



## **Deuda social educativa con jóvenes y adultos**

**Entre el derecho a la educación, los discursos de las políticas y las contradicciones de la inclusión y la exclusión**

**Graciela Clotilde Riquelme (directora),  
Natalia Herger, Jorgelina Sasserá**

**Deuda social educativa con jóvenes y adultos**  
Entre el derecho a la educación, los discursos  
de las políticas y las contradicciones de la inclusión  
y la exclusión

---



## **Deuda social educativa con jóvenes y adultos**

Entre el derecho a la educación, los discursos  
de las políticas y las contradicciones  
de la inclusión y la exclusión

Graciela Clotilde Riquelme (directora),  
Natalia Herger, Jorgelina Sassera

Realizado en el marco del Proyecto "Educación y formación para el trabajo. Deuda social con jóvenes y adultos y mercado de ilusiones de corto plazo" (UBACyT 2011-2014 y PIP CONICET) y el Proyecto "Los escenarios complejos de la educación y formación para el trabajo: vigencia, nuevos sentidos y el papel de los actores sociales. (UBACyT Programación Científica 2014-2017 GC), dirigidos por la Dra. Graciela C. Riquelme con sede en el CONICET-PEET-ICE-FFyL/UBA.

**Programa Educación, Economía y Trabajo**  
**Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación**



Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad de Buenos Aires

Decana  
Graciela Morgade

Vicedecano  
Américo Cristófalo

Secretario General  
Jorge Gugliotta

Secretaria Académica  
Sofía Thisted

Secretaria de Hacienda  
y Administración  
Marcela Lamelza

Secretaria de Extensión  
Universitaria y Bienestar  
Estudiantil  
Ivanna Petz

Secretario de Investigación  
Marcelo Campagno

Secretario de Posgrado  
Alejandro Balazote

Subsecretaria de Bibliotecas  
María Rosa Mostaccio

Subsecretaria de Relaciones  
Institucionales e  
Internacionales  
Silvana Campanini

Subsecretario  
de Publicaciones  
Matias Cordo

Consejo Editor  
Virginia Manzano  
Flora Hilert  
Marcelo Topuzian

María Marta García Negroni  
Fernando Rodriguez

Gustavo Daujotas  
Hernán Inverso  
Raúl Illescas

Matías Verdecchia  
Jimena Pautasso

Grisel Azcuy  
Silvia Gattafoni  
Rosa Gómez  
Rosa Graciela Palmas  
Sergio Castelo  
Ayelén Suárez

Directora de imprenta  
Rosa Gómez

---

**Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras**  
**Colección Saberes**



ISBN 978-987-4923-16-5

© Facultad de Filosofía y Letras (UBA) 2018

Subsecretaria de Publicaciones

Puan 480 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - República Argentina

Tel.: 5287-2732 - info.publicaciones@filo.uba.ar

www.filo.uba.ar

Riquelme, Graciela Clotilde

Deuda social educativa con jóvenes y adultos: entre el derecho a la educación,  
los discursos de las políticas y las contradicciones de la inclusión y la exclusión  
/ Graciela Clotilde Riquelme; Natalia Herger; Jorgelina Silvia Sasserá; dirigido  
por Graciela Clotilde Riquelme. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :  
Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires, 2018.

541 p. ; 20 x 14 cm. - (Saberes)

ISBN 978-987-4923-16-5

1. Educación. 2. Sociedad. 3. Derecho a la Educación. I. Herger, Natalia, II.  
Sasserá, Jorgelina Silvia III. Riquelme, Graciela Clotilde, dir. IV. Título.  
CDD 344.07

# Índice

INTRODUCCIÓN	9
Capítulo 1. Deuda Social Educativa y el derecho a la educación de jóvenes y adultos en América Latina y Argentina	17
1. Acerca del derecho a la educación en América Latina y Argentina	19
2. Distribución de la educación: desigualdad social y segmentación socioeducativa	31
3. El financiamiento dirigido a la atención del derecho a la educación: la <i>deuda social educativa</i> como recursos incrementales utópicos	39
Bibliografía	53
Capítulo 2. Distribución ilusoria de la educación, fragmentación y disparidades provinciales y deuda social con jóvenes y adultos de Argentina	59
1. Políticas públicas de educación y formación para el trabajo en las últimas décadas	62
2. Distribución ilusoria, fragmentación y disparidades provinciales	80
3. Acerca de un ejercicio de estimación de la <i>deuda social educativa</i> con jóvenes y adultos en Argentina	90
Bibliografía	109
Capítulo 3. Deuda social educativa en contextos de segmentación socioeducativa: propuesta y desarrollo de un abordaje alternativo	115
1. Aproximación a la construcción teórico-conceptual	117

2. Los desafíos de un abordaje multidimensional e interdisciplinario para la interpretación de las políticas de atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos	131
Bibliografía	156
<b>Capítulo 4. Políticas educativas, de desarrollo social y de trabajo.</b>	
<b>Accesibilidad y barreras a la educación y formación para el trabajo</b>	<b>161</b>
1. El territorio provincial como mapa de la educación y formación para el trabajo	162
2. El diseño de las políticas de obligatoriedad, inclusión y terminalidad educativa para jóvenes y adultos	172
3. Acerca de la noción de accesibilidad y barreras a la educación y formación para el trabajo	201
Bibliografía	218
Estudio Anexo. Planes de Mejora de la Educación Técnico-Profesional y para la Educación Secundaria, <i>por Nicolás Buchbinder</i>	223
<b>Capítulo 5. Escenarios complejos y segmentación socioespacial de la educación y formación para el trabajo en áreas locales</b>	<b>263</b>
1. Efecto de lugar: las ciudades como espacios jerarquizados de los escenarios complejos de la educación y formación	264
2. La diferenciación institucional en los espacios locales	273
3. ¿Cuáles escuelas para quiénes? Circuitos institucionales como una aproximación a la segmentación socioeducativa	292
4. Hacia la comprensión de los efectos de la desigualdad: acceso y permanencia diferenciales de los adolescentes, jóvenes y adultos en la educación y formación para el trabajo	311
Bibliografía	317
<b>Capítulo 6. La traducción de las políticas educativas y sociales en espacios locales: la perspectiva de las instituciones y la voz de los actores</b>	<b>331</b>
1. Las traducciones y contextualizaciones de las políticas. Significación para las instancias locales y educativas	332
2. La perspectiva de los coordinadores de programas, los supervisores y los directores de instituciones educativas en el nivel local	337
3. Los programas y los planes desde la perspectiva de los estudiantes	359
Bibliografía	365
<b>Epílogo</b>	<b>367</b>

Dossier. Artículos por invitación sobre programas nacionales, provinciales, de análisis e investigación y relatos de experiencias institucionales	393
El Plan Vuelvo a Estudiar de inclusión socioeducativa de nivel secundario para jóvenes y adultos de la Provincia de Santa Fe. Líneas estratégicas, territorialidad, calidad social y articulaciones con otros actores gubernamentales y no gubernamentales en el marco de la política pública del Estado santafesino	
<i>Claudia Balagué, Carina Gerlero y Susana Copertari</i>	395
Alfabetización y terminalidad del nivel primario de personas jóvenes y adultas: una demanda potencial y efectiva en la cuerda floja	
<i>Marcela Kurlat</i>	427
Experiencias de formación en el Plan FinEs 2: un abordaje pedagógico desde la perspectiva (auto)biográfica y narrativa	
<i>María Eugenia Míguez</i>	457
Historia e identidad institucional del CFP 402 "Nuestra Señora de las Islas"	
<i>Estela Guntine y Analía Cremón</i>	487
<b>Anexo metodológico</b>	<b>493</b>
1. Seguimiento e interpretación de las políticas nacionales, provinciales y municipales de los sectores educación, social y de trabajo	495
2. Análisis presupuestario y estimación de la deuda social educativa	496
3. Tratamiento de la dimensión espacial	499
4. Trabajo de campo	500
5. Análisis y construcción de hallazgos	508
6. Base de instrumentos utilizados en la investigación	510
7. Equipo del Proyecto UBACyT 2014-2017 "Los escenarios complejos de la educación y formación para el trabajo: vigencia, nuevos sentidos y el papel de los actores sociales"	510
8. Participantes de la investigación	511
9. Reuniones de devolución y retroalimentación: participantes	516
10. Reuniones técnicas y de devolución de resultados: autoridades provinciales participantes	518
Bibliografía	520
<b>Las autoras</b>	<b>521</b>



## INTRODUCCIÓN

### **Deuda Social Educativa con jóvenes y adultos**

Entre el derecho a la educación, los discursos de las políticas y las contradicciones de la inclusión y la exclusión

*Graciela Clotilde Riquelme (Directora),  
Natalia Herger y Jorgelina Sasserá*

La investigación que convoca a la edición de este libro reconoce en primer lugar, la deuda social con la educación y formación de jóvenes y adultos que no asisten y deberían completar el nivel primario y secundario y, en segundo lugar desarrolla un abordaje teórico y metodológico para caracterizar los problemas de accesibilidad, barreras y escenarios complejos de atención derivados de la relación entre los ámbitos nacional, provincial y los espacios locales.

La *deuda social educativa* en contextos de segmentación socioeducativa debe considerar la desigualdad en la distribución de los bienes y servicios sociales entre la población, vinculada a variables de orden cultural, físico y económico, mientras las barreras al acceso a esos bienes y servicios suponen considerar las limitaciones del sistema oferente, el Estado y el sector privado.

