

**Transformaciones recientes y nueva obligatoriedad escolar
en la educación de jóvenes y adultos. Argentina y provincia de Buenos
Aires: 2003-2015.**

Romina De Luca

CONICET / INDEAL-Universidad de Buenos Aires

La educación de jóvenes y adultos sufrió profundas transformaciones en Argentina en las últimas décadas. A partir de 1993, una serie de reformas legales modificaron el sistema educativo y extendieron la obligatoriedad escolar. En 1993, la Ley Federal (Ley 24.195) estableció una nueva estructura para el sistema educativo argentino, modificando la fijada por la Ley 1.420 en 1884, incrementó la obligatoriedad escolar de siete años a diez años y fijó como obligatorios el último año del nivel inicial y nueve años de la Educación General Básica. La educación de adultos pasó a ser parte de los regímenes especiales, lo que suele ser interpretado como una devaluación de la modalidad. Posteriormente, la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206) de diciembre de 2006 aumentó la obligatoriedad a trece años y modificó el carácter de la educación de adultos, convirtiéndola en modalidad Educación Permanente de Jóvenes y Adultos. Esas modificaciones presionaron sobre todo el sistema educativo, aumentando el volumen de la matrícula escolar.

En ese nuevo contexto legal, la modalidad de jóvenes y adultos absorbió parte de los “expulsados” de la escuela secundaria común. Es decir, aquellos que no lograban terminar la escuela y abandonaban. Por eso, esta modalidad se convirtió en el circuito educativo por excelencia para amplias franjas de trabajadores. En este artículo, se

examinan las principales transformaciones que se le imprimieron a la modalidad, a nivel nacional, entre 2003 y 2015, y su impacto en la provincia de Buenos Aires. Esos cambios presupusieron un balance: era la rigidez de la modalidad la que causaba esa sangría. Había entonces que “flexibilizarla” y adaptarla a los nuevos tiempos y sujetos educativos. Se sostiene en este artículo que esa flexibilidad, en realidad, ocultaba una reconfiguración y degradación de la modalidad: la reducción de los contenidos a enseñar, el predominio de formatos semipresenciales por sobre los presenciales, la adecuación de las evaluaciones a esas nuevas metas y la incorporación de espacios educativos no escolares para el desarrollo de estas experiencias educativas. En general, el énfasis se colocaría en la certificación y menos en los aprendizajes.

Entender ese proceso implica reflexionar sobre las cualidades de la educación que reciben amplias franjas de futuros trabajadores y el rol del Estado en ese proceso. En particular, el diseño de las políticas educativas avanzó en la construcción de un circuito adicional de educación de jóvenes y adultos, por fuera del circuito tradicional, con presencia de organizaciones sociales, sindicales, políticas y religiosas sobre las que el Estado terceriza su función. A partir del 2008, el Plan de Finalización de Estudios Secundarios y Primarios (FinEs) conformó un nuevo programa socioeducativo que desempeñaría esa labor.

En este artículo, se examinan los distintos informes ministeriales y resoluciones dictadas por el Consejo Federal de Educación—órgano federal de concertación de políticas educativas—en donde se busca modificar la educación de jóvenes y adultos tradicional -el viejo circuito existente- y se da lugar a la creación de nuevos formatos. Si bien el Plan FinEs se crea en el año 2008 como un programa aparte, lo cierto es que la normativa que regula la modalidad tradicional de jóvenes y adultos también incorpora la misma dinámica. Resulta importante poner de relieve esta relación porque hasta el momento la Modalidad de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos y el Plan FinEs suelen ser examinadas como esferas separadas.

Lo cierto es que el mismo Plan FinEs modificó su propia naturaleza ya que contaba con dos etapas distintas. La primera se dirigiría a los jóvenes mayores de 18 años que cursaron como alumnos regulares el último año del secundario y adeudaban materias. Se recuerda que, para el caso argentino, los estudiantes promueven de año con entre dos y tres materias pendientes de aprobación, pero en el último año pueden terminar la escuela sin haber promovido ninguna materia. Así, el primer programa (FinEs 1) creaba un sistema de tutorías y acompañamiento para rendir materias adeudadas y alcanzar la promoción efectiva. En la segunda etapa, ya para el período

2009-2011, se incluyó a “jóvenes y adultos que no iniciaron o no completaron su educación primaria y/o secundaria”.¹ Este nuevo circuito poseía una particularidad: recortaba el tiempo de cursada semanal de la escuela de adultos y, por lo tanto, el currículum aprendido que pasaba a desarrollarse a través de proyectos “situados”. Esta característica del currículum se expresó en la creación de programas basados en proyectos y propuestas de trabajo acordes a las necesidades de cada espacio de formación y a la reducción del tiempo de estudios incorporando la cursada semipresencial: se pasó de cinco días de cursada a dos.

El programa original habilitó el funcionamiento de las sedes en escuelas secundarias o bachilleratos de adultos, en los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) para adultos, en 2.000 escuelas secundarias comunes y técnicas donde funcionara el Programa Nacional de Becas Estudiantiles y en organismos de la administración pública nacional, provincial, municipal, entidades gremiales, cámaras empresarias, organizaciones de la sociedad civil, iglesias de diversos credos, entre otros.² Resulta importante destacar este punto porque, por un lado, se amplía la cantidad de “escuelas” en sedes no escolares, eso que en este artículo se define como “paraestatalización” o tercerización. Este artículo define paraestatal—de allí, la noción de paraestatalización—como el mecanismo de integración de experiencias educativas no estatales y/o la construcción de espacios educativos en distintos ámbitos sociales promovidos y administrados por la comunidad con cierta independencia relativa del Estado. Es el Estado, sin embargo, el que impulsa ese viraje a nivel nacional. Si bien no se trata de un fenómeno novedoso—esa estrategia se rastrea en los debates internacionales desde los años 70 y en el país existen experiencias previas—lo que sí se modifica es su magnitud, en particular, a partir del cambio de milenio. Se considera que se trata de una estrategia que responde a la profundización de la crisis económica a nivel local, en el largo plazo, que le permite al Estado aprovechar la capacidad “instalada” para la ampliación de la modalidad de jóvenes y adultos. Un informe de 2018 indicaba al respecto que: “Se propone que su presunta debilidad (la acción de la sociedad civil) no se conceptualice como una ausencia de Estado sino como una sinergia dinámica y creativa. Es en esta particularidad de su arquitectura institucional donde se encuentra la mayor riqueza de esta experiencia”.³

¹ Resolución N° 66/08, 3.

² Resolución N° 66/08, 4.

³ El informe presenta datos generales pero el corazón del mismo se basa en trabajo de campo en 6 municipios del Gran Buenos Aires, en 28 sedes de distinto perfil produciendo el propio material de análisis a partir de una encuesta autoadministrada a 569 alumnos, visitas a

El mismo estudio reconocía que más del 64% de la matrícula del Plan FinEs en la provincia de Buenos Aires provenía directamente de la escuela secundaria y no de la rama de adultos.⁴ Por eso, esa tendencia implicó un vaciamiento de la modalidad histórica compuesta por las secundarias de adultos, los bachilleratos de adultos y los CENS ya que los desertores de la escuela común tienden a elegir el nuevo circuito, con menor carga horaria de cursada, por sobre la modalidad tradicional. Así, de cada tres personas en condiciones de cursar en escuelas de adultos del circuito tradicional, dos van a dirigirse al FinEs en la provincia de Buenos Aires.

No extraña así que los estudios recientes hayan focalizado en examinar dicho programa con una producción académica incipiente pero nutrida. Sin embargo, casi no se abordaron los distintos cambios introducidos en el mismo período en la modalidad de jóvenes y adultos como reflejo de la presión generada por las nuevas políticas de terminalidad educativa. También se proporcionan algunos datos estadísticos a los efectos de mostrar el impacto sobre el circuito educativo de toda esa serie de transformaciones. De ello se ocupa este artículo. Previamente, corresponde revisar el estado del arte.

