

Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente.

Entramados, alcances y tensiones

Claudia Jacinto (coordinadora)



CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente

Entramados, alcances y tensiones

Claudia Jacinto (coordinadora)

Colección: **Libros del IDES**

Coordinadoras: Silvina Merenson y Lorena Poblete

Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente : entramados, alcances y tensiones / Claudia Jacinto ... [et al.] ; compilado por Claudia Jacinto. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto de Desarrollo Económico y Social, 2016.

Libro digital, DOCX - (Libros del Ides)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-23365-4-7

I. Políticas Públicas. 2. Juventud. 3. Campo del Trabajo Juvenil. I. Jacinto, Claudia II. Jacinto, Claudia, comp.

CDD. 320.6



Los capítulos incluidos en este libro fueron sometidos a evaluación externa.

Libros del IDES

**Protección social y formación para el trabajo
de jóvenes en la Argentina reciente**

Entramados, alcances y tensiones

Claudia Jacinto (coordinadora)

Pablo Barbetti

Alejandro Burgos

Delfina Garino

Ada Cora Freytes Frey

Verónica Millenaar

José Antonio Pozzer

Eugenia Roberti

Mariana Lucía Sosa



PROGRAMA DE ESTUDIOS SOBRE
JUVENTUD, EDUCACIÓN Y TRABAJO



CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

Indice

- 1** Introducción
Claudia Jacinto (CIS-CONICET/IDES)
- 3** De los derechos a las garantías en las transiciones de los jóvenes al empleo.
Alcances y límites de las tramas entre educación secundaria, formación para el trabajo y
protección social.
Claudia Jacinto (CIS-CONICET/IDES)
- 25** Educación técnica e inserción laboral en Argentina.
Ventajas y limitaciones del título técnico.
Mariana Lucía Sosa (CIS-CONICET/IDES, IDAES-UNSAM)
- 40** Educación secundaria y formación para el trabajo: ¿una articulación resuelta?
Reflexiones a partir de una experiencia escolar en Neuquén.
Delfina Garino (FACE-UNComahue)
- 59** Contribuciones y límites en la ampliación del derecho a la educación en las políticas sociales.
El Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos en Don
Torcuato.
Alejandro Burgos (CIS-CONICET/IDES)
- 84** Procesos históricos y lógicas territoriales en la Formación Profesional.
Reflexiones a partir del CFP no. 403 de La Matanza.
Verónica Millenaar (CIS-CONICET/IDES)
- 101** El Plan Nacional de Calificación para los Trabajadores de la Industria de la Construcción:
tramas locales que median su implementación en el Municipio de Avellaneda.
Ada Cora Freytes Frey (UNAJ/UNDAV)
- 124** El revés de la trama en los dispositivos de apoyo a la inserción laboral juvenil.
Un análisis del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.
Eugenia Roberti (CIS-CONICET/IDES, FaHCE-UNLP)
- 141** Programas de autoempleo y de promoción de micro-emprendimientos para jóvenes.
El caso del Programa de Promoción del Empleo Independiente en la Provincia del Chaco.
Pablo Barbetti (UNNE)
- 161** Alcances y limitaciones de los Entrenamientos para el Trabajo como dispositivo de formación e
inserción en el empleo. Un estudio de caso en Resistencia, Chaco.
José Pozzer (UNNE-CONICET)
- 185** Autores
- 188** Listado de abreviaciones

Contribuciones y límites en la ampliación del derecho a la educación en las políticas sociales

El Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos en Don Torcuato

Alejandro Burgos

Introducción

El artículo indaga el modo en que las políticas educativas, en el marco de las transformaciones recientes, plantean sostener la función educativa desde una perspectiva que ve en la educación un derecho social. El escrito se centra en el análisis de las estrategias institucionales y pedagógicas del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs) para mejorar las oportunidades en el ingreso, la permanencia y el egreso de los jóvenes y adultos.

Es vasta la literatura que muestra que el acceso de amplios sectores de la población a la escuela se concreta en condiciones de extrema desigualdad (Jacinto, 2006; Tiramonti, 2011; Southwell, 2013; Kessler, 2014). El tránsito por el sistema educativo ya no es garantía de mejores oportunidades. Asimismo, las oportunidades educativas se encuentran condicionadas por varios factores: el lugar de residencia, el nivel educativo alcanzando por los padres, el ingreso del hogar, el apoyo brindado por las instituciones, entre otros. La desigualdad alcanza grados tan profundos que las diferencias entre las instituciones educativas se vuelven cruciales en la inserción social y laboral. En rigor, podemos afirmar que en la actualidad existen circuitos educativos diferenciados a los que acceden la casi totalidad de los jóvenes. Sin embargo, hay circuitos reservados para los más pobres, que reciben la educación más irrelevante y la de peor calidad, sin condiciones para hacer efectivo su derecho a la educación. Paralelamente, existen circuitos destinados a aquellos jóvenes con mejores condiciones de vida; circuitos que otorgaran mayores oportunidades para su desarrollo personal y profesional (Jacinto, 2004). Como ha referido Jacinto y Terigi (2007) el trato desigual en las oportunidades educativas hace que los jóvenes de sectores populares pasen más tiempo en el sistema

educativo, pero los jóvenes con más recursos lo hacen en mejores condiciones y con un creciente aumento en sus oportunidades y alternativas educativas.

En este sentido, la educación, como otras políticas sociales, determina patrones para la integración social y la reproducción de la vida. Las políticas educativas diseñan condiciones comunes para ello, y configuran lo que Falappa y Andrenacci (2009) denominan *ciudadanía plena*. Esto significa que deberían materializar un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales que, si bien de modo relativo, garantizan un acceso irrestricto a los canales de participación de los sistemas políticos y unas condiciones de vida aceptables. Es decir, que las políticas educativas contribuyen a moldear una estructura social, y crean imágenes respecto de la ciudadanía (Gluz, 2012).

En el marco de estas preocupaciones, discutimos los cambios de las políticas públicas y las políticas educativas en los primeros años del siglo XXI. La hipótesis aquí propuesta sugiere que, en un escenario de fragmentación social y educativa, las políticas educativas han contribuido a gestar una mayor ampliación en el acceso a la educación, a partir del desarrollo de estrategias institucionales y pedagógicas que se proponen mejorar el ingreso, la permanencia y el egreso. A estos fines, aquí analizaremos algunas impresiones obtenidas en base al trabajo de campo realizado en la Ciudad de Don Torcuato, en el Partido de Tigre.

El estudio aquí presentado no pretende ser exhaustivo sobre las características del Plan FinEs, ni mucho menos una evaluación del Plan en cuestión. Describe globalmente sus características en el contexto de la Educación de Jóvenes y Adultos, con el objeto de poner en debate su carácter ineludible de herramienta clave en la política educativa. Se pretende así aportar al debate sobre su institucionalización como parte de la inclusión social y educativa. En primer lugar, se presentarán brevemente los enfoques de la política social en los últimos 30 años y su aporte a la integración social, considerando al Plan FinEs como una política socio-educativa orientada a fortalecer la oferta del nivel secundario desde la Educación de Jóvenes y Adultos. En segundo lugar, se describirán las características que tiene el Plan FinEs en relación con la oferta regular de Educación de Jóvenes y Adultos. Luego, se analizarán los aportes y limitaciones de esta política socio-educativa. Finalmente, se consideran los aspectos más significativos del análisis y reflexiones provisionarias.

Metodológicamente, se combinaron diferentes técnicas de la investigación social cualitativa. Este abordaje se considera el más pertinente dado que apunta, como intencionalidad fundamental, a una comprensión e interpretación de los procesos, los marcos de referencia de los mismos, y la complejidad y multicausalidad del contexto socio-histórico donde las acciones humanas se referencian (Sautu *et al*, 2005). Se procura así una comprensión más completa del objeto de estudio, a partir de la

integración de diversas perspectivas, la búsqueda de consistencia de los datos, la contextualización de los procesos y la complementación de los aportes de cada técnica (Forni *et al*, 1992). Por un lado, la entrevista en profundidad, facilita obtener información sobre los significados, perspectivas y definiciones de los sujetos y cómo configuran su proyecto a futuro (Guber, 2001:76). Por otro lado, el relevamiento y sistematización de las fuentes escritas (documentos oficiales sobre las políticas, registros institucionales). Así, se analizaron documentos oficiales, leyes, resoluciones y trabajos de investigación elaborados por el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, el Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la Dirección General de Cultura y Educación y la Dirección de Educación de Adultos de la Provincia de Buenos Aires. Se realizaron 17 entrevistas a estudiantes, graduados y directivos del Plan Fines, y funcionarios de la Educación de Jóvenes y Adultos a nivel provincial y nacional. Se aplicó cuestionario semi-estructurado, teniendo en cuenta el nivel socio-educativo y económico a estudiantes y graduados.

