

La Educación Permanente de Jóvenes y Adultos en Argentina: avances actuales desde las políticas públicas educativas¹

Youth and Adult Education in Argentina: current advances from educational public policies

María Eugenia Vicente² 

Docente e investigadora

mevicente@fahce.unlp.edu.ar

Resumen

El artículo tiene el objetivo de aportar conocimiento a las políticas públicas educativas a través del análisis a los avances de la modalidad de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) en Argentina en los últimos años. El enfoque metodológico adoptado es de tipo cualitativo orientado a encontrar vinculaciones y significaciones entre un conjunto de fuentes de datos censales y normativas, teniendo como criterio interpretativo problemáticas que han configurado a la EPJA durante más de un siglo en Argentina. Las conclusiones exponen los avances de las políticas educativas nacionales que permiten una interpretación de la Educación de Jóvenes y Adultos y que posibilitan miradas renovadas y socialmente inclusivas, en marcos históricos determinados.

Palabras Clave: Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA); sistema educativo nacional; modalidad educativa; educación de adultos; política pública educativa.

Abstract

The article has the objective of contributing knowledge to the educational public policies through analyzing the advances of the Youth and Adult Education modality in Argentina, constitutive of the official educational system. The methodological approach adopted is of a qualitative type aimed at finding links and meanings between a set of census and regulatory data sources, taking as interpretive criteria problems that have shaped it for more than a century in Argentina. The conclusions present advances in educational policies that allow an

¹ Cómo citar este artículo: Vicente, María Eugenia. (2023). La Educación Permanente de Jóvenes y Adultos en Argentina: avances actuales desde las políticas públicas educativas. *Revista de Educación de Adultos y Procesos Formativos* 13.

² Doctora en Ciencias Sociales, Magíster en Dirección de Recursos, Licenciada en Ciencias de la Educación y Profesora de Ciencias de la Educación. Se desempeña como investigadora en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), La Plata, Argentina, y en Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). También es jefa de trabajos prácticos en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). <https://orcid.org/0000-0003-0748-678X>

interpretation of Youth and Adult Education that allow renewed views and socially inclusive, in certain historical frameworks.

Key Word: Continuing Education for Youth and Adults (EPJA); national education system; educational modality; adult education; public education policy.

I. Introducción

En Argentina, las primeras escuelas denominadas “para Adultos”, de fines del siglo XIX, dictadas en turno nocturno, surgen para disminuir el analfabetismo y también para brindar educación al creciente número de inmigrantes. En este sentido, el primer instrumento legal que enmarca las experiencias que se venían realizando en educación de adultos referencia a la Ley de Educación Común N° 1.420, del año 1884. De este modo, desde sus orígenes la Educación de Jóvenes y Adultos se configura como un sistema compensatorio para quienes no habían logrado completar sus estudios, equiparándose con la educación primaria de inmigrantes. Al respecto, se destaca que, si bien este hito reconoce a la educación de adultos como parte del sistema de enseñanza básica, no obstante, se la equiparó con la educación destinada a niños. Sobre ello, desarrolló rígidos mecanismos de control, propios del nivel primario, y homologó sus contenidos, sin vincularlos con los sujetos destinatarios, ni con el contexto socioeconómico y político (Ministerio de Educación Provincia Corrientes, 2015).

Posteriormente, las políticas que se implementaron a lo largo de más de un siglo, en general, no favorecieron el reconocimiento de la especificidad y complejidad de la Educación de Jóvenes y Adultos, y se sostuvo la pretensión de equipararla pedagógicamente con los niveles del sistema educativo destinado a niños y púberes. Ello contribuyó a que se identifique socialmente a esta modalidad como una educación de menor jerarquía, incurriendo muchas veces en desvalorizaciones propias de un sistema educativo selectivo y carente de aperturas y movilidades socioeducativas significativas (Balmaceda, 2019). Estas características de selección excluyente, desjerarquizada y primarizada de la Educación de Jóvenes y Adultos en la Argentina permearon las políticas públicas educativas destinadas a este sector.

No obstante, a comienzos del siglo XXI cambia la conceptualización enmarcada en políticas actuales que consideran a los destinatarios de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (en adelante EPJA) como un colectivo variado con trayectorias y perfiles anclados en el momento histórico actual³. Sobre estos puntos versará el recorrido que sigue, entendiendo que la EPJA es la práctica que más evidencia la política educativa de un país, dado que preocuparse por ella implica cuestionar la exclusión social y educativa de amplios sectores de la población (Ezpeleta, 1997).

³ En la actualidad, se considera como destinatarios de la EPJA a quienes presentan una o varias de las siguientes características: jóvenes y adultos que no completaron sus estudios en el sistema de educación común. Muchos de ellos con experiencias negativas en su tránsito por la educación formal; adolescentes expulsados de la educación formal y con conflictos sociales de diferente índole; personas que requieren alfabetización o formación básica; jóvenes y adultos excluidos del mundo del trabajo por las nuevas exigencias que requieren adquirir (competencias y capacidades demandadas en la actualidad); población en contexto de encierro; población heterogénea en edad, experiencia de vida, situación familiar y laboral; víctimas de inequidad social y de género.

El artículo se concentra en explorar los avances que ha tenido la política pública educativa destinada a EPJA en el país, tomando como hito el cambio de conceptualización y rumbo de las políticas a comienzos del siglo XXI⁴. Un recorrido que conjuga pasado y presente de la EPJA para intentar evidenciar los avances de la modalidad en Argentina.