Los estudios sobre la educación de jóvenes y adultos

En materia de estudios de la modalidad de jóvenes y adultos, existen una serie de trabajos fundacionales como los de Silvia Brusilovsky y Lidia Rodríguez. Brusilovsky, junto al equipo de la Universidad de Luján, produjo una serie de aportes que trazan la dinámica y la evolución de la modalidad. En un trabajo de 2008, la autora se ocupa de los cambios introducidos desde la reapertura de la democracia, en 1983, y en particular durante el menemismo, es decir, a lo largo de la década del noventa. Entiende que el rasgo característico de la educación de adultos es “la heterogeneidad de públicos, de espacios, de contenidos y, especialmente [...] de funciones sociales y políticas que se le asignaron según el momento histórico y el grupo responsable de su organización” (Brusilovsky y Cabrera 2008, 21). En el análisis de las políticas menemistas, busca ver qué elementos de la década anterior son resignificados e identifica tres: la descentralización, la flexibilidad y la autonomía docente.⁵ Previamente en su libro

sedes y comisiones, 220 entrevistas a autoridades desde el nivel central al territorial, y poniendo foco en la vida interna de sedes y comisiones. Ministerio de Educación. 2018. *Investigación evaluativa del plan FinEs 2*, 10.

⁴ Ministerio de Educación. 2018. *Investigación evaluativa del plan FinEs 2*, 57.

⁵ Se hace referencia a las dos presidencias de Carlos Saúl Menem, la primera entre 1989 y 1995 y la segunda entre 1995 y 1999.

Educación escolar de adultos: una identidad en construcción (2006), desarrollaría con mayor amplitud esos puntos. Allí la autora sostiene que dada la mayor presión social por la certificación de conocimientos para acceder al mercado de trabajo se refuerza el peso sobre la educación de adultos en su tradicional rol “remedial” de jóvenes y adultos de “sectores populares” (10).⁶ Con relación a los cambios que se introdujeron en los años 2000, la autora no sistematiza tanto las transformaciones, pero sí advierte sobre algunos peligros a evitar. Por un lado, la proliferación de circuitos diferenciados y las formas de “mercantilización” o de cuasimercado en la oferta. En otro trabajo, junto a Cabrera y Kloberdanz, explica que la contención asistencial de la modalidad centraría la intervención en el sostenimiento de la trayectoria educativa debilitando el espacio de enseñanza (Brusilovsky, Cabrera y Kloberdanz 2010).

Por su parte, Lidia Rodríguez reconstruye la historia de la modalidad, aunque también observa las tendencias más recientes. Describe, a partir de los años ochenta, el ascenso del “neoliberalismo” hasta el cambio de milenio y la posterior recuperación de los postulados de la educación popular (Rodríguez 2009). La autora entiende que durante la etapa “neoliberal”, las ONGS fueron utilizadas para cubrir políticas focalizadas y paliativas ocultándose la desresponsabilización del Estado. Sin embargo, a posteriori, rescata la presencia del sector no gubernamental como uno de los rasgos de la nueva etapa que incluye a la ciudadanía, a campesinos, indígenas y jóvenes (Rodríguez 2009a, 79). Rodríguez concibe a las propuestas actuales de educación no escolar por su alto valor democratizador en tanto permitiría ver las necesidades de los grupos y trabajar en un terreno geográfico y simbólico donde la escuela no llegaría a contribuir de forma significativa (Rodríguez 2009b, 329). Sin embargo, no explica en qué medida en un caso se trata de “desresponsabilización” y cuando de formas positivas impulsadas por el Estado. Las políticas implementadas en los años ochenta también fueron abordadas por Cinthia Wanschelbaum, en su tesis doctoral, al examinar la campaña de alfabetización como un mecanismo para generar consenso para la nueva etapa de acumulación hegemónica (2013).

El análisis de las grandes tendencias desde los años setenta hasta la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) y su impacto en la modalidad de jóvenes y adultos también fue abordado por Gabriel Martínez. El autor entiende que el panorama de la modalidad sería desolador hasta la sanción de la LEN, en diciembre de 2006 (2016).

⁶ Para una crítica a esta categoría y la defensa de la noción de clase, puede leerse Kabat y Sartelli 2008.

Por su parte, Alicia Acín examina rasgos generales de la estructuración de la secundaria para adultos en general y para el caso de la provincia de Córdoba en particular (2014). La autora entiende que la provincia fue pionera en el lanzamiento de un programa cuyas características serían muy similares a las del FinEs: el Programa de Educación a Distancia de Nivel Medio de Adultos inaugurado en el 2000. Por su parte, Ana María Foglino, Silvia Roitenburd y Juan Pablo Abratte despliegan las transformaciones de la modalidad también en la provincia de Córdoba para el período 1983-1995 (2005). En esas propuestas observarían la valoración del alumno en su “diferencia” y una mayor flexibilidad del docente como animador. Abratte entiende que en los 90 el caso cordobés mostraría el intento de homogeneizar el circuito de adultos con la escuela media común, en tanto se homologó la duración de ambos circuitos de manera similar (2007).

Tal como puede observarse, la mayoría de los trabajos realiza periodizaciones generales. En la mayoría de ellos, la serie de transformaciones que operaron sobre la modalidad en los años 2000 no fueron examinadas con el mismo interés que sí arrojó el Plan FinEs. A continuación, entonces, se describen los principales cambios en la normativa y los problemas desplegados centralmente en la provincia de Buenos Aires.

Los primeros cambios: 2003-2007

Lejos de lo que se supone, la modalidad de jóvenes y adultos viene sufriendo transformaciones que se ubican en sintonía con los trazados internacionales fijados por la Unesco en sus conferencias internacionales de educación de adultos (CONFINTEAS). A nivel local, desde los años setenta se configuran una serie de propuestas y ensayos que tienen un salto cualitativo en los años 2000. Aquí se desarrollan los cambios de esta última etapa. Se inicia el recorrido a partir del año 2003 con el ascenso a la presidencia de lo que se denomina aquí un régimen bonapartista inaugurado por Néstor Kirchner luego de la crisis económica, política y social que el país vivió en las jornadas de diciembre y enero de 2001. En esa crisis se da por tierra con todo un régimen político: el de la alternancia de dos grandes partidos políticos que ordenaban los intereses de la población, la Unión Cívica Radical y el Peronismo. La crisis dio paso a una descomposición política generalizada y la etapa no puede entenderse sin la emergencia del movimiento piquetero, del movimiento de fábricas ocupadas, del club del trueque, la crisis del sistema financiero y las protestas de ahorristas, entre otros. Ese conjunto de intereses variados se expresó detrás de la consigna “que se vayan todos”, una crisis orgánica incipiente y potencial de la

dominación. A la burguesía le resultó imprescindible recomponer un sistema de relaciones políticas capaz de absorber y canalizar esas energías sociales y, al mismo tiempo, separar y aislar a las más disruptivas para configurar un nuevo centro de dominación hegemónica. En tanto crisis incipiente, de empate social, la política se reorganiza por medio de un régimen que, representa los intereses generales de la burguesía, pero reconoce en grado superlativo los intereses particulares del proletariado y sus aliados en un carácter, tal como describió Marx, bifronte. Su personal político proviene de los arrabales del sistema y se erige como árbitro entre esos dos bandos apoyándose en uno y otro según el caso (Sartelli, 2007 y 2017; Harari, 2019). En lo que aquí importa para este artículo, esa característica de árbitro entre dos bandos, de uso de uno de ellos contra el otro, se verá en el propio plan FinEs. En efecto, el programa logró incorporar a movimientos sociales que se ubicaban por fuera del Estado en la gestión educativa ahora estatal.

En sintonía con los fines de este artículo, se observa que la asamblea anual del Consejo Federal de Educación elaboró un documento el 2003 sobre la educación durante los últimos 20 años en democracia.⁷ El Consejo Federal de Educación es un organismo de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa argentina donde participan los ministros de educación de cada una de las provincias junto al ministro nacional. En las asambleas generales y en el comité ejecutivo se acuerdan y fijan las líneas generales de la política educativa cuya ejecución se da de forma descentralizada. ¿Cuál era, entonces, el diagnóstico, del que se partía en 2003 a nivel nacional? En primer término, que: “hay niños, jóvenes y adultos aún fuera de las escuelas, y otros que están dentro recibiendo una educación insatisfactoria. Nos comprometemos a seguir trabajando para encontrar respuestas a estos desafíos”. Fue en el marco de ese compromiso de trabajo que en 2004 se lanzó el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos. En agosto de ese año, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología delimitó una serie de acciones. En primer lugar, a nivel organizativo, se estableció que el programa se efectuaría mediante convenios entre el Ministerio de Educación y cada una de las jurisdicciones, es decir, de forma descentralizada. Asimismo, se atenderían criterios de gradualidad para su implementación contemplando las acciones que previamente estuvieran llevándose a cabo en los territorios provinciales.