La política social en el siglo XXI en Argentina

Más que hacer una reseña exhaustiva de los cambios recientes en la política social, nos interesa brindar un modo de ver la relación entre estos cambios, los modelos de institucionalidad y las formas de inclusión social. La literatura sobre la política social en Argentina señala que el importante grado de desarrollo económico y el amplio accionar de las políticas sociales impulsadas por el Estado, desde fines del siglo XIX y principios del siglo XX, permitieron a la población conquistar buenas y homogéneas condiciones de vida que consolidaron un importante proceso de integración y cohesión social. Sin embargo, la conformación de una ciudadanía integrada socialmente y con acceso a derechos sociales se empieza a resquebrajar a partir de 1970, cuando muestra un abrupto freno y una reversión casi interrumpida desde entonces. El retorno a la democracia y la reconstrucción del tejido social a partir de 1983 no significaron un freno en la degradación de las condiciones de vida de la gran mayoría de la población (Falappa y Andrenacci, 2009).

El punto de referencia de casi todos los estudios (Grassi, 2003; Danani y Hintze, 2010; entre otros), señala que hasta la década del '80 la ampliación de los derechos sociales se correspondió rigurosamente con la formación de un mercado de trabajo relativamente moderno y de casi pleno empleo, que facilitó que las instituciones del *Estado de Bienestar* argentino se instituyeran y desarrollaran los *derechos del trabajo* como derechos sociales. El Estado de Bienestar argentino se desarrolla principalmente en el período 1943-1955, durante el peronismo, cuando la política social experimenta una importante expansión de las intervenciones sociales del Estado, produciendo un fuerte

mejoramiento en las condiciones de vida de la mayoría de la población. La política social aparece como un modo de participación en la división social del trabajo como garante de condiciones de vida digna para los trabajadores a través de la regulación de las condiciones salariales (regulación jurídica de los contratos de trabajo) y los sistemas de seguros obligatorios frente a los riesgos del ciclo económico y la vida activa (la seguridad social) (Falappa y Andrenacci, 2009).

Esta peculiaridad hizo que la crisis del empleo arrastrara la crisis del sistema de políticas sociales, poniendo en evidencia sus falencias y su no universalismo, a medida que más gente quedaba fuera del mercado de trabajo perdía el acceso a derechos sociales. Así, la matriz constitutiva del Estado de Bienestar, el mercado de trabajo, colapsó hacia fines de la década de 1980. Sobre esta base se hicieron las reformas en política social durante la década de 1990, que siguieron dos vías complementarias: la privatización /desregulación de los servicios sociales y la focalización de la política social de asistencia a la pobreza.

Fueron tan drásticas las transformaciones que autores (Soldano y Andrenacci, 2006; Falappa y Andrenacci, 2009) denominan a este período como el de auge y consolidación de la *etapa del Estado capitalista neoclásico*. En rigor, el debate sobre la orientación y sentido de las políticas públicas y las políticas sociales se desarrolla en el marco de los procesos de reforma del Estado y de la retórica de la descentralización, y la privatización y desregulación de los servicios sociales gira en torno al debate universalización-focalización de las políticas sociales (Abramovich y Pautassi, 2009).

Se trata de un tipo de intervención estatal que favoreció la desregulación del mercado de trabajo y la reducción de los costos laborales vía la flexibilización de las pautas contractuales del fordismo. Como parte de la política de reducción del peso fiscal del Estado, se iniciaron procesos de desconcentración y descentralización de las *políticas universales*. La educación y salud dejaron de ser consideradas como prioridades a garantizar por el Estado, que inicia un proceso de transferencia de responsabilidades y liderazgos a la sociedad, y el mercado empieza a cubrir progresivamente estos servicios sociales (Acuña, Kessler y Repetto, 2002).

Así, se pasa de la concepción universalista a una concepción que pregona que es necesario lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos y adecuar la oferta de los servicios a las disímiles capacidades de gasto de los grupos sociales. De modo que aquellos sectores con mayor capacidad económica pagarán por servicios que se adecuen a su perfil de demanda, en lugar de ser receptores de prestaciones homogéneas gratuitamente igual que el resto de la población (Cetrángolo y Grushka, 2004). Los programas sociales focalizados fueron la herramienta predilecta para la intervención de necesidades específicas, además

de la reinserción tutelada de sujetos y grupos al mercado de trabajo, el sistema educativo y de salud (Repetto y Andrenacci, 2006).

Un ejemplo de esta orientación en materia educativa es el Plan Social Educativo (1993-2000) como un punto de inflexión en la lógica de regulación de la educación pública. Con este Plan se rompe el lazo vinculante que definió el sistema educativo por una asistencia territorializada construida sobre perfiles clasificatorios de la población, con una fuerte productividad simbólica de tutela y estigmatización como instrumento principal de combate a la pobreza y no ya para la integración social (Duschatzky y Rondono, 2000).

Como se sabe, en los años 2000 comienza una etapa que evidencia un principio de crítica y reestructuración de la política social. Si bien es ya innegable que la desigualdad social y la exclusión se encuentran presentes como una realidad tangible en nuestra sociedad, al menos es importante señalar que existe cierto grado de acuerdo en torno a que únicamente pueden ser superadas mediante políticas públicas integrales e inclusivas. Esta concepción basada en un *enfoque de derechos humanos* tiene como principal objetivo la elaboración de políticas sociales que se distancien de los enfoques tradicionales fundamentados en las necesidades, porque estas, a diferencia de los derechos, sólo se satisfacen, no son universales. Por otro lado, generar políticas sociales que transfieran poder a las comunidades y fomenten la participación ciudadana, entendida como la intervención en la toma de decisiones. La base del *enfoque de derechos humanos* es entonces la construcción de un sujeto activo e integrado (Abramovich y Pautassi, 2009).

Lo sustancial del *enfoque de derechos humanos* es que considera la interrelación existente entre políticas públicas y derechos sociales, entendiendo a aquellas más que como simples medios para garantizar el ejercicio efectivo de estos. Este aspecto innovador apunta hacia el establecimiento de obligaciones positivas lo cual significa avanzar en la definición de aquello que el Estado debe hacer (Arcidiácono y Gamallo, 2012). En materia de políticas educativas se expresa en la revalorización de la educación como instrumento primordial de construcción de ciudadanía, de cohesión social y de inclusión educativa y laboral. En este escenario cobra mayor visibilidad la Educación de Jóvenes y Adultos.

La Educación de Jóvenes y Adultos: un campo en construcción

En el sistema educativo argentino se designa a la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) como aquella educación formal destinada a otorgar acreditaciones de alfabetización y finalización de estudios primarios y secundarios para todas las personas que no terminaron sus estudios en los años estipulados por el sistema. El ingreso a la

EDJA suele ser flexible y está mediado por una variedad de situaciones que la determinan, como es la situación laboral, la maternidad o paternidad, el abandono escolar u otros motivos que configuran los rasgos de la población que asiste. Las ofertas de la modalidad constituyen una propuesta más reducida en años de estudio y en contenidos, y con propensiones a reproducir, aunque acotados por los días de cursada, los programas del nivel primario y secundario.

En su mayoría, las ofertas de esta modalidad presentan un carácter compensatorio y por tanto desigual dado que se orienta históricamente a una población que se define por un lado por no haber podido acceder a la escuela, por otro lado (en caso de acceder a la escuela) no haber finalizado los estudios y retomar la escolaridad luego de sucesivos fracasos. En los últimos años, ha cobrado una mayor visibilidad y ha vuelto a ser objeto de atención de las políticas educativas estatales, de agencias multilaterales de asistencia técnica y financiera, de instituciones académicas, de diversos actores en el ámbito privado vinculados con el desarrollo socio-económico y productivo, y experiencias educativas generadas por organizaciones no gubernamentales, formación para el trabajo, y movimientos sociales urbanos y rurales.

Sin embargo, no hay una definición precisa de qué se entiende por educación orientada a personas jóvenes y adultas, lo que lleva a que se identifiquen diferentes posiciones. Por ejemplo, para Sirvent (1996 y 2002) la EDJA se define como una modalidad que aglutina el conjunto de actividades educacionales para la población de quince años y más que ya no asiste al sistema educativo y que contiene actividades establecidas en el sistema formal para poder finalizar los niveles primario y secundario, que incluye oferta educativa no formal e informal, dirigida a una educación permanente en las diversas áreas de la vida cotidiana como el trabajo, la salud, la familia, la participación social y política y el tiempo libre. En esta conceptualización se destaca la pertinencia de la denominación *de Jóvenes y Adultos*, incorporada a finales de la década de 1980 y principios de la década del 1990 por la creciente presencia de jóvenes excluidos del sistema educativo que se incorporan a la modalidad para finalizar sus estudios. Vemos que la inclusión de la expresión *jóvenes* es resultado de la crisis del sistema educativo y de la realidad social de nuestro país.