Sin prescindir del intento de exhaustividad, en esta oportunidad se presentan tres criterios de desarrollo del estudio, que corresponden a problemáticas centrales y relevantes que han persistido en la historia de la modalidad EPJA en el país: I) la desjerarquización y la escasez de normativas; II) la exclusión como forma de concepción y muestras del lugar de desigualdad otorgado durante décadas; y III) el cuestionamiento a la categoría de “Adulto” como colectivo homogéneo destinatario de las políticas públicas.

II. Encuadre conceptual

La EPJA se tiende a concebir como un subsistema cuyo foco principal es una educación compensatoria para las personas jóvenes y adultas que en algún momento de la vida abandonaron la escuela, siendo que esta modalidad educativa busca revertir las consecuencias que arrastra el no terminar la educación obligatoria. Así, la educación para jóvenes y adultos acoge a las personas que han desertado de la educación regular, sin embargo, esa visión no se corresponde con los desafíos actuales de la educación en el siglo XXI, ni con el enfoque de la educación a lo largo de la vida (Contreras- Villalobos y Baleriola, 2022). La mirada compensatoria y la mirada de la educación a lo largo de la vida ponen en juego diferentes concepciones de procesos de alfabetización y del rol del Estado en dichos procesos.

La preconcepción existente que lleva a considerar la EPJA como una “educación pobre para pobres” también influye para que se la aborde con criterios de subsidiariedad y complementariedad en la actividad educacional del Estado, no reconociéndosela como modalidad necesaria y fundamental en el proceso educativo. Asimismo, la posición pragmática e instrumental con que la mayoría de los decisores conciben y orientan el papel social y la función política y productiva de las personas jóvenes y adultas determina que muchas veces se les defina como sujetos no prioritarios en el cambio modernizante y, por lo mismo, como sujetos en los que no es “rentable invertir”. En dicha concepción no se asume que el desafío más grande, con todos los posibles costos que ello significa, es que en materia de crecimiento y desarrollo todos los ciudadanos de un país deben tener acceso a

⁴ Los resultados parciales de la investigación que aquí se expone han sido presentados por la autora en el 16° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, organizado por la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), realizado los días 2, 3 y 4 de agosto de 2023, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

oportunidades de crecimiento personal, siendo la educación una de las herramientas principales para ello (UNESCO, 2000).

En este marco, si la alfabetización de jóvenes y adultos se concibe como la adquisición de un aprendizaje elemental, con base en la idea de que es un proceso fácil que incluye la habilidad de reconocer desde los sonidos elementales del habla a las grafías sencillas de la escritura, podrán realizarse campañas y acciones que en plazos breves den por superado el problema. No obstante, desde la mirada de la educación permanente, la alfabetización se considera como un proceso complejo en el que se entrecruzan, junto a enfoques educativos, aspectos psicológicos, lingüísticos, culturales, políticos y sociales (Infante y Letelier, 2013). Con ello, la modalidad educativa para jóvenes y adultos supone un espacio público de transformación y una nueva oportunidad para aquellas personas que han desertado de la educación obligatoria (Contreras- Villalobos y Baleriola, 2022).

La perspectiva de la educación permanente busca superar el marco de las políticas compensatorias, a partir de constituirse en espacios institucionales y educativos que aseguren tanto el logro de las acreditaciones de los niveles formales de educación, como el enriquecimiento de los conocimientos y capacidades de los jóvenes y adultos para su participación plena, reflexiva, autónoma en el mundo laboral, político, familiar y comunitario.

Al considerar a la educación a lo largo de toda la vida como una necesidad y un derecho de todas las personas y grupos sociales, se torna un deber social del cual el Estado debe ser responsable. Quebrar la situación de pobreza educativa, democratizar la educación, asegurar una educación de calidad para la ciudadanía a lo largo de toda la vida solo es posible a través de un fortalecido rol del Estado (Llosa, Sirvent, Toubes y Santos, 2001).

La EPJA, entendida en sentido público, se propone combatir las asimetrías socioeconómicas, a través de la articulación de una demanda de desarrollo económico y social con una actividad educativa de calidad que posibilite a la población, que se beneficia de estos procesos, apropiarse de ellos en el sentido más integral del término (Schmelkes, 2001).

Así, en Argentina, en 2006, con la sanción de la Ley de Educación Nacional (en adelante LEN), el Ministerio de Educación Nacional definió a la modalidad EPJA con un enfoque superador de la mirada compensatoria, e instaló su conceptualización en el reconocimiento de propuestas educativas para jóvenes y adultos proyectadas hacia una mayor vinculación con la realidad y las necesidades cotidianas de la población a quien está destinada, tales como el trabajo, la producción, la organización comunitaria, la salud, el medio ambiente y el desarrollo cultural.

En este marco, en 2009, desde el Ministerio de Educación Nacional se reconocía un conjunto de problemáticas de la EPJA que habían persistido a través del tiempo (Hisse, 2009), entre ellas, la debilidad o ausencia de políticas educativas para atender la compleja realidad de la población joven y adulta. Al respecto, se señala que la Educación de Jóvenes y Adultos fue considerada más como una herramienta de lucha contra la pobreza que como un medio para alcanzar logros educativos. Esta marginalidad en términos políticos de la EPJA impidió no sólo la posibilidad de dar respuesta a las necesidades de la población potencial a la que está dirigida, sino que obstaculizó su abordaje de manera integrada en las políticas educativas generales.

Otra problemática de esta modalidad educativa es la referida al término “Adulto” relacionado, en general, con la edad de los sujetos. Sin embargo, es de reconocer que la característica principal de los destinatarios no se define únicamente por la edad avanzada, sino porque la mayor parte de los jóvenes y adultos a quienes se destina la educación de esta modalidad proviene de sectores marginados, muchos excluidos de los sistemas sociales y productivos, con frágiles vínculos relacionales que los convierte en población vulnerable.