⁷ Consejo Federal de Educación. 2003. Educación en la Democracia. Balance y perspectivas. Documento presentado en la última Asamblea del Consejo Federal de Educación.

El programa reconocía que el sistema educativo formal tenía dificultades para incorporar a las personas analfabetas.⁸ Por eso, entre el 2004 y 2007, proponían alfabetizar a jóvenes analfabetos a partir de los 15 años y favorecer la articulación con la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) para garantizar el cumplimiento de la educación básica obligatoria. Se estimaba que la población beneficiaria alcanzaría a unas 600.000 personas. El plan era un marco de acción común y conjunto entre el Ministerio de Educación y la OEA, Oficina Regional Buenos Aires.⁹

El programa contaba con dos fases: una acelerada y otra de inclusión de las personas recientemente alfabetizadas en las instituciones de la EDJA. La fase introductoria se valía de alfabetizadores voluntarios “integrantes de organizaciones no gubernamentales, sindicatos, agrupaciones barriales, organismos religiosos, alumnos de institutos de formación docente, etcétera” o bien docentes de la modalidad de adultos.¹⁰ Se entendía que se podía “completar el ciclo de alfabetización, en unos seis meses, reuniéndose dos o tres veces por semana, en encuentros de alrededor de dos horas”.¹¹ Se destaca este esquema porque será el que otros programas utilizarán más tarde.

En lo que se refería al uso de sedes entendían que al “definir los lugares en los cuales se establecerán los centros alfabetizadores” se tendría que considerar la incidencia del lugar en la permanencia de los cursantes. Por eso, se priorizarían lugares “significativos” y de fácil acceso tales como “domicilios particulares, sedes de sindicatos u organizaciones barriales, instituciones escolares, etcétera”.¹² El programa se lanzó oficialmente en septiembre de 2004 y, según un informe oficial, para 2007 contaba con más de “466 entidades de distintos sectores”.¹³ Se trata de un número significativo si consideramos que toda la EDJA contaba con 2.337 unidades educativas para el mismo año.

En junio de 2004, otro documento fijó criterios generales para la reforma de la escuela secundaria. Entre otros puntos se impulsaba el desarrollo de innovaciones en el modelo institucional “con una dinámica centrada en el acompañamiento y seguimiento de los alumnos, en la compensación de aprendizajes, en las estrategias efectivas de reinserción escolar”.¹⁴ También se promovían “nuevas formas de organización de los

⁸ Resolución N° 226/04 del Consejo Federal de Educación (agosto de 2004), 2.

⁹ Resolución N° 226 2004, 4.

¹⁰ Resolución N° 226 2004, 5.

¹¹ Resolución N° 226 2004, 6.

¹² Resolución N° 226 2004, 7.

¹³ Informe CONAPLU N° 95/07, *Informe nacional sobre el desarrollo del aprendizaje y la educación de adultos*, 2008, 5.

¹⁴ Resolución N° 216 y Anexo 1 del Consejo Federal de Educación (junio de 2004), 5.

espacios y la jornada escolar, tendiendo hacia otras lógicas de agrupamiento tanto de docentes como de alumnos y otro vínculo pedagógico, para mejorar la experiencia escolar de los jóvenes”. En lo que refería a la reinserción escolar, el documento promovía el “desarrollo de estrategias diversas para la inserción y reinserción de los jóvenes que hoy no se encuentran en la escuela.”. También se impulsaban “distintas formas de organización curricular (disciplinas, áreas, módulos, etc.)”.¹⁵ El documento destacaba la necesidad de un mínimo de horas de cursada, sobre todo para el tercer ciclo de EGB, y metas por tipo de escuela (urbana, rural, suburbana).

En 2005, Argentina, en el marco de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), los jefes de Estado y de Gobierno, en la XV Cumbre Iberoamericana realizada en la ciudad de Salamanca para erradicar el analfabetismo, presentó como una de sus principales acciones el Programa Nacional de Alfabetización. En el informe se resaltaba:

modelo de gestión conjunta, que asocia y articula las capacidades y acciones de las organizaciones de la sociedad—gremios, ONG, organizaciones barriales, territoriales, confesionales—, los organismos del Estado Nacional y Provincial emplazados en las comunidades con mayores dificultades socioeconómicas, las universidades, los sistemas educativos jurisdiccionales y el MECyT.¹⁶

El informe reconocía que el programa trabajaba con alfabetizadores voluntarios, mayores de 18 años, cuyo único requisito era tener completo el nivel secundario sin formación docente. También se defendía la ampliación de sedes a través del uso de espacios no escolares.

El año 2006 se concentró en los debates por la nueva ley de educación. Lo que interesa en relación a este artículo son las discusiones sobre la educación de adultos. El proceso de discusión se inició en abril de 2006 y finalizó con la sanción de la ley en diciembre de ese mismo año. Distintas características del texto se ocupan de la EDJA y fijan, principalmente, dos características: su integralidad y de su carácter “a lo largo de toda la vida”. El Título I de la Ley sancionó que la EDJA debía brindar “una formación integral y a lo largo de toda la vida, de calidad, con igualdad de oportunidades, sin discriminaciones, fundada en los valores éticos y democráticos”.¹⁷

¹⁵ Resolución N° 226 2004, 1.

¹⁶ Organización de Estados Iberoamericanos 2006. *Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas*. 2007-2015, 13.

¹⁷ *Poder Ejecutivo de la Nación Al Honorable Congreso de la Nación*. Mesa de Entradas. Senado de la Nación. Buenos Aires, 16 de noviembre, 2006, 5.

En el marco de la promoción de una estrecha gestión asociada entre distintas áreas de gobierno (educación, desarrollo social y salud) la ley impulsó el uso óptimo de recursos incluyendo “en el plano de la educación no formal, una fuerte participación de la familia y de las organizaciones de la comunidad”.¹⁸ En el mismo sentido, los programas de educación para jóvenes y adultos debían articularse con otros ministerios y con el mundo de la producción y del trabajo. A su vez, la modalidad debía desarrollar una serie de objetivos y criterios. En materia de contenidos de “*formación básica* que permita desarrollar *capacidades* de expresión, comunicación, relación interpersonal y de construcción del conocimiento, atendiendo las particularidades socioculturales, laborales, contextuales y personales de la población beneficiaria”.¹⁹ También se reconoció la importancia de priorizar la contextualización de la enseñanza. Asimismo, se planificaba “otorgar certificaciones parciales y certificar saberes adquiridos a través de la experiencia laboral”, desarrollar acciones educativas semipresenciales y a distancia y el manejo de las nuevas tecnologías.

Por su parte, el artículo 138° comprometía al Ministerio de Educación y el Consejo Federal de Educación a la creación de “programas a término” destinados a garantizar la erradicación del analfabetismo y el cumplimiento de la educación obligatoria para mayores de dieciocho años. Esos programas podían tener formatos presenciales y a distancia. Fue ese artículo el que impulsó la creación del Plan FinEs.

En noviembre de 2007, se empezó a definir el largo camino hacia la serie de transformaciones que impactarían sobre la modalidad “desde afuera” a propósito de la creación de un nuevo circuito dirigido a jóvenes y adultos. La Resolución 22/07 aprobó los “Lineamientos. Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos 2007-2011”. En ese sentido, el documento destacaba que, desde 2003, se rompía con la tenencia a la desatención de la modalidad de adultos que había inaugurado la última dictadura militar. Se buscaba, ahora, “generar una articulación organizativa y curricular entre las ofertas de formación para el trabajo y las de la terminalidad de niveles”.²⁰ Se recuperaba así, la experiencia previa del Plan Nacional de Alfabetización organizado por Raúl Alfonsín en la década del 80 y del Plan Socio Educativo desplegado en los años noventa.

¹⁸ *Poder Ejecutivo de la Nación Al Honorable Congreso de la Nación*. Buenos Aires, 16 de noviembre, 2006, 7.

¹⁹ *Poder Ejecutivo de la Nación Al Honorable Congreso de la Nación*. Buenos Aires, 16 de noviembre, 2006, 39.

²⁰ Resolución N° 22 del Consejo Federal de Educación. Anexos I y II (noviembre de 2007), 4-5.