Por su parte, Rodríguez (2008) sostiene que el término *adulto* adquiere significado por referirse a parámetros de edad, diferenciando a esta modalidad de otras por el sujeto destinatario. Además, esta autora señala que, en el discurso pedagógico, el término oculta que el sujeto destinatario ha sido educacionalmente marginado y que proviene en un alto porcentaje de sectores sociales subordinados, cuestión que no respondería a su edad cronológica. Similarmente, para Paredes y Pochulu (2005) bajo la denominación *Educación de Jóvenes y Adultos*, correspondería circunscribir todas las prácticas educativas realizadas con sujetos mayores de catorce años; propiedad que reflexionan

es insuficiente para pensar el campo dada la heterogeneidad de experiencias. De igual modo que Pochulu y Paredes, pero pensando las prácticas educativas para los jóvenes y adultos en nuestro país y en América Latina, Brusilovsky y Cabrera (2006) señalan que la expresión *Educación de Adultos* se convirtió en una alusión para denominar a la educación escolar y no escolar de adolescentes, jóvenes y adultos de sectores populares.

Resumiendo los elementos substanciales de estas definiciones, Elisalde (2008) sugiere como criterios desde los que se caracteriza al campo de la EDJA: el recorte de edad de los estudiantes, sus rasgos sociales y la pertenencia ha determinado sector de la estructura social. En relación a esto, Brusilovsky (2006) advierte que la literatura latinoamericana especializada acepta dificultades para establecer de forma conjunta una definición que englobe la multiplicidad de experiencias, de prácticas y de discursos asociados a la educación para los jóvenes y adultos, caracterizada por esta heterogeneidad.

Los cambios y transformaciones en las políticas sociales, la educación y el mundo del trabajo ubican a la EDJA en un nuevo lugar en la sociedad. Este nuevo rol que se le asigna se cristaliza en una expansión y diversificación de estudios e investigaciones publicados y/o divulgados sobre distintos temas relacionados con la modalidad. Se identifica un aumento en el número de autores y autoras que publican investigaciones, especialmente en los últimos 10 años en distintas provincias del país. Sin embargo, las producciones siguen siendo considerablemente menores respecto de otras problemáticas de estudio que conciernen a la inclusión social. Esto se debe al escaso interés que ha tenido históricamente la EDJA en las políticas estatales, pero además al reducido grupo de investigaciones sobre temas de la EDJA, más aún si se lo compara con otros países de la región como Brasil, Colombia o Chile que cuentan con un mayor desarrollo en la investigación de esta área.

Nuestro trabajo se inscribe en esta línea y pretende ser un aporte al campo de la EDJA en un momento en que se está dando un proceso de reincorporación al sistema de jóvenes que abandonaron la escuela secundaria común en busca de nuevas oportunidades para completar su escolaridad en ofertas de la EDJA.

La Educación de Jóvenes y Adultos frente a las nuevas desigualdades

Como señalábamos anteriormente, los años 2000 representan una nueva etapa en la EDJA. Como ha referido Finnegan (2012) se abre un nuevo período para la modalidad a partir de las diversas acciones que se realizaron para su fortalecimiento por iniciativa del Ministerio de Educación Nacional. En 2004, se implementa el Programa Nacional de Alfabetización *Encuentro* destinado a los jóvenes y adultos (mayores de 15 años) en todo el país, incluyendo a la población de los servicios penitenciarios. Asimismo, se articulan acciones de terminalidad educativa entre los Ministerios de Educación y el

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en particular para aquellos sujetos beneficiarios de planes sociales y como posibilidad de contraprestación de subsidios. Además, en la Ley de Educación Nacional (2006) se reafirma a la EDJA en la idea de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos y se la define como una de las ocho modalidades del sistema educativo. Esta modalidad recupera así su tradicional lugar dentro del sistema educativo. En el Capítulo IX –conformado por 3 artículos– se establece la importancia de la EDJA en la alfabetización, el cumplimiento de la obligatoriedad escolar y la educación a lo largo de toda la vida (Art. 46). La Ley de Financiamiento Educativo (2006), que tiene como finalidad otorgar centralidad al Estado Nacional para garantizar el derecho a la educación en todo el país, entre sus objetivos plantea *“erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la EDJA en todos los niveles del sistema”*. Asimismo, señala como puntos prioritarios en la definición de las políticas educativas *“avanzar en la universalización del secundario/ polimodal y lograr que los jóvenes no escolarizados, que por su edad deberían estar incorporados a este nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios”* (Art. 2º inciso d) (Levy, 2012).

El Consejo Federal de Educación (CFE) se convierte en el ámbito de determinación de los mecanismos pertinentes para garantizar la participación de los sectores involucrados en todos los niveles (nacional, regional y local) para el desarrollo de programas y acciones de la EDJA. Entre los objetivos que se proponen, pueden destacarse: a) brindar una formación básica que permita adquirir conocimientos y desarrollar las capacidades de expresión, comunicación, relación interpersonal y de construcción del conocimiento, atendiendo las particularidades socioculturales, laborales, contextuales y personales de la población destinataria; b) desarrollar la capacidad de participación en la vida social, cultural, política y económica y hacer efectivo su derecho a la ciudadanía democrática; y c) mejorar su formación profesional y/o adquirir una preparación que facilite su inserción laboral. A su vez, la misma Ley establece los objetivos y criterios de la organización curricular e institucional de la EDJA (Sinisi, Montesinos y Schoo; 2010).

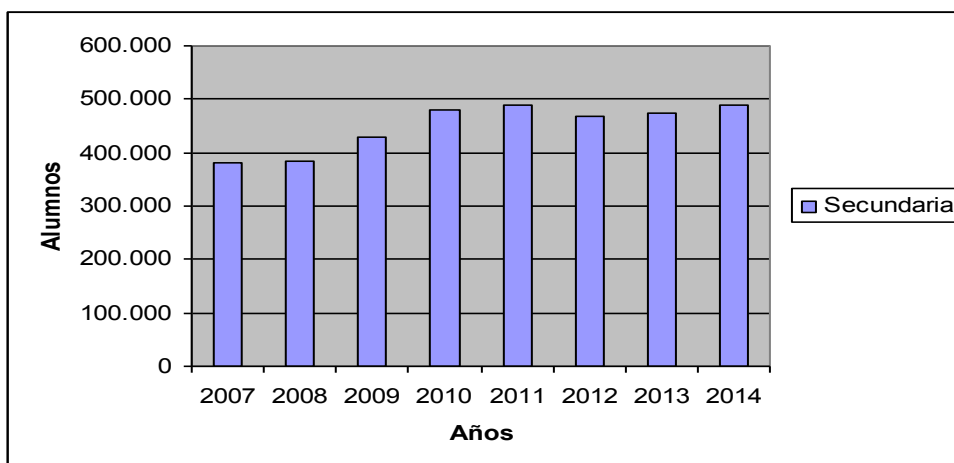
En noviembre de 2007, el CFE sanciona el Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos 2007-2011¹. En él se detallan objetivos a mediano y largo plazo. Se establece que para 2011 se debería triplicar la población incorporada a esta modalidad en 2005. Asimismo para 2015 se debería lograr que el 100 % de los jóvenes entre 18 y 30 años y el 70 % de los mayores de 30 años finalicen sus estudios secundarios. En concordancia con estos objetivos, se plantearon diversos criterios de intervención: a) articular estrategias y acciones conjuntas con las organizaciones de la sociedad y con el conjunto del sistema educativo; b) priorizar los esfuerzos en la atención de la franja etárea de 18 a 40 años; c) aplicar multiplicidad de recursos, nuevas estrategias pedagógicas y nuevos modelos institucionales para la modalidad; d) desarrollar acciones

1 Fuente: Resolución del CFE N° 22/07.

específicas según características etáreas, socioculturales, laborales y económicas de la población meta (Sinisi, Montesinos y Schoo; 2010).

En el año 2008, se crea la Mesa Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (MFEPJA), conformada por los representantes de todas las jurisdicciones del país como espacio de discusión que colabora con la Dirección Nacional de Educación Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación Nacional en la elaboración de documentos específicos para esta modalidad (Levy, 2012). A partir de ese trabajo, son significativos para la organización de la modalidad dos documentos aprobados para su discusión por el CFE en octubre de 2009: *Educación Permanente de Jóvenes y Adultos- Documento Base y Lineamientos curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adulto*². Así, se pretende reconstruir la oferta curricular tomando como inicio un marco conceptual básico para la realización de acuerdos en torno a los lineamientos, estrategias y planes a implementar. En ellos, se rescata como punto clave el derecho a la educación previsto desde la construcción participativa del conocimiento para toda la vida, en oposición a una visión compensadora. Desde esta concepción, se entiende el concepto de Educación Permanente como la formación de los jóvenes y adultos a lo largo de toda la vida, interpelado por los cambios tecnológicos y científicos que inciden en el mundo laboral, así como también, los cambios sociales y las demandas e intereses de los sujetos.