Asimismo, la escasez de normas específicas para la modalidad EPJA ha sido otro problema reconocido. Los marcos normativos históricos presentan falencias, tanto para la dimensión pedagógica como para la institucional, y para adaptarse a situaciones diversas propias de las características de la población de jóvenes y adultos.

En consecuencia, las problemáticas centrales detectadas en Argentina en el 2009 por el Ministerio Nacional de Educación con relación a la Educación de Jóvenes y Adultos, a saber: I) la desjerarquización en las normativas; II) la exclusión como forma de concepción y muestras del lugar de desigualdad otorgado durante décadas; y III) el cuestionamiento a la categoría de “Adulto” como colectivo homogéneo destinatario de las políticas públicas, son retomadas en este artículo y, a partir del análisis de documentos y cifras estadísticas, se examinará la situación de la EPJA en el país en los últimos años.

III. Metodología

El estudio que expone este artículo se inscribe en la investigación denominada “Pedagogía, sujetos, experiencias y saberes: producción de teoría e intervenciones del campo pedagógico en los umbrales del siglo XXI”, desarrollado entre los años 2022- 2025, financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de La Plata en Argentina, y cuyo lugar de ejecución es el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Dicha investigación se propone problematizar la producción de conocimiento sobre las prácticas educativas desde

una mirada reflexiva que permita sistematizar y analizar la producción teórica y empírica referida a problemáticas del campo de las Ciencias de la Educación. En este marco, el objetivo del presente trabajo es aportar conocimiento a las políticas públicas educativas a través del análisis de los avances en los últimos años de la modalidad de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos en Argentina.

El enfoque metodológico adoptado es de tipo cualitativo, orientado a encontrar vinculaciones y significaciones entre un conjunto de fuentes de datos en torno de los avances de las políticas públicas educativas de la EPJA en la actualidad, teniendo como criterio interpretativo problemáticas que la han configurado durante más de un siglo en Argentina. Es a partir del análisis de dichas problemáticas, en un tiempo determinado, que el estudio se orientó a aportar conocimiento sobre las políticas públicas de la Educación de Jóvenes y Adultos en Argentina. En este punto, el trabajo de investigación se organizó de la siguiente manera:

Etapa I. Origen del estudio

El estudio retoma problemáticas históricas constitutivas de la EPJA en Argentina. Dichas problemáticas fueron expuestas en una publicación del Ministerio de Educación Nacional, en 2009, bajo el nombre de “Educación Permanente de Jóvenes y Adultos”, cuya autora es María Cristina Hisse. De este modo, el estudio partió de los nodos problemáticos siguientes:

I) Desjerarquización normativa: como problema referido a las escasas normas que componían la regulación nacional de la EPJA y el lugar subsidiario otorgado en el sistema educativo.

II) La exclusión como impronta para su definición: como problema referido a que el aumento de la matrícula de la modalidad se daba a expensas de importantes grupos sociales que eran expulsados del sistema educativo común.

III) La categoría de “Adulto” para caracterizar al colectivo que la compone: al término se lo relacionaba, en general, con la edad avanzada, sin embargo, la característica principal de los estudiantes de la modalidad no es necesariamente su edad avanzada, sino el conjunto tanto de adultos como de jóvenes que proviene de sectores marginados.

Con base en este conjunto de problemáticas, el estudio se propuso analizar los avances de la modalidad de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos en Argentina en los últimos años.

Etapa II. Selección de fuentes de datos

A partir del objetivo definido, se seleccionaron las fuentes de datos (normativas y estadísticas), bajo los siguientes criterios:

Pertinencia: las normativas y estadísticas seleccionadas guardan correspondencia y adecuación de los datos que brindan con el tema y objetivo del estudio, siendo de utilidad las fuentes de información para aportar con los diferentes ejes de análisis.

Accesibilidad: las fuentes de información son de fácil acceso puesto que las bases estadísticas y las normativas son públicas, constituyendo una ventaja para lograr reconstruir los datos que exige el objetivo central.

Organización: es posible reunir en torno de los ejes de análisis, de modo coherente y sistemático, un conjunto de información al respecto.

Cobertura: tanto las normativas como las estadísticas utilizadas cubren amplios períodos de tiempo, logrando reconstruir cambios, diferencias y tendencias de modo longitudinal.

A partir de estos criterios, las fuentes de información seleccionadas fueron:

1) Normativas nacionales sobre la Educación de Jóvenes y Adultos: se utilizaron leyes, lineamientos curriculares, bases para la estructura curricular y recomendaciones nacionales para los diseños curriculares. Se retoman las dos últimas leyes nacionales educativas de Argentina, del año 1993 y del año 2006, que muestran diferencias en la concepción de la modalidad. Asimismo, se trabaja con las últimas recomendaciones sobre el tema, correspondientes al año 2019, que nos permiten una aproximación actualizada a la comprensión de la EPJA en el país.

2) Indicadores estadísticos sobre desigualdad educativa en Argentina: se utilizó la base de datos del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), retomando los indicadores de “porcentaje de población de 20 años y más con nivel educativo hasta secundario y universitario completo para Argentina en 2010, 2015, 2016, 2017 y 2018 por nivel de ingresos y grupos de edad”.

3) Indicadores estadísticos sobre Educación de Jóvenes y Adultos en Argentina: se utilizó la base de datos de la modalidad disponible en el sitio *web* del Ministerio de Educación Nacional, retomando el indicador de “Tasa de abandono interanual y matrícula de la educación de adultos, por jurisdicciones”, en los años 2011, 2015 y 2020.