La Resolución fijaba metas: para el 2011, triplicar la población atendida en la EPJA y “lograr que al 2015 completen la educación obligatoria el 100% de los jóvenes de la franja 18-30 años y el 70% de los mayores de 30 años”. Reconocían que la población que tenía primaria completa pero no la secundaria era mayor a los diez millones de personas. Entre 18 y 29 años había 2.590.161 personas sin secundario completo, entre 30 y 39 años 1.993.452 personas, y de 40 o más años, la cifra ascendía a 5.531.954.²¹

Para alcanzar esa meta, los funcionarios consideraban necesaria “la construcción de alianzas estratégicas con distintos sectores sociales, culturales y de la actividad económica, con el protagonismo de los sujetos y destinatarios de la acción educativa”.²² Por eso, bregaban por “implementar nuevos modelos institucionales que sean convocantes y den respuesta a las posibilidades y necesidades de la población destinataria”.²³ Se trataba de “producir un salto cualitativo; que con una nueva mirada permita superar las limitaciones tradicionales que ha tenido el sector”.

A su vez, se buscaba garantizar “el funcionamiento de los servicios educativos en lugares, horarios y periodos pertinentes a las condiciones de vida, realidad laboral y valores culturales de las poblaciones destinatarias”. La Resolución dispuso priorizar a la población 18-40 años.

La educación de adultos en la era de la obligatoriedad: los primeros trazos del FinEs 2, 2008-2011

Como se dijo al inicio de este artículo, el Plan FinEs mutó de un programa dirigido a deudores de asignaturas de la escuela secundaria para que terminaran sus estudios a un nuevo formato de escolaridad destinado a mayores de 18 años.²⁴ Así, el nuevo programa completaba la creación de un circuito nuevo para jóvenes y adultos “específico, adaptado a sus posibilidades y necesidades” que no implicaba ya el mero acto de rendir una materia pendiente, sino que pretendía ser una vía de inicio o de forma para completar cualquier nivel educativo obligatorio de forma completa y con la posibilidad de transitarlo en esta nueva estructura de inicio a fin. El programa original habilitó el funcionamiento de las sedes en escuelas secundarias, bachilleratos o CENS de adultos, inicialmente en otras 2.000 escuelas secundarias comunes y técnicas y en organismos de la administración pública nacional, provincial, municipal, entidades

²¹ Resolución N° 22 2007, 12.

²² Resolución N° 22 2007, 5.

²³ Resolución N° 22 2007, 7.

²⁴ Resolución N° 66/08, 3.

gremiales, cámaras empresarias, organizaciones de la sociedad civil e iglesias de diversos credos, entre otros.

Las entidades convenientes—que incluían parroquias, asociaciones civiles, ONGS o clubes—debían difundir la convocatoria del programa entre sus afiliados e integrantes, relevar y clasificar la demanda, gestionar la documentación pertinente de los estudios y materias adeudadas, tramitar inscripciones, proveer y administrar los recursos del plan, llevar registro de alumnos y tramitar el seguimiento de toda la documentación pertinente. Para esos menesteres contarían con un referente-administrativo cuya tarea era voluntaria. Como se ve, se trata de tareas para las que las escuelas de adultos contaban con personal específico.

El nuevo programa no formaba parte de una iniciativa aislada. En el mes de octubre de 2009, el Consejo Federal de Educación aprobó la Resolución N° 84/09 que fijó los “lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria”. De cara a la articulación de sectores, impulsaban “el trabajo asociado entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil [...] en la construcción de alianzas con la finalidad de articular recursos para el reingreso y la permanencia de adolescentes y jóvenes que se encuentren fuera del sistema educativo”.²⁵ Se planteaba la necesidad de modificar las ofertas existentes y sumar distintos actores como corresponsables de la educación.

Para dar lugar al sostenimiento de las trayectorias entendían que se debían plantear, por lo menos, tres recorridos formativos. Por un lado, por disciplinas abierto a que se produzcan algunas variaciones como que el alumno opte, elija recorridos, se cuatrimestralicen las disciplinas y la extensión de los ámbitos de aprendizaje. En segundo lugar, establecer saberes vinculados a otros campos de producción articulados a partir de temas o problemas.²⁶ Esa vía requería la reagrupación de estudiantes y la incorporación de otros ámbitos por fuera de la escuela para el desarrollo de las distintas temáticas. Por último, la tercera opción se refería al desarrollo de actividades vinculadas al arte, deporte, recreación, naturaleza entre otras. Acorde con esos nuevos reagrupamientos se redefinirían las formas de evaluación.

En lo que refiere específicamente a la educación de jóvenes y adultos, la Resolución establecía que se:

²⁵ Resolución N° 84/09 del Consejo Federal de Educación (octubre de 2009), Anexo, 7.

²⁶ En las escuelas secundarias comunes y también en las escuelas destinadas para adultos las materias son de cursada anual. Cuatrimestralizarlas implicaba o bien reducir contenidos o concentrarlos.

garantizará una formación integral tendiente a la construcción de saberes y al desarrollo de capacidades vinculadas a las interacciones humanas en contextos diversos, al mundo del trabajo con relación al entorno sociocultural y político de la sociedad y al fortalecimiento de la ciudadanía para posibilitar el desarrollo personal y social, de acuerdo a los ejes formulados en los Lineamientos Curriculares para Modalidad.²⁷

Formación integral vinculada a contextos diversos (fragmentación), mundo del trabajo y ciudadanía aparecen como las tres grandes líneas directrices de la modalidad. La creación de formatos específicos para esa población era uno de los puntos salientes, así como “fortalecer estrategias de aceleración y/o formatos específicos de escolarización para: alumnos con sobreedad, trabajadores, madres y padres adolescentes, poblaciones migrantes, adultos, repitentes, con discapacidades transitorias o permanentes, entre otros”.²⁸ En esa dirección, durante el 2009, distintas resoluciones del Consejo Federal se encargaron de prescribir algunas de estas características.

En noviembre, se aprobó la Resolución N° 88/09 que fijó la “institucionalidad y fortalecimiento” para la educación obligatoria. Allí se establecieron los planes de mejora institucional y jurisdiccional. Los Planes Jurisdiccionales tenían por objetivo fijar las metas a corto y mediano plazo para garantizar la obligatoriedad del secundario en cada territorio. Los planes tenían que fijar acciones para “ampliar la cobertura” e incorporar a los jóvenes y adultos desescolarizados. Para eso, se tenían que identificar las necesidades de infraestructura, cargos docentes y equipamiento buscando la colaboración de organismos estatales y sociales. En ese contexto de “ampliación”, el Plan FinEs 2 se convertirá en el programa estrella de varias provincias incluida la jurisdicción educativa más grande de todo el país, la provincia de Buenos Aires. Será esa oferta y no otras la encargada de expandir la modalidad de jóvenes y adultos y esa expansión se hará en detrimento de la modalidad histórica: los CENS, bachilleres para adultos y secundarias para adultos.

En sintonía con el debate internacional, se fijaba que la educación de adultos debía diseñar e implementar “formas de *organización flexibles* que permitan al joven y al adulto encontrar un ámbito en que se lo reconozca como tal”.²⁹ Flexibilizar, en realidad, implicaba “acelerar” la graduación recortando el currículum.

²⁷ Resolución N° 84 2009, Anexo, 19.

²⁸ Resolución N° 84 2009, Anexo, 28.

²⁹ Resolución N° 87/09 del Consejo Federal de Educación, Anexos (octubre de 2009), 7. Las cursivas son agregadas.

Por eso, se proponía avanzar en el reconocimiento de los saberes extra-escolares. El documento resultaba claro: “se debe reconocer y acreditar la formación que el joven y adulto obtuvo al margen de los dispositivos convencionales del sistema educativo formal, generando puntos de partida diferentes al ingresar al sistema”.³⁰ Se partía de un diagnóstico: Entre los expulsados del sistema educativo se encontraban jóvenes entre los 14 y 25 años.³¹

Con esta nueva población, la modalidad tendría que resolver la discontinuidad escolar de esa nueva franja etaria: “hay que destacar que una gran dificultad en la población de esta modalidad consiste en mantener la condición de regular en los cursos presenciales con asistencia diaria ya que a las razones geográficas o climáticas se agregan los motivos personales o laborales”. Para superar ese cuadro se propuso la incorporación de las nuevas tecnologías o formatos semipresenciales o a distancia para la EDJA. En ningún momento se incluye en el análisis las condiciones de vida reales de casi un tercio de la población, esa en condiciones de pobreza estructural consolidada, a las que ese mismo aislamiento geográfico le impide también beneficiarse de condiciones de vida que les permitan aprovechar estrategias de estudio en línea.