Gráfico I: Alumnos de la EDJA de gestión estatal



Fuente: Elaboración propia en base a relevamientos anuales 2007 a 2014. DINIECE³. Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

² Fuente: Resolución del CFE N° 87/09.

³ Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa. <http://portales.educacion.gov.ar/>

La importancia que adquiere la EDJA en la actualidad se vio acompañada por un incremento interrumpido de aumento de la matrícula, como se aprecia en el gráfico 1. El paulatino deterioro en los indicadores y la crisis de la escuela secundaria para responder a las demandas y cobertura se entrevé en el crecimiento de la EDJA. Krichesky y Benchimol (2008) señalan que a partir de 2003 se registra un aumento de 22 % en la matrícula de los jóvenes menores de 20 años que asisten a ofertas educativas de nivel secundario de la modalidad de adultos, hecho que estaría compensando en parte la pérdida de matrícula de la escuela secundaria común. La matrícula de las escuelas secundarias de adultos en los años 2000 acumula un 89 % de incremento, siendo un 42,3 % de los estudiantes menores de 20 años.

Este argumento es muy factible si se tiene en cuenta, como mencionan Canevari y Yogue (2014) en base a los datos del Censo de 2010, que sobre una población mayor de 18 años (27 millones) asistieron a la educación secundaria 9 millones trescientos mil, es decir el 33,38 % de la población nacional. Según datos recientes de la DINIECE la tasa de abandono interanual 2013-2014 para el total país es de 14,51 % en la escuela secundaria-ciclo orientado, no ha bajado respecto del abandono interanual 2012-2013. Sólo se detectó una caída de apenas 0,27 %, mucho menor al 1,05 % comparado con 2011-2012. Frente a estos números nos preguntamos si dicho impulso de la EDJA en las políticas públicas es sustantivamente suficiente para garantizar el acceso a la educación como derecho. Teniendo en cuenta además que el requerimiento del título de estudios secundarios es indispensable para el acceso al mercado de trabajo – incluso en puestos de mediana calificación– como así también en la mejora de una categoría a otra si se cuenta con empleo (Sinisi, Montesinos y Schoo, 2010; Acín, 2013):

*“Lo central es que se plantea la concepción de la educación de jóvenes y adultos como una educación permanente, una educación a lo largo de toda la vida, a la vez se plantea la obligatoriedad del cumplimiento de los niveles, el primario y el secundario como tal. Entonces, el hecho de considerarla como una educación permanente, como una modalidad, vuelve a situar la educación de adultos en la importancia que tuvo en los años ‘70 con el funcionamiento de la Dirección Nacional de Educación del Adulto que luego fue disuelta”.
(ex Directora de Jóvenes y Adultos de la provincia de Buenos Aires)*

Asimismo, como se desprende del relato de la funcionaria, el reconocimiento del derecho a la educación permanente y la extensión de la obligatoriedad escolar a la totalidad del nivel secundario, ponen a la educación en su conjunto, y particularmente a la EDJA frente a un desafío inédito en lo que refiere a políticas educativas orientadas a garantizar la democratización educativa.

El proyecto institucional y pedagógico del Plan FinEs ¿una nueva cultura escolar?

Es en el contexto mencionado en el apartado anterior que en la última década surgen programas semi presenciales para la terminalidad de estudios para jóvenes y adultos. Entre ellos, el Plan FinEs se inicia en 2008 impulsado por el Ministerio de Educación Nacional con la Resolución 917/08 y la Resolución 66/08 del CFE concertado en la MFEPJA. El Estado lo reconoce, en su creación, como una propuesta que surge de la revalorización de la EDJA, y como una proposición de alcance nacional para aquellas personas que no finalizaron la escuela en el nivel primario o secundario, a cargo de la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos, en articulación con los Ministerios jurisdiccionales, otros Ministerios y organizaciones del mundo del trabajo y la producción como respuesta a los propósitos señalados en la Ley de Educación Nacional para la EDJA.

El Plan FinEs, en su formulación definitiva, se implementa en dos etapas. La primera se inicia en 2008 con el *FinEs 1 (deudores de materias)* destinado a los jóvenes y adultos que cursaron el último año de la escuela secundaria como alumnos regulares y no lograron la titulación por deber materias. La segunda etapa comienza en 2009 cuando se inicia el *FinEs 2 (trayecto)* orientado a promover la terminalidad de los estudios en aquellas personas que siendo mayores de 18 años no habían ingresado o habían abandonado tempranamente el nivel primario o secundario. Ese mismo año, se inicia una tercera línea conocida como *FinEs-cooperativas (en deudores de materias y trayecto)* que alcanza a todas las Organizaciones Cooperativas establecidas en la provincia de Buenos Aires, para las cuales se llevó a cabo un trabajo coordinado entre la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos y la Coordinación Educativa del Plan Ingreso Social con Trabajo (*Plan Argentina Trabaja*) del Ministerio de Desarrollo Social. El cuadro 1 sintetiza las principales características del Plan FinEs.

El Plan FinEs se suma a la oferta regular de la EDJA: Centros Educativos de Nivel Secundario, ofertas destinadas a contextos de encierro (institutos de minoridad y cárceles) y los Bachilleratos Populares en movimientos sociales, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, entre otras. Cuenta con un millón ochocientos mil inscriptos para el período 2008-2014, y seiscientos mil estudiantes egresados mayores de 18 años hasta diciembre de 2014. En la provincia de Buenos Aires, los datos demuestran una evolución creciente del Plan FinEs en cuanto a cantidad de municipios que lo implementan, el volumen de inscriptos y de egresados a partir de 2010⁴. La tabla 1 detalla la evolución del Plan FinEs a partir del año 2012 en la provincia de Buenos Aires.

4 Los datos señalados surgen del material empírico, de una entrevista del ex Ministro Nacional de Educación Alberto Sileoni. Link: <http://portal.educacion.gov.ar/prensa/gacetillas-y-comunicados/sileoni-el-estado-nacional-no-regala-nada-otorga-posibilidades-y-abre-puertas/>; y el documento "Plan FinEs – Argentina Trabaja, Enseña y Aprende – Provincia de Buenos Aires, editado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Conocer y abordar los aportes y limitaciones de una política socio-educativa con alcance nacional como es el Plan FinEs reviste una relevancia central para pensar la oferta de la EDJA en el nivel secundario, por la masividad en la cantidad de inscriptos y egresados que está teniendo el Plan, por las innovaciones que propone (desde los niveles pedagógico, curricular e institucional), por las particulares condiciones que presenta en su desarrollo e implementación y por los debates que genera entre los especialistas en educación y en la opinión pública en general. Aunque los trabajos acerca del Plan FinEs, a la fecha de cierre de este capítulo, no son muchos, existe ya un conjunto de análisis relevantes en el debate.

Tabla 1: Evolución del Plan FinEs en la provincia de Buenos Aires a partir de diciembre de 2012.

Modalidad	año/mes	Comisiones	Matrícula	Egreso
<i>Plan FinEs (deudores de materia y trayecto)</i>	2012/diciembre 2013/julio	Sin datos Sin datos	Sin datos Sin datos	480 2800
<i>Plan FinEs (deudores de materia y trayecto)</i> <i>Plan Ellas Hacen</i> ⁵	2013/diciembre	915 177	13.725 aprox. 3.540 aprox.	26.000 total ambas modalidades
<i>Plan FinEs (deudores de materia y trayecto)</i> <i>Plan Ellas Hacen</i>	2014/diciembre	1.628 46	24.420 aprox. 920 aprox.	35.115 total ambas modalidades Total egreso ambas modalidades 2014: 50.229
<i>Plan FinEs (deudores de materia y trayecto)</i> <i>Plan Ellas Hacen</i>	2015	Sin datos Sin datos	Sin datos Sin datos	19.500 total ambas modalidades
<i>Plan FinEs (deudores de materia y trayecto)</i> <i>Plan Ellas Hacen</i>	2015/diciembre	Sin datos Sin datos	Sin datos Sin datos	Estimativo 30.000 total ambas modalidades

Análisis de un caso de implementación del Plan Fines

A continuación se muestran de manera sistemática las estrategias desarrolladas en el Plan FinEs, que surgen del análisis empírico de la sede en Don Torcuato en el Partido de Tigre, de los funcionarios de la EDJA y coordinadores del Plan. Nos proponemos, por un lado, comprender el modo en que los sujetos se apropian de las estrategias

⁵ Ellas Hacen organiza a mujeres en cooperativas para obras de infraestructura. También participan de capacitaciones de género y talleres de alfabetización. www.desarrollosocial.gob.ar/ellashacen

institucionales y pedagógicas, y su incidencia en la construcción de subjetividad, por otra parte, dilucidar su aporte a la ampliación de oportunidades en el acceso a la educación de los jóvenes y adultos, y como herramienta en el debate actual sobre la institucionalización de dicho Plan en el marco de la EDJA. Asimismo, se considera la interrelación entre educación y derechos sociales como uno de los ejes vertebrales que orienta el accionar de esta política socio-educativa.