Etapa III: Análisis

El análisis fue orientado a través de las siguientes dimensiones:

1) una primera dimensión aborda la producción oficial sobre los lineamientos y leyes que estructuran y conceptualizan la EPJA en la actualidad. Para ello se utilizaron las normativas

nacionales sobre la Educación de Jóvenes y Adultos que permitieron abordar la problemática de la desjerarquización normativa de la EPJA.

2) una segunda dimensión que permite abordar el desigual acceso a derechos sociales, que amplifica las distancias en la estructura social. Fueron utilizados los indicadores estadísticos sobre desigualdad educativa en Argentina, que permitieron abordar la problemática de la exclusión, en tanto que el aumento de la matrícula de la modalidad se daba a expensas de importantes grupos sociales que eran expulsados del sistema educativo común.

3) una tercera dimensión orientada a analizar los avances en la incorporación de las distintas trayectorias educativas en el sistema formal. Se utilizaron indicadores estadísticos sobre Educación de Jóvenes y Adultos en Argentina, que permitieron abordar la problemática de la caracterización del “Adulto” en la modalidad.

Etapa IV: Resultados

Se arriba a resultados constituidos de, por un lado, las problemáticas planteadas y, por otro, el análisis de las fuentes de datos, que permiten una aproximación a la situación sobre dichas problemáticas desde las políticas públicas educativas en los últimos años. Así, los resultados giraron en torno a hallazgos de:

1) Avances en materia de normativa que regula la EPJA: el análisis de las normativas de los últimos años permite advertir que se superó el lugar subsidiario en la legislación, para constituirse en una modalidad que forma parte del sistema educativo, en los marcos de la educación permanente.

2) Avances respecto de la exclusión: en los últimos años se advierte un aumento en la matrícula en la educación común, tanto como un aumento en la matrícula en la modalidad en algunas jurisdicciones del país. Lo que implica mayor inclusión educativa, como así también, que la modalidad sigue constituyéndose en una oportunidad de sostenimiento de las trayectorias educativas.

3) Avances en relación a la categoría de “Adulto”: se observan múltiples trayectorias educativas y finalización de estudios según condición de ingreso, lo que permite aseverar que la condición de adulto no es unívoca ni homogénea, y debe ser entendida en marcos socioeconómicos mayores.

IV. Resultados

A continuación, se mencionan las problemáticas centrales⁵ de la EPJA que han persistido a través del tiempo en Argentina, dando cuenta de su situación actual y de cómo se han abordado dichos problemas desde las políticas públicas educativas.

Desjerarquización normativa de la EPJA

En 2009 el Ministerio de Educación Nacional reconocía como un problema de larga data el referido a las escasas normas específicas orientadas a la desjerarquización de la EPJA (Hisse, 2009). Las últimas leyes educativas nacionales, sancionadas en 1993 y 2006, ofrecen datos que permiten conocer los avances en materia de legislación sobre dicha desjerarquización. Para ello hemos tomado las siguientes fuentes de datos y sus aportes:

Cuadro 1. Legislación educativa argentina sobre EPJA

Fuente de datos	Dimensiones de análisis	Aportes
Ley Federal de Educación N° 24.195 (1993) Documentos anexos	Lugar asignado a la EPJA	Régimen Especial Lugar subsidiario Concepción individualizada
Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006) Recomendaciones curriculares	Concepción de la EPJA	Modalidad del Sistema Educativo Identidad propia Educación Permanente

Fuente: elaboración propia

En 1993 la Ley Federal de Educación N° 24.195 (en adelante LFE) incluyó a la EPJA como un “Régimen Especial” que tenía por finalidad atender las necesidades no satisfechas por la educación básica del sistema, mediante la implementación de propuestas diferenciadas en función de las particularidades del sujeto o del medio; o mediante ofertas educativas de menor duración y con preparación ocupacional específica para quienes no hubieran terminado la Educación General Básica y Obligatoria; y promover la organización de sistemas y programas de formación y reconversión laboral, que eran alternativos o complementarios a los de la educación formal (LFE, 1993).

⁵ Estas constituyen algunos de los problemas históricos reconocidos en 2009 por el Ministerio de Educación de la Nación. Otras problemáticas responden a cuestiones didácticas, curriculares, de formación docente, de vinculación con el mundo del trabajo. A los fines y extensión del presente artículo hemos seleccionado tres problemas que componen el estudio con base en la disponibilidad de datos al respecto.

En el marco de la LFE, el lugar asignado a la EPJA en lo curricular suponía una concepción de Educación de Jóvenes y Adultos que normaliza su lugar periférico en el sistema educativo, en vínculo desigual con un sistema hegemónico. Éste es entendido como una instancia última y definitoria de “la realidad”, obstaculizando o anulando la percepción de los múltiples sentidos que se conjugan en los procesos sociales amplios y plurales (Ezpeleta, 2013).

Se generaron políticas compensatorias y remediales. El objetivo de la Educación de Jóvenes y Adultos, según la LFE, se orientaba al desarrollo integral y a la calificación laboral de aquellas personas que no cumplían con la regularidad de la Educación General Básica y Obligatoria, o que, habiendo cumplido con la misma, deseaban adquirir o mejorar su preparación. También establecía la obligación de brindar educación a las personas privadas de libertad y a las que realizaban el servicio militar obligatorio. De este modo, la EPJA es principalmente entendida como una compensación a las trayectorias educativas “no tradicionales”, con una fuerte impronta de “calificación laboral” (Montesinos y Schoo, 2015; Guastavino y López, 2017).