Los diferentes diagnósticos acerca del sistema de educación y formación ponen en evidencia la existencia de escenarios complejos por el resquebrajamiento del sistema educativo, la fragmentación de agentes e instituciones y la

yuxtaposición de objetivos con la política social y de empleo, aunque también coinciden en reconocer cambios de orientación respecto a las décadas previas. Una cuestión relevante es que desde mediados de los dos mil, las políticas y acciones educativas, sociales y de empleo implican mayores relaciones entre los sectores y los niveles de gobierno intervinientes, es decir, instancias de coordinación intersectorial, interinstitucional e interjurisdiccional; sin embargo no siempre se han concretado o mantenido y por lo tanto persisten tensiones respecto a los roles y funciones que corresponden a cada área.

La investigación desarrolla un abordaje conceptual y metodológico cuya orientación ha sido contribuir a la comprensión de la complejidad, diversificación y superposición de ofertas de educación y formación para el trabajo y evaluar la dimensión de la *deuda social educativa* en ella involucrada y la estimación de los recursos individuales y sociales aplicados y no apropiados por diferentes ámbitos de la política educativa y social (trabajo, desarrollo social y salud). El objetivo fue y es, en este libro, identificar factores que intervienen en la regulación de las políticas a nivel del Estado nacional, provincial, regional y local que favorecen la articulación e integración intersectorial.

La singularidad de este marco interpretativo de las políticas de atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos es su carácter interdisciplinario, que recorta las dimensiones y perspectivas de abordaje en forma multidimensional, que prioriza ciertas perspectivas por sobre otras en la profundización y comprensión de los complejos fenómenos estudiados. Este abordaje se nutre de los paradigmas teóricos de la economía política de la educación, la política educativa, la sociología de la educación y hasta de la geografía en la interpretación de las desigualdades en el espacio o territorio de la distribución de los bienes y servicios sociales.

El encuadre conceptual nos sitúa en el desafío de articular los niveles macro, meso y micro para la comprensión de las políticas públicas de educación y formación para el trabajo y la configuración que adoptan en las áreas locales, en las instituciones y en las prácticas de los sujetos. El abordaje de la deuda social en contextos de segmentación socioeducativa es complejo y multidimensional, pues comprende a procesos sociales y dinámicas de distintas escalas en la interpretación acerca de cómo las políticas públicas – de educación, trabajo, desarrollo social y seguridad social– afectan y/o promueven el acceso de los sujetos de derecho.

La investigación sostiene que la mirada sobre lo espacial reviste importancia para los procesos educativos y de formación para el trabajo, en tanto ellos se desarrollan en lugares específicos –las escuelas y los centros de formación– que se encuentran desigualmente distribuidos en el espacio, afectando así el acceso de la población a los mismos. El trabajo en espacios locales da cuenta de la existencia de diferencias en la transición hacia la educación secundaria obligatoria, la diferenciación de los perfiles institucionales de la educación y formación para el trabajo y de la tensión entre las escuelas de jóvenes y adultos y los programas de terminalidad educativa de reciente implementación.

Uno de los ejes de la investigación plantea a los niveles macro, meso y micro entre la formulación de las políticas educativas y su traducción o recontextualización en las instancias provinciales y locales de implementación. El estudio de las políticas públicas y educativas que tienen como propósito el cumplimiento del derecho a la educación en el marco de la ampliación de la obligatoriedad escolar, requiere de un abordaje que no haga foco solamente en la instancia de formulación de las políticas o que se concentre únicamente en los instrumentos normativos. También es necesario el acercamiento a las instancias de concreción de

esas políticas mediante un ida y vuelta de los análisis para caracterizar las relaciones intergubernamentales desde el gobierno nacional hacia las provincias y los espacios locales.

Este marco interpretativo permite dar cuenta de formas complejas de construcción e instrumentación de las políticas entre los distintos niveles del Estado. Las distintas instancias o niveles estatales ponen en juego las perspectivas y acciones de los actores involucrados en la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas y educativas.

El ida y vuelta entre lo macro, lo meso y lo micro intenta superar una visión verticalista de las políticas públicas, donde el Estado nacional o provincial dispone los lineamientos que descienden a través de las escalas hacia una aplicación o implementación monolítica o sin grietas. Sin embargo, las concepciones verticalistas del Estado impregnan los discursos y acciones de los distintos actores que se manifiesta en la noción de “bajada” de las disposiciones hasta llegar a los sujetos efectivamente encargados de ponerlas en acto.

Esta reconstrucción de conocimientos en ida y vuelta de lo meso a lo micro considera la interpretación de la orientación de la política pública en educación y de la formación para el trabajo a nivel nacional, provincial y local a través de los agentes y actores que intervienen, los objetivos de los programas, las poblaciones objetivo, las coberturas alcanzadas y los recursos aplicados. El seguimiento a lo largo de las últimas décadas permite dar cuenta de las principales continuidades y rupturas en las formas de intervención del Estado hacia la atención de la *deuda social educativa*, así como de las problemáticas identificadas desde los noventa:

- » la superposición de sectores, programas y agentes en la educación y formación para el trabajo;
- » la diversificación en el tipo de instituciones;
- » la yuxtaposición de los objetivos y las poblaciones be-

- neficiarias o sujetos de las políticas;
- » la falta de planificación y coordinación de las acciones y/o de los contenidos de la formación.

Los espacios locales seleccionados pusieron en evidencia el despliegue de las políticas públicas en un proceso no exento de disputas y descoordinación entre las instancias nacionales, provinciales y locales.

El enfoque adoptado reconoce instancias de traducción de las políticas por los cuales los responsables de la conducción educativa provincial y en los espacios locales y de las instituciones interpretan las políticas formuladas en el nivel nacional (macro) e intervienen en su recontextualización en espacios concretos. En cada nivel se experimentan las tensiones entre un diseño definido por una instancia central y las posibilidades que deja a la participación de otros agentes o agencias encargados de su implementación.

El libro analiza la distribución ilusoria de la educación, la fragmentación y las disparidades provinciales. La noción de “distribución ilusoria” remite a la no concreción de la meta de acceso y permanencia de toda la población en el sistema educativo hasta completar al menos los niveles obligatorios. Esta meta no ha sido lograda aún ni en Argentina ni en otros países de la región latinoamericana, pese a su reconocimiento formal en las leyes desde fines del siglo XIX.

La orientación central de la investigación es la atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos y los alcances, las limitaciones y tensiones de las políticas y programas dirigidos a esta población en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe. El análisis de las políticas de obligatoriedad y terminalidad educativa en la última década destaca el reposicionamiento de la educación formal de jóvenes y adultos en la agenda de la política educativa, social y de empleo en un contexto complejo y superpuesto de acciones. Las provincias seleccionadas

–Buenos Aires y Santa Fe– han definido su propio proceso de transición desde la EGB y el polimodal al primario y secundario así como las modalidades y orientaciones de acuerdo a la conformación previa de sus sistemas y apuntando a la homogeneización y unificación de los tipos institucionales.

Esta publicación busca poner en evidencia los alcances y las tensiones entre el discurso de las leyes que reconocen la obligatoriedad de los niveles primario y secundario como base de la educación permanente y la implementación de las políticas y programas en cada provincia. El análisis demuestra la existencia de escenarios complejos por superposición de acciones del gobierno nacional y el provincial y de los sectores de educación, trabajo, desarrollo social y de la seguridad social, a la par que la atención de la población constituye una deuda no saldada aunque parecen haber mejorado las tasas de cobertura de los niveles primario y secundario de adultos.

Una preocupación y dimensión analítica de la investigación fue indagar acerca de la accesibilidad y barreras a la educación y formación para el trabajo en los programas y planes desarrollados por los ministerios de Educación, Desarrollo Social y Trabajo nacionales durante los últimos años y su traducción en espacios locales e institucionales que dan cuenta de los mecanismos para resolver dificultades en la implementación y posibles efectos contradictorios de las políticas.

Otro eje interpretativo es el de los escenarios complejos y la segmentación socioespacial de la educación y formación para el trabajo en las áreas locales. La existencia de escenarios complejos en la oferta de educación y formación para el trabajo junto a las evidencias de segmentación socioeducativa y diferenciación institucional compromete la atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos y los alcances, limitaciones y tensiones que las políticas y programas dirigidos a esta población en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe.

Un aporte sustantivo de la investigación fue presentar y desarrollar la noción de efecto de lugar, que conlleva estudiar a las ciudades como espacios jerarquizados y heterogéneos y a los territorios como escenarios de las políticas de educación y formación para el trabajo. Esta perspectiva permite dar cuenta de las situaciones de segmentación y diferenciación sociales en estas provincias y al interior de las mismas y en tanto contexto en el que se producen y reproducen las dinámicas de inclusión y exclusión de la educación.

Este libro se organiza en seis capítulos. El primer capítulo aborda la noción de *Deuda Social Educativa* y el derecho a la educación de jóvenes y adultos en América Latina y Argentina, reconociendo la prioridad viable y necesaria de atención de los más jóvenes en el marco de la interpretación de las políticas educativas y sociales; y a partir de la revisión del tratamiento del derecho a la educación desde diversas perspectivas, individualistas y progresistas.