En efecto, la suspensión de clases presenciales por la pandemia mundial del COVID-19 mostró a nivel local los límites para garantizar la continuidad remota de la educación a nivel general. Según los informes de diagnóstico oficial, el 55% de la población es pobre, el 45% de los hogares no disponía de una computadora en funcionamiento y 53% no cuenta con una computadora liberada para uso educativo, cuadro que se agrava en la educación de adultos cuando conviven distintas generaciones de estudiantes. En materia de conectividad, en los hogares urbanos, 3 de cada 10 de hogares no tenían acceso fijo a Internet, el 27% accedía solo desde el celular y por lo menos el 3% contaba con ningún tipo de acceso a internet en su hogar. Además, el 35% tenía problemas con su conexión (Ministerio de Educación 2020). A más de una década de las sugerencias del texto que aquí se reseña, las condiciones materiales para garantizar un sistema semipresencial o a distancia mostraron sus límites y las dificultades se acentúan en hogares sostenidos por mujeres como jejas de hogar o denominados monomarentales. La estrategia era hallar a los estudiantes: “debemos de ir en busca de nuestros futuros estudiantes a sus hogares, lugares de trabajo, vía convenio con empresas o mediante la participación y/o colaboración de distintas entidades

³⁰ Resolución N° 87 2009, 9.

³¹ Resolución N° 87 2009, 12.

intermedias, sean municipios, sindicatos, uniones vecinales, bibliotecas populares, cooperativas iglesias, etc.”³²

En la propuesta, el currículum debía combinar e integrar ofertas educativas de formación general y formación técnico-profesional. Todo en sintonía con las motivaciones, capacidades y proyectos futuros de los sujetos jóvenes y adultos. La flexibilidad resultaba clave, por eso se debía contar con la posibilidad de iniciar, discontinuar y retomar la formación y de reorganizar el tiempo presencial requerido favoreciendo el aprendizaje autónomo. De hecho, la Resolución dejaba en claro que esa apertura era requerida para el sistema educativo en general.³³

Otro elemento presente era el establecimiento de la idea de “carga de trabajo total” y la organización modular. Así, debía considerarse todo el tiempo de estudio del alumno no solo el que se encontraría en clase. Este mecanismo permite el establecimiento de la equivalencia de los planes con una menor carga de cursada (dos días a la semana versus cinco, por ejemplo) sosteniendo que se está frente a la misma versión del plan de estudios, lo que resulta, dadas las trayectorias de los estudiantes y sus posibilidades, dudoso.

En septiembre de 2010, el Consejo Federal de Educación sancionó la Resolución N° 118. La nueva resolución se encargaba de remarcar aspectos críticos a la educación de adultos tradicional con el fin de justificar los cambios que se desarrollaban. Destacaban que el circuito educativo tradicional para adultos tenía rígidos mecanismos de control, desgajados de las necesidades de los sujetos jóvenes y adultos sin considerar el contexto socioeconómico y político. La nueva institucionalidad de la educación de adultos debía abrirse “hacia la comunidad y a las diferentes organizaciones” para dar lugar a una “educación inclusiva fuertemente articulada con su entorno” con nuevas categorías de espacio y tiempo.³⁴ Apostaban, una vez más, a la flexibilidad, a la organización modular de los contenidos y a las acreditaciones parciales y los esquemas no graduados. Así, para aumentar las posibilidades de participar en el sistema educativo de aquellos que habían sido excluidos, la normativa apuntaba a que se recuperen las capacidades “ya adquiridas por el joven o adulto como resultado de su trayectoria en la educación no formal o informal”.

³² Resolución N° 87 2009, 17.

³³ Resolución N° 87 2009, 19.

³⁴ Resolución N° 118 del Consejo Federal de Educación (Iguazú, septiembre de 2010), 8.

El estudiante debía valerse de su propia autonomía de trabajo para organizar un tiempo de trabajo escolar y otro no escolar pero necesario para su escolaridad. En este punto, resulta interesante señalar la contradicción existente entre los elementos del diagnóstico y las soluciones propuestas: mientras la vida del estudiante completa contra la posibilidad de cursar se supone que autónomamente encontrará ese tiempo y solo, por cuenta propia, diagramará un plan para alcanzar esos objetivos.

En paralelo a toda esta serie de transformaciones se realizaron una serie de investigaciones sobre el funcionamiento de la modalidad de jóvenes y adultos. En 2010, el Ministerio de Educación de la Nación y la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) publicaron un informe de las trayectorias escolares de los jóvenes y adultos que estudiaban en la EDJA.³⁵ El informe se centraba en los resultados de una indagación cualitativa centrada en jóvenes y adultos entre 25 y 40 años que habitaban en la Ciudad de Buenos Aires. Como se mostrará el diagnóstico coincidía con la serie de cambios que se iban realizando.

El informe establecía, primero, la población objetivo. Según los datos del Censo de 2001, “14.557.202 personas de 20 años y más no concluyeron la escolaridad media, cifra que representa el 63,78% del total de la población. De este total, sólo el 3,42% asistía -al momento del censo- a algún nivel del sistema educativo”.³⁶ Pese a ello, destacaban el aumento en la matriculación a la modalidad desde 1996-2006 aunque no en la medida suficiente.

De las entrevistas, inferían la existencia de ciertas mutaciones en la tradicional EDJA. Por un lado, los alumnos llegaban a los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) con un bajo nivel de formación. Por otro lado, el desafío de atender nuevas trayectorias escolares. Los entrevistados señalaban que ahora se:

empieza a recibir a los expulsados del sistema de media urbana. Esos que son expulsados, empezaron a aparecer como alumnos de CENS, al cumplir los 18 años. Gente que queda 2, 3 años boyando por el barrio, no se escolariza y cuando cumple 18 años aparece la propuesta del CENS. Está bajando mucho la edad promedio.³⁷

Los directores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) también advertían sobre la superposición de ofertas (CENS, Adultos 2000, FinEs 1 y

³⁵ Ministerio de Educación. 2010. *Trayectorias socio-educativas de jóvenes y adultos y sus experiencias con la escuela media*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/01-serie-investigacion.pdf>.

³⁶ Ministerio de Educación. 2010. *Trayectorias socio-educativas de jóvenes y adultos y sus experiencias con la escuela media*, 14.

³⁷ Ministerio de Educación. 2010. *Trayectorias socio-educativas de jóvenes y adultos y sus experiencias con la escuela media*, 24.

Fortalecimiento, CFP). Este aspecto también era común en la otra gran jurisdicción educativa que conforma la provincia de Buenos Aires. Los entrevistados evaluaban, también, negativamente el currículum por considerar que no se correspondían los objetivos deseados con el grado de preparación con el que llegaban los alumnos. Uno de los testimonios de un docente de CENS ilustra el planteo más general del documento:

Si vos le pedís a un tipo de 35 o 40 años que hace 10 años que no va a la escuela o a alguien que terminó el PAEBYT (nota del editor: Programa de Alfabetización, Educación Básica y Trabajo) y se incorpora al secundario y pretendés que el tipo divida por 4 cifras, digamos, ahí hay un extrañamiento respecto de lo que es la estructura lógica de ese tipo, tenemos que partir de otro lado. ¿Quién divide esto? ¿Quién de nosotros divide por cuatro cifras? [...] vos lo que tenés que hacer es que el sistema del adulto, sobre todo en estos barrios, conozcan las estructuras lógicas de pensamiento y de operatividad que tienen en el cerebro estos sectores sociales. [...] en esas cosas el sistema de adultos está absolutamente burocratizado (Docente CENS).³⁸

Se sugería trabajar con “emergentes” y contextos problematizadores, con diseños curriculares bajo la forma de módulos, etc. El informe establecía una serie de conclusiones: la pertinencia de las ofertas educativas en esta modalidad constituye un elemento facilitador en el proceso de revinculación escolar de los jóvenes y adultos. Sin embargo, surge claramente de las entrevistas realizadas que, si bien es una condición necesaria, no necesariamente es suficiente para lograr la inserción, continuidad, permanencia y egreso. El desafío de promover una “vuelta a los estudios” involucra una particular complejidad: por un lado, el diseño de propuestas o dispositivos educativos variados y flexibles dadas las características de la población destinataria.³⁹

Lo cierto es que la nueva normativa apelaba a la dimensión individual para explicar problemas sociales desligando a la política educativa estatal de cualquier tipo de responsabilidad. Como surge en la cita anterior, mientras el universo posible de la educación de adultos estaba conformado por más de 14 millones de personas apenas poco más de medio millón se insertaba en alguna de las ofertas existentes. Sin embargo, no se problematizaba tal situación y se suponía que, estudiar o no, formaba parte de los mecanismos subjetivos e individuales del “darse una chance”. Así, el Estado solo promovería, a decir de los funcionarios, metas para la democratización del sistema educativo (o sea flexibilizar). Ahora, una vez cumplido tal objetivo, luego todo giraba

³⁸ Ministerio de Educación. 2010. *Trayectorias socio-educativas de jóvenes y adultos y sus experiencias con la escuela media*, 27.