En este escenario normativo, el Documento Serie A N° 212, de 1999, era el único marco legal que enumeraba principios y criterios básicos de la Educación de Jóvenes y Adultos, entre los cuales se destacaba el derecho de todas las personas a una educación de calidad acorde con las transformaciones del mundo contemporáneo. Hacía referencia a los sujetos como aquellas personas que deseaban seguir estudiando para obtener nuevas certificaciones, formación o reconversión laboral. También definía los criterios curriculares dentro de un marco de apertura y flexibilidad para que cada persona eligiera el trayecto más conveniente, con posibilidades de ingreso y egreso de acuerdo a las necesidades personales. Un aspecto para destacar es que, así concebida la Educación de Jóvenes y Adultos, reconocía la existencia de una multiplicidad de ámbitos de aprendizaje, pero, en general, los vinculaba con la necesidad de empleo, ocupación o trabajo y dejaba librado a la trayectoria individual las elecciones sin constituir un colectivo que articulara políticamente las demandas educativas (Balmaceda, 2019).

El tratamiento de la LFE desjerarquizó y quitó especificidad a la EPJA, careciendo de lineamientos básicos que promovieran la generación de espacios institucionales específicos. Todas estas características marginales, en términos políticos, obstaculizaron el abordaje de la EPJA de manera integrada a las políticas educativas generales y su consolidación a partir de una identidad propia al sector educativo.

En este sentido, sancionada en 2006, la Ley de Educación Nacional N° 26.206, (en adelante LEN), representa una superación respecto a la legislación anterior, no sólo para la educación

en general por el posicionamiento del Estado como garante de derechos, sino también para la Educación de Jóvenes y Adultos en particular.

Al reconocer a la EPJA como modalidad, enmarcada en la educación permanente, LEN la posiciona ante el desafío de superar las condiciones de educación remedial y compensatoria (Ministerio de Educación de la Provincia de Corrientes, 2015). la Ley, en su artículo 17, menciona a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos y la coloca en la categoría de modalidad cuya finalidad es garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar, así como la vinculación con el mundo del trabajo y la participación ciudadana. En este sentido, deja a un lado su consideración como régimen especial y como preparación instrumental para la inserción laboral.

Esta nueva normativa mantiene un reconocimiento a la diversidad, a la articulación con el mundo del trabajo a partir de la formación para la vida democrática; reconoce los saberes previos y propone su legitimación dentro del sistema formal. El paradigma de la obligatoriedad escolar del nivel secundario definido por la LEN es central para definir la EPJA, siendo que en el artículo 47 establece que se llevarán adelante articulaciones entre los programas de la modalidad en el Ministerio de Educación Nacional en conjunto con los Ministerios de Trabajo, de Desarrollo Social, de Justicia y Derechos Humanos y de Salud, así como con otras áreas vinculadas al “mundo de la producción y el trabajo”, con el objetivo de lograr garantizar la obligatoriedad y el acceso universal a la modalidad. Con ello se intenta invocar la identidad única que demanda construir estructuras sociales y educativas que, en vínculo con encuadres sociales y políticos mayores, deban ser nombrados por un sistema educativo que históricamente definió otros sujetos teóricos ideales.

La superación de las visiones compensatorias y remediales afianzan a la EPJA en una nueva identidad enmarcada en la Educación Permanente, entendiendo que este concepto hace referencia al de “educación a lo largo de toda la vida”, que se incluye en las ocho modalidades del sistema educativo argentino actual. Se reconoce a la modalidad como parte de un proyecto integral orientado a garantizar el derecho a la educación a lo largo de la vida, comprendiendo que las elevadas cifras de la demanda la ubican en un lugar prioritario. Estas orientaciones implican actuar en pos de una interconexión dentro de los sistemas formal y no formal para que los jóvenes y adultos puedan finalizar sus estudios y desarrollar nuevos aprendizajes, con lo que se transforman las instituciones de la modalidad en centros de educación permanente, cuestión que implica orientar a la EPJA hacia la construcción participativa del conocimiento para toda la vida.

En este sentido, la educación es pensada como una posibilidad a lo largo de las historias de vida de los sujetos y no únicamente como instancia de “reacomodación” de trayectorias

escolares fallidas. A diferencia de la anterior legislación, la ley vigente concibe, de partida y como premisa fundamental, a la Educación de Jóvenes y Adultos como un derecho humano, como práctica orientada a la construcción de ciudadanía y una vía para construir un mundo más equitativo y justo (Guastavino y López, 2017).

En términos de avances en las políticas públicas educativas, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos es una de las modalidades del sistema educativo nacional, comprendida en la extensión de la obligatoriedad en que el Estado asume la responsabilidad de garantizar la educación permanente, según el artículo 138 de la LEN, como parte de las políticas inclusivas universales, estrategias pedagógicas y asignación de recursos. Se dispone la definición de estrategias de articulación con otros ministerios y la vinculación de la EPJA con el mundo de la producción y el trabajo. Se manifiesta la necesidad de considerar la especificidad de los destinatarios de la modalidad, sus particularidades socioculturales, laborales, contextuales y personales y se enfatiza en la participación de sus estudiantes en diferentes ámbitos y reconocimiento de sus derechos a la ciudadanía democrática, como indica en el artículo 11. En definitiva, la normativa concibe a los jóvenes y adultos desde la heterogeneidad de sus experiencias, historias de vida, conocimientos y saberes, expectativas, motivaciones y necesidades respecto al aprendizaje.

La categoría de “sujeto pedagógico” es incorporada en la LEN como una construcción que permite articular educando, educador y conocimiento, en que las experiencias de vida de los jóvenes y adultos brindan un bagaje de saberes en relación con la apropiación y elaboración de conocimientos, con la transformación del medio en que se desenvuelven y con la participación activa en el entorno cultural, social y productivo que la propuesta de enseñanza debe integrar (Consejo Federal de Educación, 2010) y la necesidad de que la EPJA ofrezca saberes en relación con la apropiación y construcción de conocimientos (Balmaceda, 2019).

