una participación real. Por otro lado, implica el fortalecimiento de la organización popular y la generación de demandas sociales por más y mejor educación para todos a lo largo de toda la vida; es decir, una demanda social por educación permanente.

Finalmente, consideramos que la situación educativa de los jóvenes y adultos de la Ciudad de Buenos Aires, la conceptualización global de lo educativo y la red de los múltiples recursos educativos de la ciudad implicados en la perspectiva de la Educación Permanente, la atención tanto de la educación de las nuevas generaciones como de los jóvenes y adultos, el rol del Estado y de la comunidad educativa participante deben ser tenidas en cuenta para sustentar el articulado de una Ley de Educación para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ♦

## NOTAS

<sup>1</sup> Esta investigación busca diagnosticar las características y la dinámica de la demanda y la oferta -formal y no formal- de educación de jóvenes y adultos de los sectores populares, a través de la articulación de tres grupos de investigación dirigidos por la Dra. M. T. Sirvent (Ph.D.): Región I, Capital Federal y Buenos Aires (Responsable: S. Llosa IICE-UBA); Región II, Córdoba (Responsable: M. Saleme de Burnichón, CIFHY-UNC) y Región III, Entre Ríos (Responsable: R. Badano, AGMER-CTERA/UNER). La investigación ha sido reconocida y apoyada a través de subsidios UBACyT y de la Fundación Antorchas y de una Beca Guggenheim (1997) a su directora.

<sup>2</sup> La visión global desde la perspectiva de la Educación Permanente abarca tres componentes: la "educación inicial" que incluye a la escuela en todos sus niveles, desde el preescolar hasta el universitario (inicial en el sentido en que debe proveer los conocimientos, actitudes y habilidades básicas y generales que permitan la continuación de los aprendizajes a lo largo de la vida); la "educación de jóvenes y adultos", (definida más arriba); y los "aprendizajes sociales" o el contexto social que provoca múltiples aprendizajes no intencionales e inestructurados. (Sirvent, 1996; Sirvent y Llosa, 1998; Belanger y Valdivieso, 1997).

<sup>3</sup> Para actualizar estos datos en el nivel de análisis que estamos utilizando, es necesario aguardar a la realización del Censo Nacional de Población previsto para el año 2001. Sin embargo, estudios parciales más recientes (tal como se verá más adelante), permiten estimar la vigencia de nuestras afirmaciones.

<sup>4</sup> La expresión "educación como factor de riesgo" fue sugerida por la licenciada Hilda Santos en nuestros debates en torno al concepto de "nivel de riesgo educativo" en el marco del Programa Desarrollo Sociocultural y Educación Permanente: la Educación de Jóvenes y Adultos "más allá de la escuela" del IICE/UBA.

<sup>5</sup> El concepto de múltiples pobreza es una reinterpretación de la noción misma de pobreza. Las múltiples pobreza no se agotan en el diagnóstico de las necesidades tradicionalmente llamadas básicas u obvias, tales como trabajo, vivienda, salud, educación sino que abarca el estudio de una compleja realidad de pobreza (en plural) en relación con carencias en la satisfacción de necesidades fundamentales, pero no tan obvias como la necesidad de protección, la necesidad de pensamiento reflexivo y de participación política. Ver en Sirvent, 2000 y Sirvent, 1999.

<sup>6</sup> Esta noción de alfabetismo fue adoptada por la Quinta Conferencia Internacional de la UNESCO sobre Educación de Adultos realizada en Hamburgo entre el 18 y 19 de julio de 1997 (Toubes, 1997).

<sup>7</sup> Utilizamos el concepto de riesgo para referirnos a quienes ya no están en la escuela. Otros estudios han utilizado este concepto para referirse a quienes estando dentro de la escuela es improbable que la terminen exitosamente o en otras palabras, a aquellos estudiantes que se hallan en riesgo de fracaso escolar (Levin, 1994).

<sup>8</sup> Desde nuestra perspectiva, así como no asociamos en términos de destino ineludible al nivel de riesgo educativo con la exclusión, reconocemos que tampoco el haber logrado el secundario completo es

garantía automática de inclusión para todos con las actuales condiciones políticas y socioeconómicas.

<sup>9</sup> Moreno M., citado por Feijoo, M. C., mimeo, 1996.

<sup>10</sup> La "devaluación de las credenciales educativas" también es señalada en el mismo sentido como una de las tendencias recientes que dificultan la inserción laboral juvenil, por Jacinto, C., mimeo, 1996.