En el Partido de Tigre, según el documento del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación anteriormente citado, para el año 2012 había para el Plan FinEs en la línea *trayecto* 196 comisiones, 65 sedes y un total de 3 332 alumnos inscriptos. La sede del Plan que analizamos desarrolla la línea *trayecto*, se encuentra en una Iglesia Evangélica que habilita el espacio para el dictado de las clases de las comisiones en diferentes horarios. La sede está dirigida por una Referente Educativa y de Sede que tiene a su cargo varias comisiones en otras sedes en diferentes barrios de Don Torcuato.

En función del análisis del material empírico, identificamos tres dimensiones que hacen al particular modo de organización del Plan en el caso examinado: a) la reformulación en los tiempos escolares; b) la reformulación en los espacios escolares; y c) el papel del referente y los docentes.

Reformulación en los tiempos escolares

En la propuesta del Plan FinEs, el tiempo se convierte en una variable principal a atender en los esfuerzos para mejorar las oportunidades educativas de los jóvenes y adultos. Como ha señalado Enguita (1997) el tiempo se constituye en una categoría esencial en la configuración de la cultura escolar⁶, esto es, del sistema de códigos de que disponen los enseñantes para reducir a determinadas reglas la actividad académica. A este sistema Terigi (2010) lo denomina *cronosistema escolar* dado que estructura la periodización de las actividades educativas que se llevan a cabo en la vida cotidiana de las instituciones, objetivados en los horarios semanales y diarios, en la secuencia de los aprendizajes en grados, el año escolar en bimestres, semestres, etc., la graduación escolar; unidades fundamentales como microtiempos pedagógicos de regulación de los ritmos de trabajo.

En la sede del Plan FinEs, la cuestión del tiempo aparece problematizada de muchas maneras. Por un lado, los lineamientos curriculares generales plantean que la propuesta educativa es de carácter semi-presencial, con asistencia a clase dos días por semana en ocho horas de cursada. El año lectivo se organiza con un régimen académico específico

⁶ Viñao Frago (2002) define a la cultura escolar como un conjunto de creencias y valores, criterios y normas, hábitos y experiencias. Son prácticas que se sedimentan en el tiempo y establecen determinados modos de pensar y hacer compartidos que se transmiten a los miembros de la comunidad escolar –profesores, padres y alumnos– y que brindan estrategias para integrarse en la misma, interactuar y llevar a cabo las tareas cotidianas esperadas así como hacer frente a las exigencias y limitaciones que conllevan.

de 3 años que ofrece durante dos cuatrimestres, finalizar los estudios. Se cursan 30 materias, 10 por año y 5 por cuatrimestre. Los estudiantes comienzan el itinerario desde primer año o pueden ingresar en segundo o tercero, de acuerdo al régimen de *correspondencias* entre materias aprobadas en la trayectoria escolar previa, recientemente establecido (Kurlat, 2014). Por otro lado, los horarios de cursada comprenden mañana, tarde o vespertino y se pautan según la disponibilidad horaria de los estudiantes y las sedes disponibles. La configuración del tiempo es percibida por funcionarios, coordinadores, referente y estudiantes como una innovación importante al proponer un régimen de cursada cuatrimestral y de menor carga horaria y frecuencia que la de los Centros Educativos de Nivel Secundario (C.E.N.S.) que requieren una cursada de lunes a viernes y en muchos casos con menos flexibilidad horaria.

Esta organización del tiempo incide en los jóvenes y adultos. En especial para quienes provienen de sectores populares tiene como propósito garantizar que pueda transitar el proceso de enseñanza-aprendizaje sin que se produzca un conflicto con las obligaciones familiares y laborales que dificulta la exigencia escolar de mantener una asistencia diaria y anual. Esta característica favorece la permanencia y sostenimiento de la cursada. A esto se suma que el régimen de asistencia no aparece como un obstáculo para la prosecución de los estudios. El límite permitido de ausentismo es 25 %, sin embargo si es superado no implica el abandono de la cursada, sino que el docente evalúa cada situación y construye un itinerario de aprendizaje que le permita al estudiante seguir avanzado a un ritmo que pueda sostener, a la vez que alcanzar los contenidos mínimos. Por otra parte, si un estudiante adeuda materias no repite el año, sino que en el siguiente cuatrimestre se agrega un día u horas extra de cursada para recuperar la/s materia/s que adeuda, de modo que no se retrase o abandone.

Reformulación en los espacios escolares

El espacio es otra variable a atender en los esfuerzos para mejorar las oportunidades educativas de los jóvenes y adultos. Viñao Frago (2002) dice que el espacio –de igual modo que el tiempo– es una categoría primordial en la configuración de la cultura escolar, esto es, la escuela como escenario segmentado por niveles y funciones. Para referirse al espacio escolar, Escolano (2000) lo define como *una arquitectura escolar* que describe el diseño de espacios educativos desde presupuestos funcionales, ordenados para servir de soporte al conjunto de acciones que apuntala al proceso de enseñanza-aprendizaje. Así entendido el espacio escolar se convierte en un lugar o escenario que permite comprender los modos cómo se concibe la organización escolar, los elementos que constituyen su sistema y las prácticas que orientan la vida escolar.

El espacio escolar en la sede del Plan FinEs, adopta un diseño que configura una *arquitectura escolar* más abierta, dinámica y flexible respecto del modelo escolar tradicional.

El espacio físico donde se desarrollan las clases está conformado por sedes que se emplazan en diferentes instituciones autorizadas por los inspectores distritales.

Las instituciones sedes conforman un universo heterogéneo y deben garantizar el espacio físico y recursos para desarrollar la propuesta educativa: sindicatos, sedes partidarias, clubes y centros barriales, sociedades de fomento, movimientos sociales, iglesias, casas particulares, organizaciones no gubernamentales, cooperativas del Plan Argentina Trabaja. La habilitación de sedes en los barrios aparece como otra innovación. Los entrevistados coinciden en señalar que la impronta barrial en el proyecto educativo del Plan FinEs permite que todos accedan a la propuesta, y la cercanía facilita el sostenimiento de la cursada.

Otra cuestión que contribuye a apuntalar la experiencia es la construcción de un clima de trabajo representado como *diferente al de la escuela* (Kurlat, 2014) promovido por la cercanía barrial de la sede con el entorno social que posibilita recuperar valores como la solidaridad, el compañerismo y el acompañamiento mutuo como aspectos claves en la conformación de un grupo de estudio y un espacio áulico con características diferentes al tradicional, elemento repetidamente reiterado por estudiantes y graduados de la sede como central para la permanencia y continuidad:

“Me Costó mucho porque hacia mucho tiempo que no agarraba un libro, que no agarraba un lápiz. Pero bueno como te digo es cuestión de que si vos querés podés. Así que fue cosa de esforzarnos y ayudarnos. Porque en el grupo también nos ayudábamos entre todos. Porque a todos nos costaba. Entonces entre todas nos ayudábamos”. (Estudiante)

Sin embargo, al no contar la sede con financiamiento y depender de los recursos que puedan generar la referente, estudiantes y docentes, la precariedad aparece como un resultado negativo que afecta el normal desarrollo de la cursada. Según la Resolución 66/08 del CFE, al Ministerio de Educación Nacional corresponde financiar los gastos operativos que demande la implementación del Plan FinEs por un monto de 2 000 pesos fijos anual, dependiendo de la cantidad de sedes en cada jurisdicción (el monto no contempla la apertura de nuevas sedes en el corriente año). Cabe destacar que no todas las sedes reciben el monto para tareas administrativas y como pudimos constatar la referente de la sede que estudiamos desconocía esta resolución:

“Acá no me llegó nada. Muchas de las cosas que lees de las resoluciones que parecen perfectas en el territorio no se cumplen. Eso que me decís de la resolución no lo sé, pero lo que te puedo decir es que a mi no me llegó un peso para nada.” (Referente Educativo y de Sede Plan FinEs)

En las entrevistas a estudiantes y egresados apareció reiteradas veces la necesidad de contar con un acompañamiento permanente para recursos (pizarrón, tizas, mesas, borrador, sillas, elementos de limpieza, etc.) que garantice la infraestructura edilicia y el

equipamiento de las sedes. Como lo ha demostrado un trabajo reciente (Facioni, Ostrower y Rubinsztain; 2013), si bien la carencia de recursos es una problemática común en el sistema educativo en su conjunto, en el caso del Plan FinEs empeora agravando aún más la fragmentación y desigualdad educativa porque los estudiantes no cuentan siquiera con la infraestructura escolar mínima necesaria, precarizando excesivamente sus condiciones de estudio y cursada.