Exclusión educativa

Otra problemática, señalada por el Ministerio de Educación Nacional en 2009, reconoce que la población de la EPJA ha aumentado, a lo largo de las décadas anteriores, proporcionalmente con la exclusión educativa de niños y jóvenes en edad escolar. En otras palabras, el aumento de la matrícula de la modalidad se daba a expensas de importantes grupos sociales que eran expulsados del sistema educativo común (Hisse, 2009).

El Cuadro 2 presenta datos respecto de la tasa de abandono y la matrícula de adultos en los últimos años, en vínculo con la dimensión territorial (indicada estadísticamente por jurisdicción), según la información disponible hasta el momento:

Cuadro 2. Tasa de abandono interanual y matrícula de la educación de adultos, por jurisdicciones.

Jurisdicción	2011		2015		2020	
	Porcentaje Tasa de abandono	Matrícula adultos	Porcentaje Tasa de abandono	Matrícula adultos	Porcentaje Tasa de abandono	Matrícula adultos
Buenos Aires	10,38	168.218	9,59	155.360	3,11	141.667
CABA	7,34	49.682	7,20	41.594	2,95	39.932
Catamarca	12,39	4.294	7,75	4.294	4,64	3.701
Chaco	10,06	17.030	9,68	25.451	8,29	24.632
Chubut	11,45	9.000	9,19	9.554	5,51	8.386
Córdoba	10,15	53.339	7,20	51.868	2,95	42.688
Corrientes	11,44	18.128	9,97	16.719	3,98	30.042
Entre Ríos	12,15	21.069	9,83	22.402	7,94	23.947
Formosa	15,99	6.477	11,54	9.866	6,27	9.235
Jujuy	11,45	15.191	8,19	15.625	5,24	10.296
La Pampa	8,32	3.317	8,50	6.991	4,98	6.777
La Rioja	7,53	4.049	4,18	2.324	3,66	2.671
Mendoza	10,68	22.805	9,92	34.414	4,78	35.140
Misiones	13,58	23.508	9,84	21.218	11,90	19.185
Neuquén	10,74	15.191	9,11	14.160	4,96	14.760
Río Negro	10,72	14.959	7,60	16.340	8,63	11.715
Salta	9,73	18.578	8,98	24.253	6,15	19.227
San Juan	13,61	6.184	11,77	6.718	3,52	10.093
San Luis	11,05	6.424	7,75	7.371	2,47	6.020
Santa Cruz	9,03	3.991	8,00	3.991	5,85	5.043
Santa Fe	11,54	26.036	9,14	26.923	3,79	27.738
Santiago del Estero	11,09	6.166	9,07	10.158	6,08	7.618
Tierra del Fuego	8,67	3.876	8,06	3.033	6,52	2.899
Tucumán	12,13	21.141	9,94	24.273	2,18	12.491

Fuente: elaboración propia con base en la información disponible en la Dirección de Información Educativa, Ministerio de Educación Nacional.

Acorde con los datos del Cuadro 2, lejos de realizar lecturas lineales, se reconoce algunas tendencias que, agrupadas, podrían contribuir a interpretar el rol de la modalidad en el sostenimiento de trayectorias para la finalización de estudios secundarios. En términos generales, es evidente que las tasas de abandono interanual para todas las jurisdicciones de Argentina en 2011, 2015 y 2020 han disminuido. Si bien se contempla que las tendencias o vinculaciones entre datos no responden únicamente a una lectura lineal, sino que intervienen múltiples factores que no son abordados por este estudio en esta oportunidad, es posible identificar ciertas heterogeneidades que componen la disminución de las tasas de abandono, en relación con la matrícula de adultos por jurisdicción.

Aquellas provincias en donde la matrícula en la modalidad EPJA ha disminuido entre los años 2011 y 2020 (14 provincias), también muestran una considerable disminución en la tasa

de abandono interanual en su mayoría, con una diferencia de entre 8 y 6 puntos para los casos de Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Córdoba, Neuquén, San Luis y Santa Fe.

Por su parte, el grupo de provincias que entre los años 2011 y 2020 han aumentado la matrícula de la modalidad (9 provincias), la mayoría de dichas jurisdicciones presenta disminuciones más leves de las tasas de abandono, con una diferencia de entre 2 y 5 puntos para los casos de Chaco, Entre Ríos, Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero y La Pampa.

En síntesis, y si bien los datos no demuestran una correlación en todo el territorio nacional, no obstante, en el marco de la heterogeneidad territorial, se puede sostener que mayormente en aquellas provincias donde el ritmo de disminución de la tasa de abandono interanual fue menor, la matrícula de estudiantes en EPJA ha aumentado. En tanto que en la mayoría de aquellas jurisdicciones donde la disminución de la tasa de abandono ha sido más notable, la matrícula de la modalidad ha decrecido. Lo observado anteriormente implicaría, como se sostuvo anteriormente, que la EPJA continúa constituyéndose en una modalidad que incorpora a aquellas personas con trayectorias educativas que no han logrado egresar de la educación secundaria en tiempos esperados. No obstante, en algunas jurisdicciones es relevante advertir que la permanencia se ha acrecentado en la escuela común, ello lo demuestra la disminución importante de las tasas de abandono, en relación, también, con la disminución de la matrícula en la modalidad.

En el escenario descrito se puede advertir un avance en la inclusión de las trayectorias educativas en el sistema escolar, reconociendo que entre 2011 y 2020, si bien en algunas jurisdicciones disminuye la matrícula en la EPJA, también disminuye la tasa de abandono. Ello implica que la educación común ha incorporado mayor cantidad de jóvenes, como así también, la modalidad EPJA constituye una opción para satisfacer derechos en aquellas jurisdicciones donde se evidencia un aumento en la matrícula. En síntesis, estos datos dan cuenta de que los avances en la EPJA se traducen en una apuesta para el fortalecimiento de la modalidad en vínculo con la posibilidad de inclusión y terminalidad educativa.