³⁹ Ministerio de Educación. 2010. *Trayectorias socio-educativas de jóvenes y adultos y sus experiencias con la escuela media*, 74.

en torno a la esfera personal, es decir, lo que el individuo hacía y lograba a partir de esa democratización.

Del FinEs 2 a Adultos, 2011-2015

Durante 2012, el lanzamiento del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 (PNEOyFD) sancionado por Resolución N° 188/12 formuló los principales objetivos para los próximos cinco años. Con relación a políticas dirigidas a jóvenes y adultos, esta resolución establecía que se brindarían “horizontes de realización a jóvenes y adultos”. Para el nivel secundario, las jurisdicciones desarrollarían estrategias para eliminar la sobreedad y el acceso al sistema de la población no escolarizada de la franja etaria de 14 a 17 años, se articularía con la comunidad, se mejoraría la calidad y se sostendrían las trayectorias. Específicamente para la modalidad asumirían el compromiso de sostener “la estrategia nacional de alfabetización, continuidad educativa y culminación de estudios primarios y secundarios” y para ello, el programa “Encuentro y FinEs desarrollan alternativas pedagógicas e institucionales en los departamentos con mayor índice de analfabetismo en relación a la media del país, y en los departamentos con mayores porcentajes de población sin finalizar la escuela primaria y secundaria”. El nuevo programa FinEs también serviría para “ampliar la vinculación entre educación, trabajo, producción y contexto local” a través de distintos convenios entre los sectores vinculados al trabajo y a la producción.⁴⁰ Así, empieza a aparecer muy claramente en la normativa la voluntad de institucionalizar el nuevo programa dadas sus ventajas como alternativa para la educación de jóvenes y adultos.

Un año más tarde, se publicó un nuevo informe ministerial sobre la EDJA que examinaba quiénes eran los estudiantes de la modalidad jóvenes y adultos (De La Fare 2013). El estudio cualitativo presentaba los resultados de un trabajo de campo realizado en siete CENS de un partido del conurbano bonaerense en los meses de mayo y junio de 2012. El informe contenía los resultados de una serie de entrevistas individuales y grupales a estudiantes, docentes y personal de los equipos directivos, también de algunos egresados que se encontraban en los establecimientos cuando se efectuaron las visitas.

A través de las entrevistas se destacan una serie de transformaciones introducidas en esas escuelas. Por un lado, “la disponibilidad de servicios educativos

⁴⁰ Resolución N° 188 del Consejo Federal de Educación (diciembre de 2012), 26-28.

próximos territorialmente a los domicilios constituía, para los estudiantes entrevistados, la posibilidad para continuar o retomar la escolaridad del nivel” (De La Fare 2013, 46). La existencia de ofertas en distintos turnos también incidía en el aumento de la matrícula. Esa proximidad era importante, pero destacaban un aspecto más general: la estrecha relación entre condiciones de vida y la posibilidad de continuar los estudios. En ese cuadro, la carencia de gabinetes y equipos profesionales para atender las distintas problemáticas aparecía como uno de los puntos a resolver en las escuelas o, más bien, se expresaba como una demanda por parte de los directivos entrevistados. Lo mismo para la disponibilidad de guarderías y/o jardines centralmente para las alumnas madres.

Al momento de realizarse el informe, los directivos no tenían un acuerdo sobre el impacto de las nuevas iniciativas, como el Plan FinEs 2, en el conjunto de la modalidad. Algunos lo consideraban como otro tipo de oferta educativa que complementaba la acción del CENS en tanto éstos no lograban responder a toda la demanda existente; otros lo criticaban por su “escasa institucionalidad” (De La Fare 2013, 50-51).

Con relación a los resultados que arrojan las entrevistas a los estudiantes aparecen toda una serie de explicaciones sobre qué los hacía volver a estudiar: la necesidad del título secundario para mejorar la situación laboral, como meta y/o logro personal, para ayudar a sus hijos en sus propios procesos de escolarización (esto en su mayoría fue destacado por las estudiantes mujeres). Dentro de los obstáculos a sortear mencionaban el cuidado de los hijos (en general también referido por las alumnas) y el trabajo (en general, changueo).⁴¹ Además, dentro de los aspectos que caracterizarían al CENS valorados positivamente por los alumnos se encontraba la mayor flexibilidad y las mayores oportunidades respecto de la secundaria común (rasgo destacado sobre todo por la población del CENS más joven) y lo distintivo del vínculo pedagógico con los docentes.

En sus conclusiones, el informe recupera la heterogeneidad de la matrícula con dos grupos bien marcados (uno joven y otro “adulto”):

Esta heterogeneidad exige un trabajo diversificado, que contemple para los diferentes sujetos distintos modos de relación con el conocimiento, el tiempo de aprendizaje y los saberes. También la experimentación de diferentes escolaridades previas sin dejar de considerar que tienen en común el hecho de estar actualmente intentando reconstituir y/o retomar una escolaridad sistemática que fue interrumpida (De La Fare, 2013, 84)

⁴¹ La expresión remite al trabajo informal e itinerante en el marco de una desocupación más o menos crónica.

Una vez más, la posible solución ante las distintas trayectorias escolares: flexibilizar. Porque, tal como refleja la cita, no se trataba solo de respetar los distintos tiempos y adecuar métodos de trabajo para esa diversidad. La propuesta implicaba diversificar el conocimiento y los saberes, en tanto, contenidos mínimos y objetivos. Esto quedará solidificado en la noción de módulos de contenidos.

Transcurrieron dos años para que, a nivel nacional, mediante la Resolución N° 254/15, el Consejo Federal de Educación aprobara los “Marcos de Referencia para la Modalidad de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos-Lineamientos para la construcción de diseños y/o planes de estudio jurisdiccionales”. Así, en 2015, se ampliaba lo fijado anteriormente por la Resolución N° 118. En materia curricular, la EDJA debía: “proyectar el conocimiento en acciones, movilizar los saberes para aplicarlos a situaciones de la vida cotidiana y llevar adelante proyectos. Es decir, se resignifica el conocimiento escolar a partir de Situaciones Problemáticas reales y Proyectos de Acción para desarrollar capacidades”.⁴²

Los Proyectos de Acción consistían en el desarrollo de actividades que respondieran a necesidades sociales significativas del contexto local, provincial o nacional. En suma, el eje del currículum se colocaría en la construcción de “capacidades”. El currículum debía partir de la realidad de los sujetos y de su hacer cotidiano. La estructura curricular se definía acorde con los “criterios de flexibilidad y apertura”, en tiempo y espacio y a la realidad de cada estudiante contextualizando los contenidos de enseñanza.⁴³ Por su parte, la evaluación debía dar cuenta del avance en el desarrollo de capacidades por parte de cada alumno.

En octubre de ese mismo año, se presentó otro informe destinado a analizar la oferta dirigida a la franja de jóvenes entre 14 y 17 años.⁴⁴ Esa franja etaria fue recibida por la modalidad de adultos, por lo menos, hasta el 2015. En general, el diagnóstico recuperaba ciertas características comunes para esa oferta para menores de 18. Por un lado, un elemento común a todos los programas era la flexibilidad en los formatos y las acreditaciones parciales de contenidos/módulos. Entendían que se trataba de “estrategias diferenciadas para la inclusión educativa” y que sustentaban un camino para

⁴² Resolución N° 254 del Consejo Federal de Educación (Buenos Aires, mayo de 2015), 2. Las cursivas son agregadas.

⁴³ Resolución N° 254 2015, 4.