Referente y docentes FinEs ¿ampliación del derecho a la educación?

Como señalamos en un trabajo anterior (Burgos, 2016) el *referente* es una figura creada para el Plan FinEs, y desarrolla una función directa en los barrios para garantizar la búsqueda y apertura de sedes, convocatoria a los estudiantes, reclamar o prever los materiales e insumos para el desarrollo de las clases, realizar el seguimiento de la cobertura a los cargos docentes, realizar el trabajo organizativo y administrativo que demanda reunir y clasificar documentación de los estudiantes y avalar el correcto circuito administrativo para que al finalizar los estudios se pueda extender la certificación, y atender situaciones conflictivas entre estudiantes, y estos últimos con docentes. Los *referentes* también conforman un conjunto heterogéneo que abarca desde estudiantes del Plan FinEs hasta militantes políticos, líderes barriales, entre otros. No perciben contraprestación monetaria por la tarea que realizan, lo que redundaría en un trabajo no remunerado que además no cubre gastos de traslado, fotocopias, telefonía, etc. Las palabras de la referente de la sede muestra la dificultad que conlleva el trabajo:

“En el territorio más allá de lo que digan los funcionarios se mantiene gracias al laburo que hacemos gratis los referentes. Es una educación llena de carencias para gente en barrios llenos de carencias. Pero a veces es mejor a nada.” (Referente Educativo y de Sede Plan FinEs)

Los testimonios dejan ver la dificultad que supone para la referente dedicar tanto tiempo a un trabajo no remunerado. Esto abre un claro interrogante sobre el sostenimiento a largo plazo de la propuesta educativa del Plan FinEs y la posibilidad de contar con espacios educativos que permitan contener, incluir y garantizar el acceso a la educación de los jóvenes y adultos que presentan un largo historial de abandono y fracaso escolar. Así por ejemplo, la referente, estudiantes y graduados relataron la problemática que supone, en muchos casos, encontrar un espacio físico para el desarrollo normal de las clases:

“Empezamos en una sociedad de fomento. No sé qué desencuentro hubo con quienes manejan la sociedad de fomento y nos tuvimos que mudar al año siguiente. Y no había mucho lugar en los colegios. Me acuerdo que a la referente se le hacía muy difícil ubicarnos a nosotros. En un momento estuvimos en la casa de una compañera que tenía lugar. Después a partir del segundo cuatrimestre del segundo año encontró una iglesia evangelista. Que el muchacho nos cedió el lugar.” (Estudiante)

Sin lugar a dudas, el trabajo que lleva adelante la referente requiere de mayor acompañamiento, recursos y compromiso por parte del Estado.

Otro elemento clave es la ambigüedad que reviste el papel de los docentes. En el Plan FinEs los docentes acceden a los cargos a través de un concurso público de antecedentes y oposición que se lleva adelante por convocatoria a través de la Junta de Clasificación (Ordenanza 40 593) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Secretaría de Asuntos Docentes (Ley Provincial de Educación 13 688) en la provincia de Buenos Aires. Respecto a las condiciones de trabajo, Facioni, Ostrower y Rubinsztain señalan que los docentes reciben un salario equivalente al cargo de Profesor de nivel medio, e ingresan con contratos precarios de cuatro meses de duración. Otro punto que remarcan es que no se crean nuevos cargos docentes. Según las autoras, el modo de contratación hace que, por un lado, no exista continuidad laboral, dado que cada cuatrimestre los docentes deben tomar nuevas horas. Además se ven obligados a renovar su obra social de manera cuatrimestral, sin contar con cobertura en épocas de receso escolar. A esto se añade que no se efectiviza el pago por *zona desfavorable*. Por otro lado, hay informalidades en los derechos determinados en el estatuto docente puesto que no está contemplada la contingencia de requerir licencias y el docente debe recuperar las clases a las que no concurre, incluso si estas ausencias fueran a causa de enfermedad, embarazo, adhesión a un paro, o cualquier otra situación prevista en el estatuto vigente. A esto se suma, que los años de docencia en el Plan FinEs no son contemplados como antigüedad y el retraso en el cobro del salario, como muestra las palabras de una funcionaria:

“No se paga antigüedad docente, que también es como un tema para conseguir porque vos tenés docentes formados con un gran nivel de que les interesa trabajar en FinEs pero por lo menos acá en ciudad, cuando vienen a las entrevistas, que tienen una mirada super interesante de lo que es la educación de adultos, de pronto tienen 10 años, 20 años de antigüedad docente, y cuando yo les cuento ‘En FinEs el salario es este y no cobrás antigüedad’, dicen ‘Bueno, gracias’. Hay docentes que también, han dejado de trabajar, que empezaron, trabajaron muy bien, porque estuvieron trabajando tres meses sin cobrar y me dicen: ‘La verdad es que no lo puedo sostener.’” (Coordinadora Plan FinEs en Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

En muchos testimonios recabados, se reitera la selección y formación de los docentes como un aspecto crítico para el éxito del Plan FinEs. Podemos reconocer dos perfiles docentes en el marco del Plan: por un lado, los *docentes militantes* (no en el sentido político de la palabra) que están comprometidos con la propuesta, que hacen promoción de la experiencia en los barrios, que están dispuestos a conocer las problemáticas barriales, participar en reuniones con otras instituciones y organizaciones para generar una red de intercambio y fortalecimiento de los barrios, etc. Los estudiantes y graduados entrevistados valoran ampliamente la predisposición, el acompañamiento y dedicación de los docentes:

“La verdad que bárbaro los profesores. Tenemos profesores buenísimos que nos apoyan. Es un lugar donde si tenemos que preguntar mil veces lo hacemos. Muy buenos compañeros los profesores.” (Estudiante)

“El profesor se sentaba con nosotros y llevábamos mates y él tomaba con nosotros. Es como una familia.” (Estudiante)

Los testimonios de estudiantes y graduados convergen en señalar la incidencia positiva que tiene el trabajo pedagógico de los docentes en el nivel de aprendizaje que supera al de sus trayectorias previas. Asimismo, destacan que el aprendizaje va más allá de los contenidos establecidos en las materias:

“Es como que te ayuda a integrarte más en las conversaciones y a participar en cosas, de lo que sea. Porque a veces no saber es como que te quedas a un costado. Porque tenés miedo de equivocarte. Y ahora si te podés equivocar pero te animas igual. Creo que FinEs te da seguridad. Te da una seguridad que antes no tenías.” (Estudiante)

Por otro lado, se encuentran los *docentes tradicionales* que no se adaptan a las problemáticas barriales, a las condiciones de precariedad en que se encuentran las instituciones sedes, la irregularidad en el cobro del salario y las condiciones laborales o las dificultades que presentan para el aprendizaje los estudiantes, especialmente en matemática y lecto-comprensión. Los funcionarios consultados sostuvieron que en muchos municipios se despliegan mecanismos de selección particulares que funcionan como un filtro en la selección para la adjudicación de cargos, de modo tal que accedan los profesores que tienen un perfil *militante*.

Reflexiones finales

Se podría argumentar que, en sus distintas formas, el Plan FinEs intenta contribuir a la ampliación en el acceso de los jóvenes y adultos a la educación como un derecho social, incorporando una lógica de recreación de capacidades y de *empoderamiento* de los sujetos. Tal como se ha esbozado más arriba, los actores entrevistados declaran una alta valoración de esta política. Porque contempla las particularidades de los sujetos que allí asisten, en tanto introduce estrategias pedagógicas, curriculares e institucionales que tiene en cuenta las vicisitudes y necesidades significativas de los jóvenes y adultos.

Sin embargo, en los testimonios que hemos presentado se perciben importantes desafíos que enfrenta una política social de esta envergadura. Identificamos una serie de factores que limitarían de algún modo la propuesta educativa del Plan FinEs (cuadro 2).

Son entonces tres los elementos que habilitan un cauto optimismo respecto, al menos, de la ampliación y efectivización en el derecho a la educación. Una limitación es la falta de provisión de materiales para el desarrollo de las clases. La escasez de recursos para las instituciones sedes deja librado el espacio educativo a la capacidad y compromiso

personal de los actores para obtener las condiciones necesarias y óptimas para la actividad escolar. Así, las instituciones sedes quedan libradas a su propia autogestión en un contexto de precariedad. Esto aparece como un punto peligroso que puede generar en los sujetos la percepción de que no es responsabilidad del Estado garantizar estas cuestiones:

“Mirá a nosotros no nos hizo falta el Estado. Nosotros conseguimos lo que necesitábamos. Lo que tenés que tener es ganas y voluntad. Porque nosotros llegábamos y poníamos las mesitas y armábamos todo. Poníamos el pizarrón y ya empezaban las clases. No había mucho. O sea, las ganas que teníamos de estudiar.” (Estudiante)

El voluntarismo aparece como un aspecto central en la experiencia en las circunstancias descritas de precariedad. Sin embargo, la selección tradicional de los docentes, la irregularidad en el cobro del salario y las condiciones de precariedad laboral en que desempeñan su tarea, son aspectos que atentan contra el normal funcionamiento de la propuesta pedagógica del Plan FinEs.