Presupuesto sobre el ser “Adulto”

Otra de las problemáticas asociadas a la EPJA, expresadas por el Ministerio de Educación Nacional de Argentina en 2009, se refiere al término “Adulto”, porque en general se lo relaciona con la edad avanzada. La característica principal de los estudiantes de la modalidad no es necesariamente su edad avanzada, más bien corresponde a que el conjunto de estudiantes, matriculados en la modalidad, tanto de adultos como de jóvenes, proviene de sectores marginados, muchos excluidos de los sistemas sociales y productivos y con frágiles vínculos relacionales que los convierten en población vulnerable (Hisse, 2009).

Con motivo de avanzar en la interpretación de las características socio educativas del “Adulto” en Argentina, a continuación, en el Cuadro 3, se presentan los datos nacionales sobre el nivel de formación alcanzado por la población mayor a 20 años, según la última información disponible, respecto de las edades en vínculo con el nivel de ingresos y la edad:

Cuadro 3. Porcentaje de población de 20 años y más con nivel educativo hasta secundario y universitario completo para Argentina en 2010, 2015, 2016, 2017 y 2018, por nivel de ingresos y grupos de edad.

		2010		2015		2016		2017		2018	
Ingresos	Edad	Sec	Sup								
30% inf	20 a 24	47,7	1,2	49,8	1,7	51,8	1,7	51,2	1,0	55	1,7
	25 a 34	43,4	6,9	48,1	6,8	48,5	5,5	52,2	5,8	52,2	6,3
	35 a 49	33,6	7,7	39,2	7,2	38,5	7,6	43,1	8,6	42,8	8,0
	50 y más	20	3,7	25,6	6,4	24,7	6,8	23,9	4,8	25,1	4,9
30% med	20 a 24	64,8	3,7	71,1	3,9	70,2	4,1	73,3	3,0	73	2,8
	25 a 34	69,4	16,5	71,3	15,8	72,6	13,7	73,9	18,0	74,6	14,5
	35 a 49	54,6	18,6	62,3	22,6	62,1	20,1	64,9	24,5	68	23,2
	50 y más	28,3	7,8	33,7	10,0	32,5	9,5	35,2	9,8	35	10,5
40% sup	20 a 24	86,4	7,8	84,7	6,6	86,8	6,7	85,1	8,1	88,7	7,1
	25 a 34	88,2	40,4	89,6	34,9	90,5	35,6	91,4	37,2	91,9	38,9
	35 a 49	82,1	45,6	82,4	45,4	83,6	46,0	83,7	46,7	86,9	50,4
	50 y más	59,8	28,4	59,1	28,1	62,6	30,9	62,1	31,4	62,9	31,4

Fuente: elaboración propia con base en SITEAL.

Tendencialmente, se reconoce un aumento de la población mayor a 20 años con secundario completo en el país, en el marco de evidentes diferencias por sectores de ingresos y por región. En este punto, las edades de la población contribuyen a profundizar en ciertas características. En términos generales, se observa que la población con finalización de estudios se concentra en el sector con mayores ingresos. Particularmente, desde una lectura longitudinal, podemos advertir que, entre los años 2010 y 2018, los mayores avances de cobertura de la finalización en el nivel secundario se presentan entre la población de 35 a 49 años en el sector de medianos ingresos: de 54,6%, en 2010, se alcanzó un porcentaje de 68 con nivel de formación secundario entre la población de dicho rango de edad para el 2018. Por su parte, el mayor avance de finalización de estudios secundarios en los extremos, del nivel de ingresos bajo y superior, se observa en la población de menor edad, entre 25 y 34 años: de 88,2%, en 2010, a 91,9%, en 2018.

En el caso de finalización de estudios en el nivel superior, que presenta importantes diferencias por sector de ingresos, se advierte que el avance de la cobertura es observable en los tres sectores de ingresos, concentrado, coincidentemente, en el rango de edad de 35 a 49

años, alcanzado un 8% en el sector de ingresos bajos, 23,2% en el sector de ingresos medios y 50,4% en el nivel de ingresos superior, para 2018.

En este marco, a lo largo de los últimos años, de acuerdo con los datos disponibles hasta el momento, las desigualdades educativas son persistentes en términos generales. Particularmente, se detectan ciertos avances más relevantes en algunas regiones que en otras y, paralelamente, se observa una diversidad y amplitud de rangos de edades con finalización de secundario y una cantidad notoriamente menor de finalización de estudios superiores, concentrados en el sector de mayor ingreso. En este punto, es posible encuadrar el fortalecimiento de la EPJA en los últimos años, tema que es el objetivo del presente análisis, en atención a las desigualdades socioeducativas y territoriales.

Un análisis de las dinámicas de la matrícula de la EPJA exige contrastarlas con la proporción de población que no logró completar los niveles educativos obligatorios en las edades teóricas estipuladas (Finnegan, 2016). Al respecto, como se ha notado en el Cuadro 3, los mayores avances de cobertura de finalización de nivel secundario se concentran en rangos de edades variados, que alcanzan las edades entre 35 y 49 años en los sectores de ingresos bajos, y entre las edades de 25 y 34 en los sectores de ingresos medianos y altos, entre 2011 y 2018.