El capítulo 2 aborda la distribución ilusoria de la educación en un contexto de fragmentación y disparidades provinciales. Este capítulo se centra en los problemas de atención educativa a la población joven y adulta a lo largo del tiempo en Argentina, junto a la interpretación del papel del Estado y la orientación de las políticas públicas, y parte del reconocimiento de la educación como derecho social a todos los niveles educativos, desde el inicial al universitario.

El capítulo 3 presenta el abordaje conceptual y metodológico de la *deuda social educativa* en los contextos de segmentación socioeducativa; y el capítulo 4 tiene como objetivos dar cuenta de las situaciones de segmentación y diferenciación sociales en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe y el análisis de las políticas de obligatoriedad y terminalidad educativa en la última década; incluye un Estudio Anexo acerca del desarrollo e implementación en espacios locales del Plan de Mejora Institucional para la educación secundaria.

El capítulo 5 del libro plantea la existencia de escenarios complejos en la oferta de educación y formación para el trabajo junto a evidencias exploratorias acerca de la segmentación socioeducativa y la diferenciación institucional en la educación secundaria, la educación de jóvenes y adultos y la formación para el trabajo en los ámbitos locales estudiados.

Finalmente, el último capítulo toma como eje los modos en que las políticas son traducidas, es decir, contextualizadas en los espacios locales estudiados. La interpretación considera las formas en que se produjeron las traducciones a partir de las relaciones entre las distintos niveles, áreas y sectores de la política que intervienen en el diseño e implementación de las políticas y los programas de educación y formación para el trabajo. Este capítulo también recupera la percepción de los sujetos que intervienen en la ejecución de las políticas y programas a través de la voz de los supervisores, directores, docentes de escuelas secundarias, escuelas de jóvenes y adultos y de los coordinadores de políticas de terminalidad educativa.

El libro concluye con un epílogo que presenta las principales reflexiones y hallazgos de la investigación. El Dossier sobre programas provinciales, de análisis e investigación y relatos de experiencias institucionales está compuesto por artículos elaborados especialmente para este libro por integrantes de equipos provinciales, investigadores y docentes que fueron invitados por el Programa Educación, Economía y Trabajo. Los textos del Dossier tratan sobre el Plan Vuelvo a Estudiar de inclusión socioeducativa de nivel secundario para jóvenes y adultos de la Provincia de Santa Fe; la alfabetización y terminalidad del nivel primario de personas jóvenes y adultas; una perspectiva autobiográfica y narrativa sobre el plan FinEs 2 y la experiencia del Centro de Formación Profesional 402 de la localidad de Campana.

## CAPÍTULO 1

# Deuda Social Educativa y el derecho a la educación de jóvenes y adultos en América Latina y Argentina

Las necesidades educativas de la población infantil, adolescente, joven y adulta expresan la *deuda social educativa* del Estado con los ciudadanos que no han accedido al sistema educativo o no han logrado completar el primario o el secundario y, por lo tanto, se encuentran en desventaja social y en el mercado de trabajo. La noción de *deuda social educativa* remite tanto a los volúmenes de población a atender como a los esfuerzos de planificación e implementación de políticas del Estado para garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo de toda la población.

Este capítulo es el resultado de las investigaciones del Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET-IICE-UBA/CONICET) que han sido anticipadas en la introducción y prólogo<sup>1</sup>.

El eje de esta presentación es la caracterización de la *deuda social educativa* con la población adulta de 18 años y más,

---

1 Programa Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, UBA-Facultad de Filosofía y Letras. En línea: <<https://educacion-economia-trabajo-peat.org>>.

reconociendo la prioridad viable y necesaria de atención de los más jóvenes en el marco de la interpretación de las políticas educativas y sociales; preocupan la instrumentación así como los problemas de articulación entre los niveles macro, meso y micro de los programas y proyectos sociales. Interesa dar cuenta de los desajustes en las relaciones intergubernamentales y entre los sectores sociales de educación, desarrollo social y trabajo.

Un hallazgo del PEET ha sido el análisis presupuestario comparado de planes y programas a lo largo de la última década dirigidos a la educación de la población infantil y adolescente (Riquelme y Kodric, 2013) y en esta investigación al identificar tanto los cambios en la orientación de las políticas públicas dirigidas a los jóvenes y adultos como la disparidad de orientaciones e implementación de las acciones de terminalidad educativa, inclusión, así como los efectos de las medidas de transferencia condicionada de ingresos.

En este capítulo se revisa, a manera de marco para todo el libro, el revitalizado tratamiento del derecho a la educación desde perspectivas individualistas y progresistas, sin olvidar los desarrollos y políticas de integración social de los años cincuenta y sesenta, con los planes de alfabetización y la educación popular. El interés es demostrar que una misma noción del derecho a la educación es sostenida por visiones contrapuestas de políticas educativas, y son discutidas por instituciones diversas y de objetivos no coincidentes. El segundo apartado propone repensar los desafíos que debe afrontar América Latina y nuestro país para atender a población desfavorecida de muy baja educación en contextos de desigualdad y aumento de la segmentación y fragmentación socioeducativa. Finalmente se socializan hallazgos previos desarrollados por las autoras de este libro, como un ejercicio para traducir en términos monetarios los

esfuerzos para atender el derecho a la educación de anal-fabetos y población sin primaria en diferentes países del mundo, en la línea de los trabajos posteriores de *deuda social educativa* de la Argentina.

## **1. Acerca del derecho a la educación en América Latina y Argentina**

La educación y formación para el trabajo constituye un derecho social de los jóvenes y adultos, que debe asentarse en los logros de la educación básica, primaria y secundaria, base de todo proyecto educativo. El acceso y completitud de la educación primaria y secundaria con contenidos relevantes y mayores niveles de logro son una prioridad, pues sobre ellas se asientan los futuros aprendizajes en los otros niveles del sistema así como la realización de cursos de formación para el trabajo. La educación en esta investigación constituye un derecho social, como garantía de igualdad de oportunidades para acceder a la educación primaria y secundaria y aún universitaria. El cumplimiento de este derecho remite a la democratización del ingreso y permanencia hasta su finalización en todos los niveles educativos, cuyo punto de partida debería ser la educación primaria y secundaria de calidad para la adquisición de saberes socialmente relevantes (generales y científico-tecnológicos). Estos niveles educativos corresponden a la “educación inicial”, base de la educación para toda la vida<sup>2</sup> (Belanger, 1994), pues en ellos se transmiten los contenidos socialmente relevantes y también en actitudes y habilidades necesarias para continuar aprendiendo. (Riquelme, 1985, 1998, 2004, 2010).

---

2 La educación inicial comprende bajo este planteo la preprimaria, primaria, secundaria y superior o universitaria (Belanger, 1994).

El derecho a la educación es interpretado no solo como “educación para todos”, que comprende solo la garantía de la escuela primaria; sino como reconocimiento del derecho a la educación de todos los jóvenes y adultos excluidos del sistema educativo, y la reivindicación para la vida ciudadana y las trayectorias sociolaborales (Riquelme, 2005), pues la educación formal constituye la “base fundacional” de todo “proyecto educativo” (Riquelme y Herger, 2003). Por otro lado...

parece clave sostener una educación con eje en la reivindicación de los trabajadores; y no solo como formación ajustada o adaptada a los puestos de trabajo, o para perpetuar un vaciamiento de conocimientos relevantes para la comprensión del mundo laboral, de sus contradicciones y del devenir tecnológico (Riquelme, 1985, 1997; Riquelme y Herger, 2003).

Nos interesa plantear que sin hacer historia sobre la temática, bien vale recordar que “...se pasa del monopolio de las iglesias en materia de la educación como instituciones de adoctrinamiento de fieles y súbditos, a la concepción de la burguesía ascendente que la considera como un derecho individual para la formación del ciudadano...” (Paviglianiti, 1993: 1). Tal como lo anticipaba Héctor Félix Bravo:

Una de las características de los Estados modernos es la responsabilidad asumida respecto de la función educativa. Por cierto, tal responsabilidad alcanza su expresión más alta en el Estado docente, o sea en el Estado que ejecuta una acción directa en la materia, sin perjuicio de subsidiar la iniciativa privada. Ello es así por cuanto la educación no constituye más el privilegio de una “elite”, configurando actualmente un derecho social (Bravo, 1968: 7).

Las posturas en defensa de la educación de jóvenes y adultos, de la alfabetización y recuperación educativa de los rezagados y excluidos del sistema (Riquelme 1978, 1985) o la defensa de la educación popular y permanente (Romero Brest y Brusilovsky, 1979; Sirvent, 1992, 1998, 1999), o el reconocimiento del riesgo educativo (Sirvent, 1992) o la identificación de grupos en desventaja relativa (Riquelme y Herger, 2005, 2006) al no disponer de la educación básica primaria y secundaria (Gallart, 1989; Filmus, 1992), constituyeron una manera implícita de reconocer el derecho de los ciudadanos a la educación como un bien social de responsabilidad del Estado, en el decir de Bravo, como Estado docente.