Para finalizar, respecto de la hipótesis planteada al inicio, más allá de cierto viraje y resignificación del discurso y enfoque de las políticas educativas que aseveran a la educación como un derecho social, en nuestro país la efectivización del derecho a la educación todavía afronta fuertes desafíos. De no resolver las limitaciones mencionadas en el Plan FinEs se corre el riesgo de ahondar aún más la brecha educativa al convalidar las realidades contextuales (limitado a los recursos materiales y simbólicos) y los circuitos educativos desiguales en términos de la producción de capacidades sociales y culturales.

En definitiva, a través del estudio del Plan FinEs, este trabajo intenta ser un aporte para pensar la función social de la EDJA en el marco de políticas sociales que expresan una mayor apertura en el acceso a los derechos sociales. Precisamente, nos preguntamos respecto de las similitudes y las diferencias que presenta la propuesta del Plan FinEs con respecto a otras ofertas de terminalidad de estudios secundarios de la modalidad como los Bachilleratos Populares para Jóvenes y Adultos o los C.E.N.S. (oferta de extensa tradición) ¿Quiénes son los estudiantes y los docentes que conforman estos centros educativos y qué diferencias tienen con los del Plan FinEs? En otras palabras, ¿por qué se necesita crear un programa semi-presencial para cumplir con la obligatoriedad de la educación secundaria? ¿Qué supone para la modalidad tener tantas experiencias para un mismo público? Dicho de otra forma, ¿por qué crear el Plan FinEs en lugar de fortalecer experiencias ya existentes y con tradición? Estas preguntas finales esperan provocar e impulsar a otros colegas a formular hipótesis que contribuyan al estudio de la EDJA y del Plan FinEs.

Cuadros

Cuadro I: Descripción del dispositivo: Plan Fines

<i>Ministerios /Reparticiones públicas involucradas en su coordinación a nivel nacional, provincial y municipal</i>	Depende a nivel nacional del Ministerio de Educación a través de la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos, en articulación con los Ministerios jurisdiccionales, otros Ministerios y organizaciones del mundo del trabajo.
<i>Otras reparticiones públicas también implicadas en la implementación y sus roles específicos.</i>	Articula la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos con la Coordinación Educativa del Plan Ingreso Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social. La Coordinación Educativa del Plan Ingreso Social con Trabajo es responsable de la coordinación de la línea FinEs-cooperativas (en "deudores de materias" y "trayectos") que alcanza a todas las Organizaciones Cooperativas establecidas en la provincia de Buenos Aires
<i>Nivel de calificación o título implicado en el dispositivo</i>	Terminalidad de estudios primarios y secundarios para los jóvenes y adultos mayores de 18 años de edad.
<i>Tipo de dispositivo/s en relación al acercamiento al mundo del trabajo</i>	Articula con el programa Argentina Trabaja que se inicia en el año 2009 como parte de las políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación orientadas a los sectores débilmente integrados o por fuera del mercado de trabajo. Se inscribe conceptualmente en los postulados de la economía social, el cooperativismo y la autogestión. Para la implementación del Plan FinEs se crearon dos espacios curriculares específicos para la formación de los cooperativistas: Economía Social, y Organización y Administración de Microemprendimientos. La creación de estos espacios curriculares apunta a fortalecer la formación específica para la autogestión.
<i>Público al que apunta</i>	Destinado a jóvenes y adultos, trabajadores de las cooperativas del Programa Ingreso Social con trabajo, y trabajadores de las entidades gremiales. En el año 2008 se plantea una primera etapa que ofrecerá la posibilidad de obtener el título secundario a jóvenes y adultos que hayan cursado el último año de la secundaria o polimodal y adeuden materias sin haber alcanzado el título. En el año siguiente, se proponen acciones para aquellos que no iniciaron o no finalizaron el nivel primario o secundario.

Cuadro 2: Aportes y límites del proyecto institucional pedagógico

Aportes	Límites
<p>Propuesta educativa de carácter semi-presencial. Asistencia a clase dos días por semana en ocho horas de cursada.</p> <p>Régimen académico de 3 años, durante dos cuatrimestres: 30 materias, 10 por año y 5 por cuatrimestre.</p> <p>Régimen de "correspondencias" entre materias aprobadas en la trayectoria escolar previa.</p> <p>Flexibilidad en los horarios de cursada (mañana, tarde o vespertino) que se pautan según la disponibilidad horaria de los estudiantes y las sedes disponibles.</p> <p>Flexibilidad en el ausentismo (es de 25 %). Sin embargo superar el límite no implica el abandono de la cursada.</p> <p>No hay régimen de repitencia. Si un estudiante adeuda materias en el siguiente cuatrimestre se agrega un día u horas extra de cursada para recuperar la/s materia/s.</p> <p>Flexibilidad en la asignación de sedes.</p> <p>Compromiso docente con la propuesta pedagógica.</p>	<p>Precariedad de la Sedes por la falta/escasez de financiamiento que afecta el desarrollo de la cursada. Necesidad de un acompañamiento permanente para recursos.</p> <p>Trabajo administrativo de los referentes no remunerado.</p> <p>Precarización del trabajo docente que incluye contratos precarios de cuatro meses de duración que dificulta la continuidad laboral, renovación permanente de la obra social sin contar con cobertura en épocas de receso escolar, no pago por "zona desfavorable", no está contemplada la contingencia de requerir licencias y el docente debe recuperar las clases a las que no concurrió incluso si estas ausencias fueran a causa de enfermedad, embarazo, adhesión a un paro; los años de docencia no son contemplados como antigüedad.</p>

Referencias bibliográficas

- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2009), "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", en Abramovich y Pautassi (comp.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Acín, Beatriz (2013), *La educación secundaria de adultos en la actualidad. Un estudio comparado entre Córdoba (Argentina) y Cataluña (España)*, Tesis de Doctorado, Universitat de Barcelona.
- Acuña, Carlos; Kessler, Grabiél y Repetto, Fabián (2002), "Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social", Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective, www.urbared.ungs.edu.ar/debates_presentacion.php?explD=36
- Arcidiácono, Pilar y Gamallo, Gustavo (2012), "Políticas sociales y derechos. Acerca de la reproducción de las marginaciones sociales", en Pautassi, Laura y Gustavo Gamallo (compiladores), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Buenos Aires: Biblos
- Escolano Benito, Agustín (2000), *Tiempos y espacios para la escuela. Ensayos históricos*, Madrid: Biblioteca Nueva.
- Brusilovsky, Silvia (2006), *Educación escolar de adultos. Una identidad en construcción*, Buenos Aires: Editorial Novedades Educativas.

- Brusilovsky, Silvia y Cabrera, María Eugenia (2005), "Cultura Escolar en Educación Media para Adultos. Una Tipología de sus Orientaciones", en *Convergencia*, Mayo – agosto 2005, México: UAEM, pp. 277-311.
- Burgos, Alejandro (2016), "Nuevas oportunidades de inclusión educativa y laboral. Una experiencia de articulación en Tigre", en *Revista Novedades Educativas*, N° 306. Buenos Aires, pp. 26-29.
- Canevari, María Sara y Yogue, Jorge (2014), *Historia de la educación secundaria de adultos en Argentina 1968-1983*, Luján: Barco Edita.
- Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos (2004), "Sistema Previsional Argentino. Crisis, reforma y crisis de la reforma.", Documento preparado para el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2010), "Reformas y contrarreformas de la protección social: la Seguridad Social en la Argentina en la primera década del siglo" en *Reflexión Política*. (Universidad Autónoma de Bucaramanga. Colombia) N° 24, Vol. 12, <http://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=article&op=view&path%5B%5D=1263&path%5B%5D=1187>
- Duschatzky, Silvia y Redondo, Patricia (2000), "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas", en Duschatzky, Silvia y Redondo, Patricia (comp.), *Tutelados y asistidos*, Buenos Aires: Paidós.
- Elisalde, Roberto (2008), "Movimientos sociales y educación: Bachilleratos Populares en empresas recuperadas y organizaciones sociales. Experiencias pedagógicas en el campo de la educación de jóvenes y adultos", en Elisalde, Roberto y Ampudia, Marina (coord.), *Movimientos sociales y educación: teoría e historia de la educación popular en la Argentina y América Latina*, Buenos Aires: Editorial Buenos Libros.
- Fernández Enguita, Mariano (1997), "La educación en una sociedad en cambio", en Mariano Fernández Enguita (Coord.), *Sociología de las instituciones de educación secundaria*, Barcelona: ICE/Horsori.
- Facioni, Clara.; Ostrower, Lucía. y Rubinsztain, Paola. (2013), "Cuando el Estado se hace presente: los Bachilleratos Populares a partir del Plan FinEs", en *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Falappa, Fernando y Andrenacci, Luciano (2009), *La política social de la Argentina democrática (1983- 2008)*. Los Polvorines: UNGS.
- Finnegan, Florencia (2012), "¿El carro antes que el caballo? Reflexiones sobre algunas demandas y condiciones en torno a la Educación de Jóvenes y Adultos, en Finnegan (Comp.), *Educación de jóvenes y adultos. Políticas, instituciones y prácticas*, Buenos Aires: Editorial Aique.
- Forni, Floreal; Gallart, María Antonia y Vasilachis de Gialdino, Irene (1992), *Métodos Cualitativos I: Los problemas epistemológicos*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