V. Conclusiones

Tal como se mencionaba en la introducción del presente artículo, el estudio tuvo la intención de invitar a un recorrido que conjuga pasado y presente de la EPJA en Argentina, para intentar evidenciar los avances de la modalidad en materia de políticas públicas. Para ello, se articularon los encuadres normativos y los datos estadísticos con problemáticas concretas constitutivas de la modalidad, a efectos de descubrir en la actualidad los cambios que implican dichos avances. Particularmente, las conclusiones se concentran desde el 2006 a nuestros días, recuperando la historia previa de los lineamientos políticos educativos de la modalidad.

Acorde con los datos analizados a lo largo del artículo, en los últimos años, la educación común ha incorporado mayor cantidad de jóvenes. Como así también, la modalidad EPJA constituye una opción para satisfacer derechos socioeducativos en aquellas jurisdicciones donde se evidencia un aumento en la matrícula. Ello da cuenta de que los avances en la EPJA se traducen en una apuesta al fortalecimiento de la modalidad en encuadres políticos, a partir de ser concebida desde la educación permanente y del derecho a la educación de todos los ciudadanos.

En tal sentido, se evidencia un cambio de conceptualización desde un adulto individualizado carente hacia un sujeto colectivo pedagógico de derechos, situación que se manifiesta en la diversidad de perfiles. Según los datos, quienes asisten a la modalidad en calidad de sujetos de derecho ya no se definen en torno de su edad y a “lo esperable” educativamente para cada estudiante de modo individual, sino que se comprende la incorporación de historias y perfiles que, conjugados con el reconocimiento de la falta oportuna de posibilidad, logran construir un colectivo que interpela a la EPJA como un modo de hacer escuela, válido, en términos formativos, participativos, y en términos sociales.

En consecuencia, dado el recorrido analítico presentado se podría afirmar que en las últimas décadas la tasa de analfabetismo disminuyó en Argentina, producto del fortalecimiento de la estructura educativa que ha impactado en la matriculación de la modalidad EPJA. En este punto, según se entiende de los datos, la EPJA es constitutiva de un sistema educativo orientado a redefinir los históricos problemas de desjerarquización y marginación de la modalidad que, junto a ello, ponen en cuestión el derecho irrenunciable a la educación. Asimismo, la construcción de la legitimidad de la modalidad y la definición de la educación permanente en las normativas, como punto de partida fundamental, implica apostar a un sistema educativo donde las diferencias –en tiempos, edades, perfiles- son oportunidades para encontrar lo común y público en marcos de inclusión social y democracia educativa.

Referencias bibliográficas

- Balmaceda, C. A. (2019). *Escenarios sociales de la Educación de Jóvenes y Adultos en América Latina: políticas, formación y prácticas*. Buenos Aires: OEI.
- Contreras- Villalobos, T. y Baleriola, E. (2022). Educación para jóvenes y adultos: visibilizando diversas trayectorias educativas. *Revista de Psicología*, 40(1), 73- 96.
- Ezpeleta, J. (1997). *Algunas ideas para pensar la formación de educadores de adultos*. II Seminario Taller sobre Educación de Adultos, Córdoba, Argentina.
- Ezpeleta, J. (2013). La escuela y los maestros: entre el supuesto y la deducción. *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y Caribe*, (10- 11), 55- 70.
- Finnegan, F. (2016). La educación secundaria de jóvenes y adulto en Argentina. Una expansión controversial. *Revista Encuentro de Saberes*, (6), 33-41.
- Guastavino, F. y López, L. (2017). *La Educación de Jóvenes y Adultos a partir de la ley nacional de educación: Aproximaciones a su historización*. XIV Jornadas Rosarinas de Antropología Socio- Cultural. Rosario.

Hisse, M. C. (2009). *Educación Permanente de Jóvenes y Adultos*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Infante, M. I. y Letelier, M. E. (2013). *Alfabetización y educación. Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina y el Caribe*. Chile: OREAL- UNESCO.

Llosa, S.; Sirvent, M. T.; Toubes, A.; Santos, H. (2001). La situación de la Educación de Jóvenes y Adultos en la Argentina. *Rev. Bras. Educ.* (18), 22- 33.

Ministerio de Educación Nacional. (s./f). Sistema de Consulta de Datos Educativos Nacionales. Evaluación e Información Educativa. Reporte de Educación de Jóvenes y Adultos. <https://data.educacion.gob.ar/educacion-adultos>

Montesinos, M. P. y Schoo, S. (2015). *Políticas de revinculación y terminalidad escolar de la educación secundaria*. Serie La Educación en Debate, (23), Buenos Aires: DINIECE.

Schmelkes, S. (2001). Intercultura y Educación de Jóvenes y Adultos. *Revista interamericana de Educación de Adultos*, no. especial, 27- 36.

UNESCO. (2000). *La educación de Personas Jóvenes y Adultas en América Latina y el Caribe. Prioridades de acción en el Siglo XXI*. Chile: UNESCO.

Leyes y Normativas referenciadas

Consejo Federal de Educación. (2010). *Documento Base para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos*, Argentina.

Ministerio de Educación Nacional. (1884). *Ley de Educación Común N° 1.420*, Argentina.

Ministerio de Educación Nacional. (1993). *Ley Federal de Educación N° 24.195*, Argentina.

Ministerio de Educación Nacional. (1999). *Documento Serie A N° 212*, Argentina.

Ministerio de Educación Nacional. (2006). *Ley de Educación Nacional N° 26.206*, Argentina.

Ministerio de Educación Nacional. (2011). *Bases para el Diseño de la estructura curricular de la EPJA*, Argentina.

Ministerio de Educación de la Provincia de Corrientes. (2015). *Hacia una nueva Escuela Primaria y Secundaria para la Educación de Jóvenes y Adultos. Lineamientos Curriculares*, Argentina.