⁴⁴ Ministerio de Educación. 2015. *Políticas de revinculación y terminalidad escolar. Reflexiones en torno a los abordajes contemporáneos orientados a universalizar la educación secundaria.* <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/serie-debate-nro-19-web.pdf>.

lograr la universalidad del nivel fijada por la Ley de Educación Nacional. También señalaban la importancia de la participación de actores no escolares (organizaciones de la sociedad civil) en los procesos de vinculación y permanencia de los jóvenes estudiantes destinatarios de esos programas que, al mismo tiempo, permitían la ampliación y diversificación de la oferta. La proximidad (territorialidad) colocaría a esas organizaciones en un mejor lugar para garantizar la rearticulación escolar. Su aporte era vital para: “conseguir sedes por fuera de las escuelas; de espacios que contengan ofertas de formación laboral o los talleres que actúan como espacios transicionales”.⁴⁵ Aunque reconocían que, de alguna manera, se apelaba a infraestructura precaria y que la elección de una sede no-estatal podía definir quién iba y quién no. En la misma dirección advertían que “la lógica de programas contiene en sí misma la posibilidad de generar un efecto de dispersión o cierto debilitamiento de las invocaciones de orientación universal e igualitaria”. Como lo que se buscaba era expandir la modalidad a través de esas ofertas y para evitar esos peligros se bregaba por:

arreglos institucionales sólidos, equipos de trabajo y recursos que permitan llevar adelante las acciones que se proponen, sin desconocer las prácticas que con mucho esfuerzo, voluntad y compromiso llevan adelante numerosos agentes involucrados en el trabajo con adolescentes y jóvenes. Pero, en ocasiones, se produce una intensificación del trabajo docente cuando las iniciativas se apoyan en este plus, promoviéndose así una implementación sostenida en gran medida en el voluntarismo de sus actores.⁴⁶

Toda la etapa está atravesada por la incorporación de nuevos actores en materia de educación de jóvenes y adultos y en la institucionalización de su participación. Esa modificación debía ir de la mano de la flexibilidad del formato escolar y también de los contenidos a enseñarse (módulos, proyectos situados, reconocimiento de trayectorias). Solo así se alcanzaría el cumplimiento de la nueva obligatoriedad escolar fijada por la ley. Lo cierto es que esta búsqueda de transformación se observa a lo largo de todo el período estudiado, aunque se intensifica con el lanzamiento de nuevos programas socioeducativos como fue el FinEs 2.

Conviene preguntarse cuál fue el impacto de esta promoción a nivel normativo de la participación comunitaria para alcanzar una mayor cobertura de las sedes y ampliar la oferta dirigida a jóvenes y adultos. Según un informe del Ministerio de Educación nacional, si se considera la apertura de sedes que habilitó el Plan FinEs 2, solo en la

⁴⁵ Ministerio de Educación. 2015. *Políticas de revinculación y terminalidad escolar. Reflexiones en torno a los abordajes contemporáneos orientados a universalizar la educación secundaria*, 31.

⁴⁶ Ministerio de Educación. 2015. *Políticas de revinculación y terminalidad escolar. Reflexiones en torno a los abordajes contemporáneos orientados a universalizar la educación secundaria*, 32.

provincia de Buenos Aires se registraron, para el primer cuatrimestre de 2017, un total de 2.772 sedes cuando en todo el país existían 4.940 escuelas para jóvenes y adultos y de esas 1.460 se encontraban en la provincia de Buenos Aires. El Informe del Ministerio detallaba que “no están establecidos criterios específicos de infraestructura para la apertura de una sede”, solo la autorización del Inspector de que ese espacio era apto. Así, esa ampliación de la capacidad instalada se realiza de manera tercerizada (o paraestatal) y como se vio se impulsó que la EDJA emulara esa capacidad. Para finalizar, algunos pocos datos estadísticos para medir el impacto de los cambios. Un muestro de 28 sedes de la provincia mostraba que tres pertenecían a sindicatos, dos a grupos políticos y/o movimientos sociales cuyos nombres no se detallaban, ocho estaban ligadas a contextos estatales, cuatro a parroquias o iglesias, diez a ONG y asociaciones civiles y, finalmente, una a un espacio rural.⁴⁷ Además, el nuevo programa había matriculado casi un 59% más de estudiantes que el total del circuito formal primario y secundario de adultos. Si comparamos solo con la secundaria EDJA, mientras la secundaria de adultos bonaerense en 2017 registraba un total de 163.317 alumnos, el informe del ministerio nacional relevó a 135.000 alumnos en Fines 2, casi el 83%. El promedio de sedes oscilaba entre 2.387 y 2.772 solo en la provincia de Buenos Aires. Los números mostraban un claro predominio de esa nueva oferta lo que explicaría la búsqueda por parte de los funcionarios públicos de generalizar sus características al resto de la modalidad.

La EDJA en la provincia de Buenos Aires

La serie de transformaciones que se impulsaron en la legislación nacional se tradujeron también en distintas acciones y programas en la provincia de Buenos Aires. No se pueden sintetizar aquí todos, pero se señalan los más sustantivos. La Ley de Educación provincial (Ley N° 13.688 de 2007) contiene varios elementos que refieren a la dinámica de la modalidad, redefinen objetivos y prioridades con un encuadre flexible tal como se impulsa desde el nivel nacional. Por ejemplo, en los fundamentos se define educación de manera amplia:

abarca el conjunto de procesos formativos que se desarrollan en todos los ámbitos sociales de la provincia de Buenos Aires desde los cuales se produce, intercambia, transmite y adquiere cultura: en las instituciones de enseñanza y aprendizaje, en los movimientos e instituciones de la sociedad civil, en el trabajo, en las actividades productivas y culturales y en los medios de comunicación (Gobierno de la provincia de Buenos Aires, Ley 13.688)

⁴⁷ Ministerio de Educación. 2018. *Investigación evaluativa del plan FinEs 2*, 27.

Se trata de una definición que amplía la noción de hecho educativo, así como la espacialidad en la que esos procesos pueden llevarse a cabo los distintos procesos. Esto resulta concurrente con lo señalado en el acápite anterior: la expansión de la modalidad a partir del uso de sedes no escolares. La Ley reconocía que “jóvenes, adultos y adultos mayores” tenían el “derecho al acceso, permanencia y graduación en todos los niveles”.

También se evidencia una preocupación por alcanzar a los potenciales desertores recientes de la escuela secundaria obligatoria y a aquellos que no hubieran concluido sus estudios. En la misma norma se señala que:

el sistema educativo deberá proporcionar los elementos técnicos, financieros e institucionales necesarios, como parte de la política global de inclusión y las instituciones deberán adecuar sus estrategias para integrar a los excluidos, para garantizar el ingreso, permanencia y graduación en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, de acuerdo a las posibilidades y necesidades de cada uno (Gobierno de la provincia de Buenos Aires, 2007. Ley 13.688)

Tal como se ve se impulsa una mayor individualización del proceso de enseñanza y la incorporación de múltiples actores para complementar el accionar estatal: “los municipios, las confesiones religiosas reconocidas oficialmente y las organizaciones de la sociedad civil” (Gobierno de la provincia de Buenos Aires, Ley 13.688, art. 6°).

En el capítulo X se establece que la modalidad “garantiza el derecho de la educación “a lo largo de toda la vida”. Asimismo, el inciso a) del artículo 41° fijó la flexibilidad y adaptabilidad de la propuesta educativa a las cambiantes necesidades de cada sujeto destinatario. Por eso, la modalidad debía “aportar propuestas curriculares acordes con las aspiraciones, las características y las necesidades de la población destinataria, en relación con el desarrollo local y regional”. También, se desarrollarían propuestas de alfabetización escolares, no escolares y a distancia para permitir la certificación de saberes. En general, la ley impulsaba el despliegue territorial de la modalidad al proponer en su inciso f) la promoción de “proyectos de mejoramiento y fortalecimiento de las instituciones de jóvenes, adultos y adultos mayores procurando la conformación de redes integradas e integrales de atención a las necesidades educativas en su radio de influencia”.

A partir de 2009, a través de la Resolución N° 3.536/09 se aprobó en el territorio provincial el “Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela 2009” suscribiendo así un programa que incorporó para jóvenes y adultos la cursada

semipresencial. Previamente, la provincia había suscripto con el Ministerio de Educación de la Nación el convenio marco N° 299/08 para promover la educación permanente de jóvenes y adultos, a través del Plan FinEs.