- Gluz, Nora (2012), "¿Democratización de la educación? La emergencia de experiencias educativas ligadas a movimientos sociales en Argentina", en Getilli, P. et. al, *Políticas, movimientos sociales y educación*", Buenos Aires: Editorial CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales).
- Grassi, Estela (2003), *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I*, Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Guber, Roxana (2001), *La etnografía. Método, campo y reflexividad*, Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Jacinto, Claudia (2006), *La escuela media: reflexiones sobre la agenda de la inclusión con calidad*, Buenos Aires: Editorial Santillana.
- Jacinto, Claudia (2004), "Ante la polarización de oportunidades laborales de los jóvenes en América Latina. Un análisis de algunas propuestas recientes en la formación para el trabajo. ¿Educar para qué trabajo?", en Jacinto, Claudia. (coord), Buenos Aires: La Crujia.
- Jacinto, Claudia y Terigi, Flavia (2007), *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria?. Aportes de la experiencia latinoamericana*, Buenos Aires: UNESCO-IIPE-Santillana.
- Kessler, Gabriel (2014), *Controversias sobre la desigualdad*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Krichesky, Graciela y Benchimol, Karina (2008), *La educación argentina en democracia: transformaciones, problemas y desafíos de una escuela fragmentada*, Buenos Aires: Biblioteca Nacional-UNGS.
- Kurlat, Sandra (2014), "Plan FinEs 2S: contribuciones y límites para la inclusión y el cumplimiento del derecho a la educación desde la perspectiva de docentes y estudiantes", en IV Jornadas Nacionales y II Latinoamericanas de Investigadores/as en Formación en Educación, FFyL-UBA.
- Levy, Esther (2012), "Desafíos políticos de la Educación de Jóvenes y Adultos. Articulaciones posibles con la formación de trabajadores", en Finnegan Florencia (comp.), *Educación de jóvenes y adultos. Políticas, instituciones y prácticas*, Buenos Aires: Editorial Aique.
- Paredes, Silvia y Pochulu, Marcelo (2005), "La institucionalización de la Educación de Adultos en Argentina", en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 36/8, OEI, <http://www.rieoei.org/deloslectores/1012Paredes.PDF>
- Repetto, Fabián y Andrenacci, Luciano (2006), "Ciudadanía y política pública: dilemas de reconstrucción de la política social argentina, en Andrenacci Luciano (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: UNGS-Prometeo. Pp. 289-337.
- Rodríguez, Lidia (2008), "Situación presente de la Educación de Jóvenes y Adultos en Argentina", CREFAL. México, http://www.crefal.edu.mx/descargas/informes_nacionales/argentina.pdf
- Sautu, Roberto; Boniolo, Paula; Dalle, Pablo y Elbert, Rodolfo (2005), *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, Buenos Aires: Editorial CLACSO.

- Sirvent, María Teresa (2002), "La situación educativa de jóvenes y adultos de los sectores populares en un contexto de injusticia social y múltiples pobreza", <http://www.econ.uba.ar/planfenix/.../Educacion%20para%20adultos/Sirvent.pdf>
- Sinisi, Liliana; Montesinos, Paula y Schoo, Susana (2010), "Trayectorias socio-educativas de jóvenes y adultos y sus experiencias con la escuela media", en Cuadernos de Investigación, I. DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación, Bs. As, <http://diniece.me.gov.ar>
- Sirvent, María Teresa (1996), "La Educación de Jóvenes y Adultos en un contexto de políticas de ajuste, neoconservadurismo y pobreza", *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, 5 (9).
- Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano. (2006), "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino", en Andrenacci Luciano (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: UNGS-Prometeo. Pp. 17-80.
- Southwell, Myriam (2013), "Destinos y salidas: escuelas medias frente a la desigualdad", en Southwell, Myriam y Antonio Romero (Comp.), *La escuela y lo justo. Ensayos acerca de la medida de lo posible*, Buenos Aires: UNIPE.
- Tiramonti, Guillermina (2011), *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*, Rosario: Ediciones Homo Sapiens.
- Terigi, Flavia (2010), "Las cronologías de aprendizaje: un concepto para pensar las historias escolares", en Jornada de Apertura del ciclo lectivo 2010, 23 de febrero, Santa Rosa, http://www.chubut.edu.ar/concurso/material/concursos/Terigi_Conferencia.pdf
- Viñao Frago, Antonio (2002), *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*, Madrid: Editorial Morata.

Documentos consultados

Consejo Federal de Educación (2008), Documento preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en Argentina.

La educación en cifras 2013 Diniece.

<http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/110007/2013%20Educación%20Cifras%20WEB%2031-3-14.pdf>

Leyes consultadas

Ley Federal de Educación N° 24195.

Ley de Educación Nacional N° 26206.

Ley Provincial de Educación N° 13.688

Resoluciones consultadas

Resolución 917/08 del Ministerio de Educación de la Nación.

Resolución 66/08 del Consejo Federal de Educación.

Resolución 6321/95 del Consejo General de Cultura y Educación.

Disposiciones consultadas

Disposición 99/2011 de la Dirección General de Cultura y Educación.

Ordenanzas consultadas

Ordenanza N° 40.593 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Páginas web consultadas

www.fines.educacion.gob.ar

www.portal.educacion.gov.ar/secundaria/programas/plan-fines

www.abc.gov.ar/lainstitucion/.../planfinalizaciondeestudios

www.fines2.com.ar

LISTADO DE ABREVIACIONES

ANSES – Administración Nacional de la Seguridad Social
AUH – Asignación Universal por Hijo
C.E.N.S. – Centros Educativos de Nivel Secundario
CENUAETP – Censo Nacional de Alumnos del Último Año de la Educación Técnico Profesional
CFE – Consejo Federal de Educación
CIDEP – Centro de Investigación, Desarrollo y Educación en Permacultura
CIT – Curso de Introducción al Trabajo
CNAOP – Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional
CPE – Consejo Provincial de Educación
DINIECE – Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa
EAHU – Encuesta Anual de Hogares Urbanos
EDJA – Educación de Jóvenes y Adultos
ENTE – Encuesta Nacional de Trayectoria de Egresados de Educación Técnico-profesional
EPH – Encuesta Permanente de Hogares
EPT – Entrenamiento para el Trabajo
ESG – Escuelas Secundarias Generales
ETP – Educación Técnico-Profesional
FACIAS – Facultad de Ciencias del Ambiente y la Salud
FP – Formación Profesional
GECaL – Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral
IE – Infraestructura Escolar
INDEC – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
INET – Instituto Nacional de Educación Técnica
LEN – Ley de Educación Nacional
LETP – Ley de Educación Técnico Profesional
LFE – Ley Federal de Educación
MdeE – Ministerio de Educación
MFEPJA – Mesa Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos
MTEySS – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
NSG – Nuestra Señora de la Guardia
OE – Oficina de Empleo
OIT – Organización Internacional del Trabajo
OSC – Organizaciones de la Sociedad Civil
PEFE - Políticas de Educación, Formación y Empleo
PEI – Programa de Empleo Independiente
PIL – Programa de Inserción Laboral
PJMMT – Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo
Plan FinEs – Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos
Prog.R.Es.Ar – Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos
REGICE – Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo
TTP – Trayecto Técnico Profesionales
UNCO – Universidad Nacional del Comahue

Colección: **Libros del IDES**

Coordinadoras: Silvina Merenson y Lorena Poblete



CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CIS-CONICET/IDES

Aráoz 2838 (1425) CABA, Argentina
Tel. +54 11 4804 4949/ Fax. +54 11 4804 5856
cuadernosdelides@ides.org.ar