Los programas de la UNESCO desde los años cincuenta y más decididamente en los sesenta destacaban la alfabetización, y el denominado “programa principal” expresaba la prioridad de los gobiernos hacia la inversión en el progreso de la educación. Ese programa fue aprobado en 1951 y sostenía “medidas para el cumplimiento del derecho a la educación gratuita y obligatoria, según estipula el Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos”<sup>3</sup>. Bien vale citar que...

con el avance cada vez más rápido en la constitución de la sociedad de masa, que dio lugar a la recomposición regresiva y autoritaria de las décadas del 20 y 30 y la recomposición –luego de la Segunda Guerra Mundial– en los países occidentales bajo la forma de Estado de Bienestar, se lleva a cabo una clara reformulación del derecho a la educación: de un derecho individual a un derecho social que es reflejada en muchas constituciones europeas y en las cartas in-

---

3 En línea: <<http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/right-to-education/programme>>.

ternacionales que se firman inmediatamente después de la finalización de la guerra (Paviglianiti, 1993: 1).

Los países de Latinoamérica enfrentaron, desde diferentes situaciones de partida, los desafíos de la expansión de la escolaridad. Hace más de medio siglo Argentina estaba entre los países de alto nivel educativo, aunque al interior existieran profundas diferencias provinciales y sociales; especialmente en el noroeste y el noreste con muy bajo nivel educativo de su población, es decir, niveles educativos similares a los de los países limítrofes de Bolivia, Paraguay y aún Brasil. Norma Paviglianiti interpretaba que la “concepción de la educación como un derecho social será la predominante hasta mediados de la década del setenta, en que las concepciones neoliberales y neoconservadoras van a cuestionar la legitimidad y eficiencia del Estado de Bienestar y de los derechos sociales que estos propugnan y ejecutan a través de las políticas sociales” (Paviglianiti, 1993: 1). Decía y advertía sobre “una vuelta ‘aggiornada’ a la primacía de los derechos individuales, al mercado como elemento regulador de la sociedad y, por lo tanto, intentan conformar un Estado mínimo pero fuerte” (Paviglianiti, 1993: 1).

Las concepciones de tendencias neoconservadoras enfrentan a los estados docentes y las políticas de expansión educativa, y...

siempre van a marcar que el desarrollo del sistema público de educación es perjudicial por la burocratización implícita que conlleva, van a reducir el gasto público destinado al sistema de educación pública y van a promover y financiar a instituciones del sector privado con recursos públicos (Paviglianiti, 1993: 22).

Lo significativo es la inversión de la responsabilidad hasta ahora del Estado a los individuos, y así...

las políticas neoliberales y neoconservadoras implementadas a partir de la crisis de los años setenta, transfirieron esta obligación estatal por la educación para el conjunto de la sociedad, reservándose el poder de regulación y evaluación de las instituciones y de los resultados del proceso educativo, y operando de este modo una inversión de sentido de la idea de la educación como derecho de todos y deber del estado (que en algunos casos como el de Brasil está establecido como principio constitucional) que pasa a ser considerada una obligación de los ciudadanos y un deber del Estado (Saviani, 2011, citado por Feldfeber, 2014: 147).

La concepción de la educación como derecho humano se instaló con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, posteriormente refrendado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966), entre otros tratados internacionales. La educación adquiere desde entonces el carácter de derecho humano fundamental, de alcance universal y, cabe remarcar dado los sujetos de la educación de jóvenes y adultos, que no prescribe con la edad. La noción de la educación como un derecho humano a lo largo de toda la vida ha sido desarrollada ampliamente por Katarina Tomasevki, quien ha distinguido en la historia de los derechos humanos dos círculos concéntricos de gradación cada vez más amplia que fueron alcanzando progresivamente a los hombres blancos, adultos de buena posición, para luego extenderse a las mujeres de ese estrato social y recién al final a los niños.

El derecho a la educación no tiene una historia muy larga ni goza, por ahora, de un reconocimiento universal como derecho humano. Su realización progresiva a lo largo del proceso de superación de las exclusiones puede condensarse en tres etapas fundamentales... (Tomasevski, 2003: 1).

Estas etapas son: superar la segregación y conceder el derecho a la educación a indígenas y no ciudadanos, o los excluidos; luego avanzar hacia la integración por la “que los grupos que acaban de ser admitidos logren adaptarse a la escolarización disponible, independientemente de su lengua materna, religión, capacidad o discapacidad” (Tomasevki, *op. cit.*); y finalmente, la tercera etapa:

... exige una adaptación de la enseñanza a la diversidad de aspectos del derecho a la educación, sustituyendo el requisito previo de que los recién llegados se adapten a la escolarización disponible por la adaptación de la enseñanza al derecho igualitario de todos a la educación y a los derechos paritarios en ese ámbito... (Tomasevski, *op. cit.*).

La noción de la educación como derecho humano implica políticas amplias que colocan al Estado como primer responsable de las prestaciones educativas y así junto con los otros derechos humanos, la educación debe ser protegida “no solo en el ámbito del Estado, sino también contra el propio Estado [...], a partir del momento en el que el Estado falle en sus obligaciones constitucionales para con sus sujetos” (Bobbio, 2000: 485; citado por Gentili, 2009: 23). Así...

el derecho a la educación pasa por encima de la división de los derechos humanos en derechos civiles y políticos, por una parte, y derechos económicos, so-

ciales y culturales por otra. Los abarca a todos. Esta característica afirma la universalidad conceptual de los derechos humanos, demostrada por la creciente atención que se presta a los derechos humanos de la mujer y a los derechos del niño. Si bien se reconoce que la discriminación por razón de sexo no se puede eliminar mientras subsista artificialmente dividida entre diferentes categorías de derechos, es necesario diseñar y poner en práctica una estrategia global para su eliminación en lo que respecta al derecho a la educación, a los derechos humanos en la educación, y al mayor disfrute de todos los derechos y libertades gracias a la educación... (Tomasevski, 2003: 12).

En trabajos previos del PEET, una de las autoras de este libro (Riquelme, 2007, 2009a y 2009b) desarrolló una aproximación a la atención del derecho a la educación de adultos y adultos como un derecho social que requiere plantear los quiénes, el cuándo, los responsables y la legislación existente en cada país para su cumplimiento.

» *Quiénes*: la población total de un país es sujeto de derecho a la educación, y ello sin duda es ya un tema reconocido en estos siglos, pero sin embargo dista de ser un derecho adquirido y real de las personas. No todos los grupos de edad ni todos los sectores sociales acceden y permanecen en el sistema educativo, lo que implica diferencias y discriminaciones profundas de las sociedades del mundo. Sería esperable lograr que los niños desde antes de los tres años cuenten con estimulación adecuada para que al ingresar a la educación infantil y luego a la enseñanza primaria logren una decidida integración, desarrollo y permanencia en las aulas. Sin embargo, vastos sectores de infantes y niños son excluidos de las instituciones educativas y aún ingresando no existen garantías para su permanencia y logros de aprendizaje.

Dadas estas restricciones iniciales es una realidad que en los análisis demográficos de los países se dibujen pirámides de población por nivel educativo, donde la mayoría es la base de bajo nivel y luego se asciende a escalones más reducidos correspondientes a los más altos niveles educativos. Históricamente hablar de pirámides de población por edad y nivel educativo ha sido incuestionable.

Pareciera entonces que el derecho a vivir es restringido y a educarse también, cual hipótesis darwinianas o de las teorías tradicionales de la herencia: vivir y aprender, y lograr estudios superiores de educación es una cuestión de privilegio para ciertos sectores sociales. Esto supone considerar y resolver serios problemas de exclusión y de discriminación por género, origen social y raza; pues aún reconocer a todos los varones y mujeres el derecho a la ciudadanía responsable es un logro lejano en muchos países de África, Asia y en parte de América Latina, y para la población marginal (migrante) de países centrales.

» *Quiénes y qué actividad económica*: considerar el derecho a la educación de toda la población activa e inactiva debe contemplar una serie de acciones orientadas hacia la educación general y científico-tecnológica; con módulos de especialización y formación profesional, alternados y recurrentes y que permita la definición de proyectos personales y laborales a lo largo de la vida.

» *Duración*: la educación como derecho humano debe estar disponible para toda la vida y asentarse en etapas tempranas para que el efecto de avance acumulativo no sea negativo. La educación es reproductora de beneficios para los que no tienen dificultades y por lo tanto poseen mayor capacidad de demanda: quien más educación tiene, a más educación accede. Por lo tanto, si los circuitos de exclusión y marginación educativa se reproducen y amplían, actuar

sobre las diferencias sociales de ingreso al sistema educativo y las condiciones de reproducción escolar resultan claves a la hora de sostener el derecho a la educación.

» *Responsables*: una noción de la educación como derecho humano y social implica políticas amplias que coloquen al Estado como primer responsable de la regulación de las prestaciones educativas.

En muchos países la educación obligatoria no es gratuita; es esencialmente un “servicio comercial” que requiere a las familias pagar no solo por los útiles escolares, sino también por la admisión, los exámenes, los libros de texto, la calefacción, e incluso (oficialmente o casi) con los llamados “pagos en gratitud” o tutorías pagas por la enseñanza. Especialmente en los países más pobres, la educación primaria no es gratuita: hay un patrón global de exclusión en la educación primaria basada en la pobreza (Crighton, 2006: 3).

Por ello se han planteado las cuatro A (*available, accessible, acceptable, adaptable*) que brindan un marco conceptual a las obligaciones gubernamentales sobre los derechos humanos en educación: generar educación disponible, accesible, aceptable, y adaptable. Siempre realista, Tomasevski agrega “una quinta A” (*affordable*) que es realizable, porque reconoce el tenor de los imposibles para muchos gobiernos de asumir tan grande responsabilidad en el marco de situaciones de extrema pobreza y marginalidad de muchos países del mundo (Riquelme, 2007 y 2009, y Riquelme y Herger, 2009).