<sup>11</sup> Wiñar (1998) toma la expresión de población en "situación de exclusión relativa" para referirse a las amplias franjas de la población no totalmente excluidas de bienes y servicios básicos, pero afectadas por una precariedad a la que no parece adecuarse al concepto de "desigualdad" por insuficiente, ni al de "exclusión" por excesivo.

<sup>12</sup> El concepto de "riesgo" ha sido criticado por su aplicación ambigua a sectores en situación de pobreza; al quedar asociado con connotaciones médicas de contagio, peligro, muerte, no parece quedar claro respecto de qué o quiénes es el riesgo, pudiendo contribuir a marginar aún más a las poblaciones así identificadas. Por el contrario, nuestra intención es obtener un diagnóstico de la demanda educativa prioritaria que fundamente la generación y aplicación de políticas educativas incluyentes de los jóvenes y adultos de los sectores populares.

<sup>13</sup> Las consideraciones siguientes fueron presentadas en Sirvent, M. T. (1999a y 1999b).

<sup>14</sup> Wiñar (1998) ha detectado algunos conglomerados de población urbana (por ej., el aglomerado Ciudad de Tucumán y Tafí Viejo) en los cuales las mayores tasas de desocupación se concentran en los grupos con secundario incompleto y superiores y universitarios completos.

<sup>15</sup> La actualización y comparación estricta debe realizarse con datos del próximo Censo Nacional de Población y Vivienda -INDEC- (aún en preparación). En la EPH se trabaja sólo con una muestra representativa de conglomerados urbanos, lo cual incluye una muestra de la Ciudad de Buenos Aires (1869 personas). Para el caso del Gran Buenos Aires, el nivel de riesgo educativo se mantiene sin diferencias significativas entre el Censo 1980 (85 por ciento) y el Censo 1991 (78 por ciento); en la muestra de la EPH 1998, los porcentajes son similares (76 por ciento). (Elaboración propia a partir de: a. Censo Nacional de Población y Vivienda 1980 INDEC; b. cruce de variables solicitado al INDEC sobre Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 INDEC; c. Módulo sobre Educación; EPH mayo 1998 INDEC/REDFIE publicados en Riquelme, 1999a, 1999b, 1998). Estos datos fueron presentados por Sirvent en el Seminario "El gasto social después de la reforma educativa: hacia la construcción de indicadores de efectos distributivos y políticas alternativas" coordinado por G.C. Riquelme (23/11/2000).

<sup>16</sup> Por ejemplo en: "La oferta educativa del sistema público de la Ciudad de Buenos Aires; Documento Informativo 1996; Indicadores censales y educativos por Distritos Escolares y establecimientos". Dirección General de Planeamiento; Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; 1997, se señala: "Considerando algunos indicadores que remiten a las manifestaciones o condiciones materiales (estructurales) del nivel socioeconómico, tales como tipo de vivienda, condiciones sanitarias de la vivienda, nivel de hacinamiento en el hogar, niveles educativos alcanzados por la población adulta, es posible delimitar zonas claramente diferenciadas, al norte y al sur de la Av. Rivadavia (...) Las desigualdades materiales al interior de la jurisdicción se manifiestan claramente en los aspectos educativos, las tasas de escolarización más bajas, la mayor deserción y los logros menos significativos corresponden a los Distritos Escolares del sur". Estas diferencias también se constatan en Fernández M. A., M. L. Lemos y D. Wiñar, 1997.

<sup>17</sup> En el procesamiento de los datos secundarios referidos a los Cuadros N° 2 y 3 han intervenido alumnos de la Cátedra Educación No Formal (1997) Prof. Tit. M.T. Sirvent. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

<sup>18</sup> Para este análisis se toman datos referidos a las escuelas de nivel secundario para adultos (Centros Educativos de Nivel Secundario CENS), dependientes de la Dirección de Educación del Adulto y del Adolescente. En el ámbito de la ciudad, recientemente se ha implementado el Programa Adultos 2000 (a partir de abril 1999). Este programa no se articula con las escuelas medias tradicionales, dependiendo directamente de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Está destinado a mayores de 21 años con secundaria incompleta y se desarrolla bajo la modalidad de educación a distancia. Si bien datos provisorios sobre su matrícula parecen casi duplicar a la de los CENS, por el momento no se cuenta con suficiente

información discriminada para hacer su comparación respecto de la demanda potencial de la ciudad, dado que también convoca a jóvenes y adultos del Gran Buenos Aires.