Cuando se observa la evolución de la matrícula de la EDJA en la provincia de Buenos Aires se observa que el lanzamiento de ese programa va a coincidir con una nueva fase de crecimiento de la cantidad de estudiantes. Entre 1996 y 2000, la matrícula se multiplica por más de cuatro y pasa de 44.398 alumnos a 202.525 alumnos, proceso que se explica por el cambio en la duración total de los estudios de la modalidad que se recorta de cinco a tres años hacia fines de los años noventa. A partir de 2001 la cantidad de estudiantes en la modalidad disminuye de forma sostenida, contracción que se prolonga hasta 2008 cuando la matrícula de las escuelas secundarias para jóvenes y adultos de la provincia de Buenos Aires registra un total de 162.416 alumnos. En coincidencia con la promulgación de la Ley Provincial de educación y las primeras medidas que tienen a flexibilizar la modalidad se produce un nuevo período de crecimiento que rompe con la relativa estabilización en la cantidad de estudiantes de los años previos en torno a los 165mil estudiantes promedio. Con algunas oscilaciones, se inicia una nueva fase de crecimiento que se extiende hasta el 2019 momento en el que se registra la mayor cantidad de estudiantes en la modalidad con un pico de 245.479 estudiantes. El impacto de la pandemia del COVID-19 retrae a la matrícula de la modalidad a los niveles de 2009-2010.

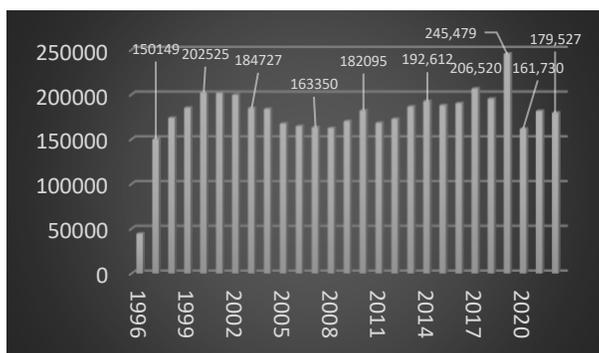


Gráfico 1. Buenos Aires. Cantidad de Estudiantes de nivel secundario Modalidad de jóvenes y adultos (1996-2022).

Fuente: Elaboración propia en base a *Relevamiento Anual*, DINIECE/DINIEE (1996, 2022).

Una conclusión puede extraerse aquí: de alguna manera, la normativa provincial también refleja la dinámica que rastreamos a nivel nacional y ese proceso parece traducirse en un crecimiento de la matrícula. En general, se busca expandir la

modalidad a partir del uso de sedes no escolares y se busca flexibilizar la dinámica institucional recortando la duración del tiempo total de estudios y también de los contenidos. Los cargos docentes en la modalidad se cubrían a partir de la selección de proyectos cuyo contenido debía enmarcarse de manera situada seleccionando qué podía resultar relevante para la población de cada sede. Conviene preguntarse si no opera allí una fragmentación en las trayectorias escolares.

Conclusiones provisionales

La modalidad de jóvenes y adultos sufrió una serie de transformaciones profundas en las últimas décadas. En general, el mayor interés historiográfico se ubicó en el programa Plan FinEs, lanzado como se vio entre 2007 y 2009. Menos interés revistieron las transformaciones que se le fueron imprimiendo a la modalidad para fusionarla con el nuevo programa. Detrás de esos cambios, emergió un diagnóstico: la tradicional EDJA era muy rígida y no permitía cumplir las nuevas metas de obligatoriedad escolar albergando a la población más joven que era expulsada de la escuela común. Esa flexibilización implicaba la incorporación de formatos semipresenciales, “territoriales”, con un currículum adaptado a los intereses de los alumnos en formato de módulos y proyectos. Ciertamente es que las sedes educativas no escolares se expandieron en ONG, iglesias y parroquias, sedes político-partidarias, organismos estatales, sindicatos, clubes para el nuevo programa. El aprovechamiento de esos lugares no necesariamente mejora las condiciones educativas de la población. Como se mostró el acompañamiento a las trayectorias de las alumnas madres requería de espacios como guarderías y/o jardines o personal de apoyo que no necesariamente se halla en las nuevas sedes.

En otro nivel, aquí también se problematizó sobre la introducción de formatos semipresenciales o a distancia, en tanto los informes oficiales mostraban la dificultad de los alumnos para combinar tareas familiares y laborales con el estudio o condiciones materiales de vida que no permiten la virtualidad. En realidad, esos formatos fueron privilegiados para flexibilizar la cursada organizada ahora en la dotación de capacidades individuales para cada alumno de acuerdo con sus propias posibilidades. Lo cierto es que la presión por la inclusión, retención y certificación aparece fuertemente en el diseño de las políticas públicas. Y, si bien no ha sido objeto de este artículo, entre 2016 y 2019 la modalidad incorporará fuertemente todas estas pautas a nivel jurisdiccional, valga como ejemplo la reforma implementada durante 2019 en la provincia de Buenos Aires.

Como interrogante final, cabe preguntarse cuáles son las consecuencias de estas reformas que, tras la flexibilización, fragmentan la formación del conjunto de los trabajadores y lo vuelven un camino individual: aprovechar oportunidades. Su formación sufre tras estos recortes en un país que como se vio tiene niveles de pobreza estructural consolidados por sobre el 40% y la desocupación oficial se ubica por encima de los 12 puntos, orillando casi un 30% al incorporar a los sub-ocupados o desocupados que no buscan trabajo.

Obras citadas

- Abratte, Juan Pablo. 2007. "Hegemonía, reforma y discurso educativo en la provincia de Córdoba (1984-1999)". Tesis doctoral, FLACSO.
- Acín, Alicia. 2014. "Políticas de educación secundaria de adultos en la provincia de Córdoba en el marco de las políticas nacionales en la década de 2000." En *VI Encuentro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas*, organizado por Doris Pires Vargas Bolzan. Santa María: Universidad Federal de Santa María.
- Brusilovsky, Silvia, coord. 2006. *Educación escolar de adultos. Una identidad en construcción*. Buenos Aires: Novedades Educativas.
- Brusilovsky, Silvia y María Eugenia Cabrera. 2008 "Principios democráticos de la educación para adultos: su metamorfosis en los '90". *Educación, Lenguaje y Sociedad* 5, núm. 5, 19-40.
- Brusilovsky, Silvia, María Eugenia Cabrera y Carina Kloberdanz. 2010. "Contención. Una función asignada a las escuelas para adultos". *Revista Interamericana de Educación de Adultos* 32, núm. 1, 24-39.
- Harari, Fabián. 2019. *La triple K. Los grupos de represión paraestatal en la Argentina reciente (1999-2016)*. Buenos Aires: Ediciones RyR.
- Kabat, Marina y Eduardo Sartelli. 2008. "¿Clase obrera o sectores populares? Aportes teóricos y empíricos para una discusión necesaria". *Anuario del CEICS* 2, 7-31.
- Martínez, Gabriel. 2016. "Memorias de la educación de jóvenes y adultos". *Apuntes de comunicación, educación y discurso* 1, 56-90.
- Rodríguez, Lidia. 2009a. "Educación de Adultos en la Historia Reciente de América Latina y el Caribe". *Efora* 3, núm. 1, 64-82.

- _____. 2009b “Educação de jovens e adultos na América Latina: políticas de melhoria ou de transformação; reflexões com vistas à VI CONFINTEA”. *Revista Brasileira de Educação* 14, núm. 41, 326-334.
- Roitenburd, Silvia, Juan Pablo Abratte y Ana María Foglino. 2005. *Los centros educativos de nivel secundario de la DINEA. Pasado y presente de experiencias pedagógicas alternativas para alumnos adultos*. Córdoba: Editorial Brujas.
- Sartelli, Eduardo. 2007. *La plaza es nuestra: el Argentinazo a la luz de la lucha de la clase obrera en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Ediciones RyR.
- Sartelli Eduardo y Marina Kabat, coord. 2017. *Mentiras verdaderas. Ideología, nacionalismo y represión en Argentina (1916-2015)*, Tomo I. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.
- Wanschelbaum, Cinthia. 2013. “El olvido está lleno de memoria. Las políticas de Educación de Jóvenes y Adultos durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989). Un estudio de caso: el Plan Nacional de Alfabetización”. Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.