En el campo progresista, como fuera planteado al inicio de este apartado, existe consenso sobre la idea de defender la noción de “educación inicial” (Belanger, 1994) como base de la educación para toda la vida (LLL). La educación así entendida, comprende bajo este planteo la preprimaria, primaria,

secundaria y superior o universitaria, es decir, todas las experiencias educativas graduadas, estructuradas, sistematizadas y con una alta intencionalidad educativa para la formación de la persona y los grupos en contenidos socialmente relevantes y también en actitudes y habilidades necesarias para continuar los aprendizajes a lo largo de toda la vida.

El reconocer el valor social y laboral de la finalización de los niveles educativos obligatorios implica que la vulneración de este derecho coloca a la población en una posición de desventaja social pues no han podido apropiarse de los conocimientos, aptitudes y destrezas necesarios para participar en forma plena en la vida ciudadana y en el mercado de trabajo. Así, la situación educativa de los trabajadores con bajo nivel educativo puede interpretarse en términos de la doble exclusión educativa y laboral que experimentan amplios sectores cuya reversión requiere de la acción conjunta de la política educativa, de trabajo y social (Riquelme, 2008).

En el contexto de las reformas neoliberales de los noventa cobró sentido, frente al aumento del desempleo, de la pobreza y de las “nuevas desigualdades”, el reconocimiento de los análisis cuantitativos sobre la cobertura del sistema educativo, la exclusión educativa, la calidad como problema de apropiación de saberes, el gasto y la necesidad de redistribución.

Luego de décadas de políticas de ajuste y restricción presupuestaria, en la primera mitad de los 2000 un estudio de CEPAL (2005) colocó en la agenda de los gobiernos latinoamericanos el tema de “invertir mejor para invertir más” destacando como desafíos para los países: ampliar el acceso a la educación, favorecer la permanencia en el sistema y la conclusión de los ciclos; garantizar una educación de calidad y con impacto social; garantizar equidad en educación en sus distintas dimensiones y mejorar la eficiencia de los sistemas de educación. Sobre esta base se realizaron estimaciones para una serie de metas claves en la expansión de la educación, las

cuales son: universalizar la pre-primaria, la primaria de 5 años, aumentar en un 75% el acceso a la educación secundaria y erradicar el analfabetismo.

Juan Carlos Tedesco señalaba que “las políticas educativas de los noventa, centradas fundamentalmente en reformas institucionales orientadas a descentralizar la administración escolar y otorgar mayor poder a la demanda y autonomía de las escuelas, favorecieron los procesos de fragmentación y ruptura de la cohesión” advirtiendo “la pérdida de eficacia socializadora de la escuela” para con los sectores excluidos y aún con los sectores sociales más favorecidos (Tedesco, 2006: 39).

Pablo Gentili plantea que...

sin lugar a dudas, una de las evidencias más consistentes del avance del derecho a la educación en América Latina, desde la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ha sido la progresiva y sostenida expansión de los sistemas escolares en todos los países de la región. El crecimiento de los sistemas nacionales de educación fue extraordinario y, aunque aún persisten mecanismos de negación de las oportunidades de acceso y permanencia en las instituciones educativas para los sectores más pobres, la universalización de la escolaridad ha sido progresiva y sistemática durante toda la segunda mitad del siglo XX (Gentili, 2009: 25).

Coincidimos con el autor en que los discursos de la obligatoriedad y la gratuidad resultan “formalidades” pues no garantizan las condiciones de la permanencia en los sistemas educativos tradicionalmente excluyentes, por lo que la asistencia escolar se volvió una pirámide decreciente, signada por la repetición y el abandono escolar. A partir de

los setenta las interpretaciones se orientaron hacia el vaciamiento de contenidos y la devaluación de la formación escolar, contraparte de los discursos de la pérdida de calidad de la educación dominantes a partir de los noventa. En otras perspectivas interpretativas del problema la preocupación rondaba y ronda sobre la existencia de una segmentación educativa y su impacto sobre la apropiación diferencial de contenidos educativos por parte de los grupos sociales.

No puede dejar de observarse, sin embargo, que las diferencias regionales han sido y continúan siendo, en rigor, muy grandes, hecho que explica por qué las tasas de crecimiento y el impacto de la expansión de la matrícula en los diversos países de América Latina y el Caribe no siempre han aumentado al mismo ritmo ni con la misma intensidad (Gentili, 2009: 25).

De acuerdo a Gentili (2009) los avances en la garantía del derecho a la educación en Latinoamérica han configurado un proceso de “exclusión incluyente”, caracterizada por una universalización de oportunidades y expansión del acceso a la escuela en contextos de déficit de condiciones adecuadas para el aprendizaje...

[es] un proceso mediante el cual los mecanismos de exclusión educativa se recrean y asumen nuevas fisnomías, en el marco de dinámicas de inclusión o inserción institucional que acaban resultando insuficientes o, en algunos casos, inocuas para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negación de derechos que están involucrados en todo proceso de segregación social, dentro y fuera de las instituciones educativas (Gentili, 1998 y 2007 y Gentili y Alencar, 2001; citados por Gentili, 2009: 33).

Si el derecho a la educación es entendido como aquel que garantiza el acceso igualitario a la educación primaria, secundaria y aún terciaria, debe entonces admitirse que existe una *deuda social educativa* con la población joven y adulta que fue excluida tempranamente del sistema educativo y encuentra barreras para retomar y completar los estudios (Riquelme, 2013 y Riquelme y Kodric, 2013). Es decir, implica “la atención de las demandas sociales de educación en tanto esta constituye un derecho que poseen todos los ciudadanos independientemente de la edad, género y condición socioeconómica a la que pertenezcan o circunstancialmente se encuentren” (Riquelme, 2013: 80).

Pensar el problema como una *deuda social educativa* apunta a poner en evidencia y generar las respuestas necesarias del Estado para superar la exclusión de los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo, a la vez que expresa “las demandas a las políticas públicas para resolver estas cuestiones a través de decididas expansiones de las ofertas de certificación de primaria y secundaria, base de todos los demás aprendizajes que se realicen” (Riquelme, 2010), y más aún pone en evidencia la necesidad de coordinación de las políticas del Estado nacional, provincial y local así como de articulaciones intersectoriales que eviten la dispersión de acciones y recursos.

## **2. Distribución de la educación: desigualdad social y segmentación socioeducativa**

La atención educativa de jóvenes y adultos de América Latina registra una deuda histórica dados los volúmenes de población que no alcanzan a superar el analfabetismo, terminar la primaria y la secundaria, situación que se asocia con la desigualdad y la pobreza de la región.

Entre los factores que más poderosamente inciden en los cambios que experimenta la pobreza urbana en los países de la región se encuentran las transformaciones que ocurren en los mercados de trabajo. Bajo el impulso de procesos de desindustrialización, achicamiento del Estado y acelerada incorporación de innovaciones tecnológicas en algunas áreas de actividad, se reduce la proporción de ocupaciones protegidas y estables, aumentan las disparidades de ingreso entre trabajadores de alta y de baja calificación, y se intensifican los problemas de desempleo y subempleo, que afectan en particular a estos últimos (Katzman, 2001: 172).

Las políticas de inclusión en el Cono Sur desarrolladas durante la última década, e incluso en la actual, resultan un paradigma dominante de las estrategias gubernamentales y de los discursos de los organismos internacionales que se han propuesto como la cara positiva y la alternativa a los fenómenos de exclusión educativa. Por tanto, el desarrollo de líneas que sostengan la incorporación o el acceso garantista al sistema supone la explicitación de la orientación de las leyes democráticas de la educación pública gratuita y obligatoria que orientaron el nacimiento de la educación estatal en países como Argentina y Uruguay hacia fines del siglo XIX. Esa acentuación implica la admisión de los fracasos en la permanencia de vastos sectores en las instituciones escolares, medida por la deserción, el abandono y la apropiación débil o de baja calidad de los saberes, traducida en las cuestionadas pruebas de contenidos. Los años noventa fueron de reconocimiento de los problemas, y las interpretaciones pusieron en evidencia la exclusión de la población de la educación, e incluso las situaciones de doble exclusión educativa y laboral.

La obligatoriedad del nivel primario y secundario, reconocida en la última década por la legislación nacional y de

muchos países de América Latina, instala con mayor fuerza la responsabilidad del Estado en garantizar la oferta de servicios educativos a todos aquellos que no han completado su escolaridad. Para acompañar esta normativa las políticas de ingresos condicionados (Asignación Universal por Hijo, Progresar, entre las más recientes de la Argentina) sin duda constituyen intervenciones que estimulan a la población excluida, y especialmente a los jóvenes y adultos; a la vez que determinan un fuerte impacto en el sistema educativo, con contradicciones y aspectos positivos que merecen ser evaluados.

Este apartado reseña hallazgos de estudios que permiten recordar el diagnóstico sobre el bajo nivel educativo de jóvenes y adultos de Latinoamérica en la primera década del siglo y sobre la existencia de grupos en desventaja en la sociedad de acuerdo a la apropiación de certificados educativos.