<sup>19</sup> Las diferencias observables entre los números absolutos del total de la Capital Federal y su discriminación por distritos se debe a que en este último caso se toma como base para el procesamiento, datos correspondientes a cruces de variables propios solicitados al INDEC, según población con NBI y sin NBI; para la aplicación del índice NBI, el INDEC excluye a la población que reside en "hogares colectivos" (cárceles, hospitales, etc.).

<sup>20</sup> En la etapa actual de nuestra investigación estamos abordando la identificación de los factores y procesos que dan cuenta de la inserción o no de los jóvenes y adultos en su "segunda chance educativa", es decir, que dan cuenta de la conversión de la demanda potencial en demanda efectiva y social. Para ello hemos iniciado el análisis cuantitativo y cualitativo de sus "biografías educativas". Para más detalles ver Sirvent y Llosa (1998).

<sup>21</sup> Existen proyectos de Ley de Educación para la Ciudad de Buenos Aires que mencionan a la Educación Permanente sólo cuando se refieren a la educación de jóvenes y adultos, con lo cual el primer concepto queda subsumido y se torna subsidiario del segundo. Desde nuestra perspectiva, pensar una ley desde la conceptualización de la Educación Permanente implica virar la concepción de lo educativo en su totalidad, incluyendo tanto a la educación de los niños como a la de los jóvenes y adultos desde una perspectiva integral que abarque las diversas instancias educativas posibles a lo largo de toda la vida.

<sup>22</sup> Estamos pensando en una estructura educativa abierta y flexible que permita al joven y al adulto retomar su trayectoria educativa en cualquier momento, a la vez que alternarla con otras actividades de su vida cotidiana. Esto implica generar nuevas formas de articulación entre la educación formal y las instancias del "más allá de la escuela" así como innovar en materia de promoción y acreditación de los saberes obtenidos en espacios diversos que faciliten la concreción de un currículum propio y autónomo a lo largo de toda la vida.

<sup>23</sup> Sobre las huellas de nuestra historia de procesos democráticos interrumpidos en la memoria colectiva, el actual ejercicio no democrático del poder dificulta la recuperación de las prácticas y la trama participativa de nuestra sociedad. Este ejercicio del poder no sólo actúa para impedir la expresión y el tratamiento de las demandas sociales que atentarían contra los intereses de los grupos dominantes a través de "mecanismos de no decisión" (Balbus, 1971; Mankoff, 1978) -desde los más extremos, como la represión, hasta los más sutiles, tales como la descalificación de las demandas- sino también a través de la conformación de un sentido común que inhibe el propio reconocimiento de las injusticias (Lukes, 1985), y la por tanto, la participación en pos de su reversión.

Estos mecanismos de ejercicio del poder facilitan la conversión de las víctimas en victimarios; los excluidos se perciben culpables de su propia exclusión (Sirvent, 1995; Llosa, 1996 a y b; 1998).

## BIBLIOGRAFIA CITADA

- Balbus I. (1971) "The concept of interest in pluralist and marxian analysis". En: *Politics and Society* Vol. 1, N° 2, New York, Columbia University.
- Belanger P. y A. Tuijnman (1997) *New patterns of adult learning. A six country comparative studies; Gran Bretaña*, Pergamon and Unesco Institute for Education.
- Belanger P. y S. Valdivieso (1997) *The emergence of Learning Societies. Who participates in adult learning?* Gran Bretaña, Pergamon and Unesco Institute for Education.
- Feijoo, M. C. (1996) "Educación y pobreza del Gran Buenos Aires. Elementos para el diseño". Buenos Aires, mimeo.
- Feldman S. (1994) "El trabajo de los adolescentes", mimeo.
- Fernández M. A., M. L. Lemos y D. Wiñar (1997) *La Argentina fragmentada. El caso de la Educación*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Miño y Dávila.
- Jacinto, C. (1996) "Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores". Buenos Aires, mimeo.
- Kozol J. (1990) "Analfabetos USA". Barcelona, España, El Roure. Citado por J. Rivero, en: "Educación y pobreza: Política, estrategias y desafíos"; Seminario Regional "Políticas compensatorias en educa-

ción". UNESCO. Buenos Aires. octubre 1998.

Levin H. "Learning from Accelerated Schools", en: Block J., S. Everson y T. Guskey: *School Improvement Programs - A handbook for educational Leaders*. New York, Scholastic Leadership Policy Research.

Llosa S. (1996 a) "Educación de adultos y tiempo libre. Reflexiones sobre la formación de líderes a partir de una investigación en La Ribera de Quilmes". En: *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*. Año V. N° 8. Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Miño y Dávila.

Llosa S. (1996 b) "El saber cotidiano de docentes y padres. Su incidencia en la formulación de demandas educativas". Informe final UBACyT (Dir. M.T. Sirvent).

Llosa S. (1998) *La demanda y la oferta de educación de jóvenes y adultos de sectores populares en La Ribera de Quilmes*. Informe Final UBACyT (Dir. M.T. Sirvent).

Lukes S. (1985) *Power. A radical view*. London, The MacMillan Press, 1981.

Mankoff M. (1978) "Power in advanced capitalist society: a review essay on recent elitist and marxist criticism of pluralist theory". En: *Social Problems*. New York.

Riquelme G. (1999a) *Situación educativa: diferenciación económica y regional*. Serie Estudios Especiales. Red Federal de Información Educativa (RedFIE). Ministerio de Cultura y Educación. Diciembre-julio.

Riquelme G. (1999b) *Características educativas de la población urbana del país: diferenciales para el Area Metropolitana, regiones y aglomerados del país*. Serie Información Básica. RedFIE. Ministerio de Cultura y Educación. Junio.

Riquelme G. (Herger N. en colaboración) (1998a) *Características educativas de la población del Gran Buenos Aires 1998: Acceso y permanencia en la educación formal. Acceso a la educación no formal. Grupos con problemas y excluidos del sistema*. Serie Estudios Especiales. RedFIE. Ministerio de Cultura y Educación. Diciembre.

Riquelme G. (1998b) "Asignación y distribución del gasto en educación y formación técnico-profesional: construcción de políticas e indicadores alternativos". Academia Nacional de Educación, Jornadas Financiamiento de la Educación Argentina. Buenos Aires. Agosto 1998.

Riquelme G. y P. Ratzquin (1998) "Mercado de trabajo y educación: el papel de la educación en el acceso al empleo". ASET Asociación de Especialistas de Estudios del Trabajo. IV Congreso Nacional

de Estudios de Trabajo. Buenos Aires, 4-6 noviembre 1998.

Sirvent, M.T. (2000) "Marginalidad, pobreza y educación en el marco de las crisis y utopías". En: *Análisis político y propuestas pedagógicas*. Buenos Aires. UBA. Aique Grupo Editor. Tomo I.

Sirvent, M.T. (1999 a) "The potencial, actual and social demand for adult learning in Argentina: the situation of educational risk and cumulative advantage". Hamburgo. UNESCO (en publicación).

Sirvent, M.T. (1999b). *Cultura Popular y Participación Social. Una investigación en el barrio de Mataderos*. Versión en español de la tesis de doctorado Columbia University. Buenos Aires. Editorial Miño y Dávila. España

Sirvent, M.T. (1996) "Educación de jóvenes y adultos en un contexto de ajuste". En: *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Miño y Dávila. Año V. N° 9. Buenos Aires.

Sirvent, M. T. (1994) *Educación de adultos: Investigación y Participación. Desafíos y Contradicciones*. Buenos Aires. Editorial Coquena. Colección: Educación Hoy y Mañana.

Sirvent, M. T. (1992) "Políticas de Ajuste y Educación Permanente: quiénes demandan más educación?". En: *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Miño y Dávila. Año I, N° 1. Buenos Aires. Versión actualizada: "The Politics of adjustment and Lifelong Education: The Case of Argentina". En: *International Review of Education*, Vol. 40. N° 3-5. Hamburgo. 1994.

Sirvent M. T. y S. Brusilowsky (1983) *Diagnóstico Sociocultural de la Población Bernal-Don Bosco*. Editorial Río Negro.

Sirvent, M. T. y S. Llosa (1998) "Jóvenes y adultos en situación de riesgo educativo: análisis de la demanda potencial y efectiva". En: *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*. Año VII, N° 12. Agosto. 1998. Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Miño y Dávila.

Toubes A. (1997) "Declaración de Hamburgo sobre el aprendizaje de los adultos. Declaración de la Quinta Conferencia Internacional de la UNESCO sobre Educación de Adultos realizada en Hamburgo entre el 18 y 19 de julio de 1997 (versión preliminar)". En: *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*. Año VI. N° 11. Diciembre. 1997. Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Miño y Dávila.

Wiñar, D. (1997) "Mercados urbanos de trabajo y educación. Desafíos para la formación profesional". Boletín CINTERFOR. Buenos Aires.