## 2.1 Analfabetismo y nivel educativo de las personas adultas en América Latina en los 2000<sup>4</sup>

La alfabetización<sup>5</sup> es un derecho humano fundamental y la base sobre la que se asientan los desarrollos posteriores de educación a lo largo de toda la vida. La adopción de políticas y acciones de alfabetización figura hace más de cincuenta años en las agendas educativas nacionales e internacional, aunque hacia 2008 se señalaba que “se sigue negando el derecho a la alfabetización a unos 776 millones de adultos –esto es, el 16% de la población adulta mundial– de los cuales casi dos tercios son mujeres” (UNESCO, 2008: 20). Estos constituyen sin dudas el grupo en situación social y educativa más crítica.

---

4 Se siguen estudios realizados desde el PEET para el ICAE (Riquelme y Herger, 2009, y Riquelme y Herger –con la colaboración de Alexander Kodric–, 2009).

5 Entendida como la capacidad de leer y escribir, con entendimiento, un texto simple de la vida cotidiana y contar con habilidades para la utilización de los números.

El cuadro que sigue clasifica a los países de América Latina según la situación de analfabetismo de la población total de 15 años y más diferenciando entre países con muy bajo, bajo, medio y alto analfabetismo. La mayoría de los países tienen bajo y muy bajo analfabetismo adulto. Los países con analfabetismo medio corresponden a América Central y las realidades más graves son las de Guatemala y Haití con alto porcentaje de población analfabeta, 26% y 38% respectivamente.

**Cuadro 1. América Latina y el Caribe: situación de analfabetismo de la población de 15 años y más según países. 2007 o último año disponible.**

Situación de analfabetismo	América Latina y el Caribe
Muy Bajo (Menos de 5%)	Cuba, Trinidad y Tobago, Aruba, Uruguay, Argentina, Chile, Antillas Holandesas, Costa Rica
Bajo (6% a 10%)	Paraguay, Colombia, Panamá, Venezuela, Ecuador, México, Brasil, Perú, Surinam, Bolivia
Medio (11% a 20%)	República Dominicana, Jamaica, El Salvador, Honduras, Nicaragua
Alto (21% a 40%)	Guatemala, Haití

Nota: para esta clasificación de la situación de analfabetismo se sigue: UNESCO (2007) Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo. Educación para Todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?. Ediciones UNESCO. París.

Fuente: Riquelme y otros (2009) sobre la base de UNESCO, Institute of Statistics; 2007.

Los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por una mayor paridad en la situación de alfabetismo de varones y mujeres. Evaluar el perfil educativo es reconocer los logros de ciertos países y también la situación relativa a los esfuerzos de política educativa para atender a grupos que no han alcanzado la educación primaria y secundaria. El grupo de quince años y más que no accedió o no completó alguno de estos niveles de estudio constituye una genuina y central demanda social por educación de adultos. El máximo nivel educativo alcanzado por la población adulta (15 años y más), agrupando (de mayor a menor) a los países en función de la franja de población con educación superior incompleta y completa y de la proporción con bajo nivel

educativo (hasta educación secundaria incompleta), permite distinguir las siguientes situaciones:

- » la población con hasta educación primaria incompleta (sin instrucción y con primaria incompleta), que constituye la demanda social para acceder y completar ese nivel;
- » la población con educación primaria completa o educación secundaria incompleta, que constituye la demanda social para acceder y completar el secundario;
- » la población con educación secundaria completa y más que incluye a quienes han logrado educación secundaria completa, superior incompleto y superior completo.

De acuerdo a esta situación educativa, fue posible clasificar a los países según los logros educativos de su población en: países de mayor nivel educativo, otros de nivel educativo medio, países con nivel educativo bajo y un cuarto grupo, los países con nivel educativo muy bajo o crítico. Si la educación secundaria es un derecho al que debe aspirar la población de las sociedades que avanzan, la situación crítica de la demanda social por el completamiento del nivel (incluyendo a la población sin instrucción, con primaria incompleta y completa y secundaria incompleta) coloca a los países latinoamericanos de la siguiente manera:

- » países con nivel educativo alto: entre el 50% y el 66,8% debería terminar la secundaria;
- » países con nivel educativo medio: entre el 71% y el 76,9% debería terminar la secundaria;
- » países con nivel educativo bajo: entre el 77% y el 86,4% debería terminar la secundaria;
- » países con muy bajo nivel educativo: el 94% debería terminar la secundaria.

**Cuadro 2. América Latina y el Caribe: demanda social educativa de la población de 15 años y más según nivel educativo. En porcentajes. 2006 o último año disponible.**

América Latina y el Caribe	Total	Hasta educación primaria incompleta	Educación primaria completa + educación secundaria incompleta	Educación secundaria completa y más		
				Total	Educación Secundaria completa	Educación Superior (incompleta y completa)
<b>Nivel educativo alto</b>						
Perú (2004)	100,0	28,0	22,0	50,0	25,0	25,0
Panamá (2000)	100,0	20,0	44,6	34,9	16,3	18,6
Argentina (2001)	100,0	17,9	48,9	33,2	16,2	17,0
Colombia (2005)	100,0	27,8	37,4	34,8	18,7	16,1
Cuba (2002)	100,0	12,1	50,1	37,8	28,4	9,4
<b>Nivel educativo medio</b>						
México (2005)	100,0	22,8	50,2	25,6	12,0	13,6
Costa Rica (2000)	100,0	24,3	50,5	25,2	9,8	15,4
Bolivia (2003)	100,0	48,8	23,1	28,1	14,9	13,2
Uruguay (2004)	100,0	17,3	58,8	23,9	12,5	11,4
R. Dominicana (2002)	100,0	48,8	27,2	24,0	9,7	14,3
<b>Nivel educativo bajo</b>						
Guyana (2005)	100,0	17,0	54,0	27,0	19,0	8,0
Nicaragua (2001)	100,0	49,3	33,8	16,9	8,1	8,8
Honduras (2005)	100,0	45,0	41,3	13,7	8,2	5,5
<b>Nivel educativo muy bajo</b>						
Haití (2005/6)	100,0	55,0	39,0	6,0	2,0	4,0

Fuentes: Riquelme y otros (2009) sobre la base de:

Argentina: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. INDEC. Argentina. Bolivia: Demographic and Health Surveys 2003 (DHS Dataset). Brasil: OREALC y PREALC (2007) Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos. UNESCO. Santiago de Chile. Chile: OREALC y PREALC (2007) Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos. UNESCO. Santiago de Chile. Colombia: Censo de Población y Vivienda ampliado 2005. DANE. Costa Rica: IX Censo Nacional de Población 2000. INEC. Cuba: Censo de Población y Vivienda ampliado. 2005. Honduras: Demographic and Health Surveys 2005 (DHS Dataset). México: INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005. Panamá: Censo de Población y Vivienda. 2000. República Dominicana: Demographic and Health Surveys 2002 (DHS Dataset). Nicaragua: Demographic and Health Surveys 2001 (DHS Dataset). Paraguay: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. 2001. Uruguay: Encuesta Nacional de Hogares 2006 y Censo Fase I 2004.

Respecto a los esfuerzos previos de estos países, cabe señalar que en la región hay países donde más de la mitad de la población debe terminar el nivel primario (Haití 55%). La gravedad es tal que la *deuda social educativa* para terminar primaria en los países de mayor nivel educativo marca que entre 12,1% (Cuba) y un 28% (Colombia y Perú) aún deben completar la primaria. Entre el grupo de nivel educativo medio debe terminar la primaria una franja estrecha en Uruguay (17,3%) y hasta un 49% en Bolivia y República Dominicana.

En los países de población con el más bajo nivel educativo, entre el 12% (Honduras) y el 21% (Nicaragua) de los adultos nunca asistió a la escuela y más del 30% tiene primaria incompleta. La situación más crítica corresponde a Haití pues tiene un 21% sin instrucción, es decir, nunca accedieron al sistema y un 34% con primaria incompleta, es decir que más de la mitad de la población adulta fue excluida de la educación primaria y de la escolarización.

## 2.2 Grupos en desventaja educativa y social en áreas rurales y urbanas

La primera década del siglo XXI significó en América Latina avances significativos en torno a los intentos de reducir la desigualdad de nuestros países. La declaración de CEPAL es impulsar la igualdad de medios, derechos, capacidad y lograr la dignidad, la autonomía y el reconocimiento recíproco. En estas consignas del desarrollo, el trabajo se vuelve una llave maestra de la igualdad (Lais, 2016; CEPAL, 2016).

La disminución del desempleo se ha operado en América Latina, pero estas cifras esconden que una gran parte de la sociedad latinoamericana no está incluida en el empleo estructurado y los persistentes problemas de alta precariedad e informalidad, así como la desigualdad en el ingreso de los hogares, expresada en los volúmenes de población pobre e indigente.

**Cuadro 3: Años de estudio de la población económicamente activa de 15 años y más según sexo, zonas urbanas y rurales. 2013 o último año disponible. En promedios.**

País	Zonas urbanas			Zonas rurales		
	Años de instrucción			Años de instrucción		
	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Argentina (GBA) (2012)	11,9	11,4	12,7	...	...	...
Bolivia (2011)	10,8	11,1	10,3	5,8	6,5	4,9
Brasil	9,4	8,9	10,0	5,5	5,0	6,2
Chile	11,9	11,7	12,2	9,1	8,7	10,1
Colombia	10,0	9,7	10,3	5,5	5,2	6,3
Costa Rica	10,2	9,9	10,7	7,7	7,2	8,7
Cuba (2008)	11,6	11,3	12,1	10,2	9,8	11,1
Ecuador	10,8	10,6	11,3	6,9	6,9	6,8
El Salvador	9,1	9,2	9,0	5,5	5,5	5,7
Guatemala (2010)	7,3	7,5	7,1	3,9	4,0	3,6
Honduras (2010)	8,5	8,2	8,8	4,5	4,3	5,1
México (2012)	10,3	10,2	10,4	7,0	7,0	6,9
Nicaragua (2009)	8,2	8	8,6	4,4	4,1	5,2
Panamá	12,0	11,4	12,8	7,2	7,0	7,5
Paraguay	10,8	10,6	11,1	7,0	7,0	7,1
Perú (1997)	9,0	9,4	8,6	4,4	5	3,6
Rep. Dominicana	10,0	9,5	10,8	7,0	6,4	8,4
Uruguay	10,3	9,8	11	7,9	7,4	8,8
Venezuela (2011)	10,1	9,3	11,3			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En la última década se ha verificado una mejora del acceso a la educación primaria y secundaria en todos los países de la región, sin embargo, persisten desigualdades entre ellos y al interior de cada uno entre áreas urbanas y rurales, estratos socioeconómicos y género. En muchos de los

países latinoamericanos, el promedio de años de estudio de la población adulta y de la económicamente activa no alcanza los doce o trece años correspondientes a la educación secundaria completa y el acceso a la educación superior.

El incremento de los niveles educativos de la población, en especial entre los grupos más vulnerables, es esencial pero no suficiente para alcanzar una mayor igualdad. Por una parte, porque mejora las probabilidades de acceder a un empleo de calidad y a mejores salarios, contribuyendo con ello a la movilidad social y al quiebre de la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. Por otra parte, porque permite que la población esté en mejores condiciones para participar en los procesos democráticos y ejercer sus derechos ciudadanos (CEPAL, 2016: 29).

Más aún, se señala que los desafíos no son solamente atender a la expansión de la cobertura sino también en los aprendizajes que se logran en cada nivel de escolaridad, apuntando a la igualdad de acceso, permanencia y contenidos significativos para la vida ciudadana y del trabajo.

### **3. El financiamiento dirigido a la atención del derecho a la educación: la *deuda social educativa* como recursos incrementales utópicos**

La noción de *deuda social educativa* expresa las necesidades educativas de la población infantil, adolescente, joven y adulta que no alcanzó a finalizar el primario ni el secundario y aplica también a los que ingresan al sistema educativo pero no logran completar dichos niveles; es decir, distintas formas de exclusión temprana o problemas de permanencia

en el sistema que implican el no goce de un derecho social a la educación. La idea de deuda se asocia a los recursos necesarios para diseñar e implementar políticas de recuperación educativa, es definida e interpretada (Riquelme, 2013) como la cantidad de recursos necesarios para el cumplimiento de la finalización del nivel primario y secundario de los adolescentes, jóvenes y adultos que se encuentran excluidos del sistema. Esta noción utópica permite objetivar el problema en términos de aquello que el Estado –a través de todas sus jurisdicciones y con la participación de la sociedad– debería lograr proyectar en términos de inversión, planificación y gestión educativa para saldar dicha deuda teniéndose como parámetro el derecho a una educación.

La atención del derecho a la educación supone respetar el derecho a la integración de los sujetos como miembros de la sociedad, a un lugar que les permita “vivir en sociedad”, pues “al garantizar articular el auxilio económico y participación social, se contribuye a definir un derecho de la era democrática” (Fitoussi y Rosanvallón, 2003: 220). En referencia a este derecho adquirido de *vivir en sociedad* también Lo Vuolo (2001), otorga otro matiz al concepto de deuda social. En este marco, las distintas políticas o acciones institucionales desde el Estado influyen sobre el sistema de “créditos sociales” para los ciudadanos con el objeto de satisfacer sus necesidades en el mercado (necesitan poseer previamente dinero que lo acredite a tales fines y no son neutras). A través de ellas se definen diversas acciones que derivarán luego en situaciones de inclusión/exclusión social; de manera que, todos los individuos pertenecientes a un Estado, al pagar impuestos, otorgan un “crédito original” sobre el Estado para que este, luego, cumpla con sus obligaciones de reutilización de aquellos tributos. Así el concepto de deuda social nacería, en esta perspectiva como un no cumplimiento por parte del Estado de aquellas obligaciones y posee un doble significado.

Es, por un lado, una deuda del Estado hacia la sociedad civil en tanto este no haya cancelado correctamente el crédito original que aquella le ha otorgado bajo la forma de impuestos; por otro lado la sociedad, ante la merma en sus “créditos sociales” está imposibilitada o posee una menor capacidad de reclamar dinero y, por lo tanto, de hacer frente a las deudas necesarias que resultan del sistema de pagos. En otras palabras, la propia existencia del fenómeno de exclusión de los individuos del sistema de pagos recíproco representa la forma en que se expresa una determinada deuda social del Estado para con esos ciudadanos.

La perspectiva teórica y metodológica de la noción de *deuda social educativa*, con la población infantil (5 a 17 años) y con los jóvenes y adultos mayores de 18 años se basa en el reconocimiento de la multidimensionalidad, pues la atención de la DSE requiere una coordinación institucional desde las grandes líneas de programación de la política social hasta su traducción en objetivos y metas específicas a atender.

En el apartado anterior se anunció cómo, luego del fracaso de las políticas neoliberales, diversos organismos multilaterales y de financiamiento en el nuevo siglo impulsaron una serie de estudios sobre la necesidad de invertir más en educación, en parte promocionando la condonación de deuda –tema espinoso que requirió una muy buena gestión y puesta de límite por parte de los estados–. Pero también hubo un consenso generalizado alrededor de la inviabilidad de modelos meramente eficientistas de asignación de fondos, con premisas neoliberales de austeridad y restricción de gastos.

Nuevamente medidas de enfoque keynesiano comenzaron a ser reconocidas como claves para una participación estatal, central en la puesta en marcha de políticas de gobierno orientadas a la recuperación económica y de los roles más activos de los estados en la política educativa, social, de salud y de vivienda.

### 3.1 Gasto público en educación

En un estudio que dos de las autoras de este libro realizaron para el International Council of Adult Education (ICAE), se indagó el esfuerzo creciente de países del mundo en la atención de la educación de adultos, y se recuperan en este libro una serie de hallazgos del estudio comparado (Riquelme y Herger, 2009). En el informe 2008 de seguimiento de la educación para todos (EPT) en el mundo (UNESCO, 2008) se reconoce el crecimiento real del PBI per cápita en los países de bajos ingresos, pero también de parte de los países europeos y más desarrollados de Asia Central:

Por ejemplo, en cinco países del Asia Meridional, sobre un total de siete, los ingresos fiscales totales, en porcentaje del PNB, aumentaron en 2006 con respecto al año 2000 (Banco Asiático de Desarrollo, 2007). En 33 países del África Subsahariana, sobre un total de 43, ese porcentaje fue más elevado en 2006 que en el periodo 2000-2004, y el promedio nacional no ponderado aumentó del 25% al 30% (Banco Africano de Desarrollo, 2007) (UNESCO, 2007: 218).

El informe de seguimiento de la EPT (UNESCO, 2007) señala dos peligros para esta campaña mundial: si la educación primaria sigue teniendo prioridad, la expansión cuantitativa irá en desmedro de la calidad de los servicios; la reducción de los recursos para atención y educación en la primera infancia (AEPI) y la alfabetización así como a las demás necesidades de aprendizaje de los jóvenes y adultos.

UNESCO en sus estudios para la EPT destaca que los fondos deberían ser gubernamentales:

El grado de financiamiento de la EPT dependerá de: a) el aumento del gasto público total, que a su vez está considerablemente supeditado al índice de crecimiento económico; y b) del porcentaje del gasto público asignado a satisfacer las necesidades de aprendizaje básicas (UNESCO, 2007: 218).

Progresivamente los estados intentan incrementar el presupuesto en educación, prueba de ello son los guarismos respecto al porcentaje en el PBI del gasto público en educación, así como el porcentaje del presupuesto educativo en el gasto público total. Se han agrupado los países de acuerdo al porcentaje asignado respecto a sus PBI, aunque bien vale aclarar que nuestro análisis considera la relatividad de tal porcentaje pues la interpretación está condicionada por los volúmenes del producto, y que los segmentos definidos son arbitrarios y relativos en cada región (Cuadro 4). El cuadro destaca como nivel deseable (medio) de gasto en educación al 6% del PBI, pues este porcentaje es el monto recomendado por varias instituciones internacionales y grupos académicos como el gasto necesario en el sector educación.

**Cuadro 4. Gasto público total en educación como porcentaje del PBI. América Latina y el Caribe. Año 2005 (o el último año disponible).**

Gasto público en educación como porcentaje del PBI	América Latina y el Caribe
<b>Bajo (Menos de 5%)</b>	República Dominicana, Bermuda, Perú, El Salvador, Uruguay, Montserrat, Chile, Panamá, Argentina, Paraguay, Brasil, Islas Vírgenes, Colombia, Costa Rica
<b>Medio bajo (5%)</b>	Aruba, Granada, Jamaica, Belice, México, Santa Lucía
<b>Medio (6%)</b>	
<b>Alto (Más de 6%)</b>	Anguila, Barbados, Bolivia, Cuba, Guyana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas

Fuente. Elaboración propia sobre la base de UNESCO (2007), Compendio mundial de la educación 2007. Instituto de Estadística. Canadá.

Los países de América Latina que asignan los más altos porcentajes del PBI en educación son países con productos económicos no diversificados, por lo cual el gasto en educación está sobrerrepresentado como son los casos de Guyana (8,5%) o San Vicente de las Granadinas (8,2%) o Saint Kitts y Nevi (9,3%). El caso a destacar como el más alto porcentaje asignado a educación sobre el PBI es el 9.8% de Cuba. Le siguen con porcentajes entre el 5% y el 7% países como Barbados (6,9%), Bolivia (6,4%), Santa Lucía (5,8%), Belice (5.4%), México (5,4%) y Jamaica (5,3%).

Entre los países que cuentan con un producto más diversificado, Brasil asigna un 4,4% y Argentina un 3,8%. También cabe destacar Panamá con un 3,8% y Paraguay con un 4,3%. Perú está asignando un porcentaje muy bajo con solo un 2,4% y Uruguay con 2,9%.

**Cuadro 5. Gasto público total en educación como porcentaje del gasto público total. América Latina y el Caribe. Año 2005 (o el último año disponible).**

Gasto público en educación como % del gasto público total	América Latina y el Caribe
Menos de 10%	República Dominicana, Jamaica, Panamá, Uruguay
10% a 15%	Islas Vírgenes Británicas, Argentina, Aruba, Colombia, Costa Rica, Cuba, Granada, Guyana, Paraguay, Perú, Saint Kitts y Nevis, Islas Turcos y Caicos
16% a 20%	Barbados, Belice, Bolivia, Chile, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas
Más de 20%	México

Fuente. Elaboración propia sobre la base de UNESCO (2007), Compendio mundial de la educación 2007. Instituto de Estadística. Canadá.

Otro tema a considerar es el porcentaje de gasto en educación en el conjunto del gasto público, y correspondería evaluar el volumen de las partidas del Estado y su composición, pues un alto porcentaje con un nivel de gasto exiguo, no tiene igual importancia que un porcentaje menor pero con un presupuesto considerable del Estado (Cuadro 5).

En América Latina y el Caribe, el porcentaje del presupuesto educativo en el conjunto del gasto público total muestra algunas situaciones:

- » el más alto porcentaje corresponde a México (25,6%);
- » un segundo grupo de países asignan entre 16% y 20% (Barbados, Belice, Bolivia, Chile y Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas);
- » la mayoría de los países de la región asigna alrededor entre un 10% y un 15%;
- » con valores menores del 10% se encuentran República Dominicana, Jamaica, Panamá y Uruguay. En estos casos habría que pensar quizás que parte del componente educativo está incluido en otros sectores del Estado.

Sin duda estos porcentajes deben relativizarse como se señaló en el párrafo anterior en relación con los volúmenes presupuestarios y el tipo de aplicación.

### 3.2 Estimación de recursos necesarios para atender la *deuda social educativa*

La estimación de recursos necesarios para atender la *deuda social educativa* constituyó un ejercicio ideal y utópico orientado a la puesta en común de un diagnóstico crítico sobre la falta de recursos aplicados a la educación de la población analfabeta y excluida del sistema educativo. Para ello se asignaron costos teóricos por alumno a los volúmenes de la deuda social total o potencial de la población según nivel educativo alcanzado. Los costos teóricos se obtuvieron a partir de la revisión de los datos estadísticos de UNESCO (2007) que publica el gasto público por alumno por nivel.

A partir de los datos disponibles de gasto por alumno de la educación primaria y secundaria por país se diseñó

una metodología simple<sup>6</sup> para estimar el volumen de recursos necesarios para atender las necesidades socioeducativas correspondientes a los jóvenes y adultos excluidos del sistema educativo, es decir, analfabetos, aquellos que no han terminado la educación primaria y aquellos que no han terminado la secundaria. No se contó con información para todos los países, pero para aquellos con disponibilidad de información se pudo calcular una serie de hipótesis de cobertura diferencial de la demanda social educativa de la población de quince años y más según nivel educativo:

- » *hipótesis máxima 1*, estima el volumen de recursos necesarios para atender al total de la demanda social educativa (100%) según requieran superar el analfabetismo, terminar la educación primaria o terminar la secundaria;
- » *hipótesis máxima 2*, estima el volumen de recursos necesarios para atender en una primera etapa al 50% de la demanda social educativa según nivel y en una segunda etapa al otro 50%;
- » *hipótesis media*, estima el volumen de recursos para atender a la demanda social educativa en tres etapas con cobertura del 30% de la demanda social educativa según nivel en la primera, 40% en la segunda y el restante 30% en la tercera;
- » *hipótesis mínima*, estima el volumen de recursos necesarios para atender al 10% de la demanda social educativa según requiera superar el analfabetismo, terminar la educación primaria o terminar la secundaria.

---

6 Esta metodología fue diseñada por la Dra. Graciela C. Riquelme en el marco del Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE-Facultad de Filosofía y Letras-UBA). Las estimaciones que figuran en este apartado corresponden al estudio "Deuda social educativa con las/los jóvenes y adultas/os en África, América Latina y el Caribe, Asia y Países Centrales: estimación de recursos necesarios". preparado a solicitud del International Council of Adult Education (ICAE).

Como fue señalado, los costos teóricos se obtuvieron de la revisión de los datos estadísticos de UNESCO (2007) que registra el gasto público por alumno en la educación primaria y en la secundaria expresado en dólares americanos a la tasa PPP<sup>7</sup>. El cálculo de los recursos monetarios para atender el analfabetismo y la demanda de educación primaria (población no escolarizada o con primaria incompleta) aplicó el gasto público por estudiante del nivel primario y para calcular los recursos monetarios para atender la demanda de educación secundaria se aplicó el gasto público por estudiante de nivel secundario. Ambos datos corresponden al año 2005.

En todos los casos se distingue un cálculo anual, es decir, los recursos necesarios en un año, y otro acumulado en seis años, suponiendo que se requeriría esa cantidad de años para completar la educación primaria o la secundaria con una duración de siete o seis años cada una. Sin embargo, para tener un monto más real de los recursos, cada país debería precisar los volúmenes de la demanda social educativa por nivel educativo y grado aprobado, dado que la cantidad de años que le llevará a cada persona alcanzar el título de primaria y secundaria depende de su situación educativa de partida; y por lo tanto también variará el monto de los recursos requeridos.

Cada país debería estimar los volúmenes de población según el último año aprobado, y de tal manera se podría formular un programa adecuado con metas de atención y definición de recursos monetarios. Además este tipo de diagrama evaluativo se debería realizar para áreas locales

---

7 PPP, en español Paridades de Poder de Compra, son los tipos de cambio de la moneda que iguala el poder de compra con otras monedas. Estos quiere decir que una suma de dinero, cuando es convertida a dólares americanos a la tasa PPP (dólares PPP), comprará la misma canasta de productos y servicios en todos los países. De manera que dicha tasa de conversión monetaria elimina las diferencias de niveles de precios entre los países, tomando en cuenta únicamente las diferencias en volumen y servicios comprados.

y/o estados o provincias. Para los resultados de la hipótesis de máxima 1 y la hipótesis de mínima se calculó también cuánto representa el volumen de recursos monetarios anuales como porcentaje del PBI y del presupuesto educativo de cada país, medida que permite entender la dimensión del esfuerzo que debería realizar cada país en el sector educación y en educación de adultos.

Estas estimaciones constituyen solo un ejercicio, a la manera de un juego hipotético que sirva para demostrar la necesidad de recursos y así presionar y denunciar las necesidades de fondos para lograr hacer realidad el aprendizaje a lo largo de toda la vida (LLL)<sup>8</sup> como genuina educación de adultos. Por ello no debe esperarse que las cifras sean reales ni precisas, pero sí constituyen un límite, una puesta en foco de las necesidades, una denuncia de la deuda social con la educación de los jóvenes y adultos en nuestras sociedades.

Cuando los grupos internacionales y ONG, así como especialistas de la educación de adultos, reconocen e impulsan que se logre destinar un 6% del presupuesto de la educación en su conjunto a la educación de adultos, queda en claro que hay una preocupación y se expresa la necesidad de una mayor voluntad política para atender a las demandas de adultos. El estudio elaborado para el International Council of Adult Education (ICAE) se realizó para servir de *advocacy*<sup>9</sup> y mostrar la insuficiencia de estos montos, pues no se lograría con un 6% atender a toda la población de muy bajo nivel educativo y en riesgo educativo. Es decir, debe ampliarse la compulsa y convencimiento para generar una mayor responsabilidad social en el compromiso sobre la educación de adultos.

---

8 NdE: Lifelong Learning, en inglés en el original.

9 NdE: presión de un grupo determinado para incidir en la confección de políticas públicas (en inglés en el original).

En los siguientes apartados se presentan las estimaciones de los recursos necesarios calculados para América Latina y el Caribe dirigidos a la atención de:

- » la demanda social educativa del total de los analfabetos de quince años y más;
- » la demanda social educativa de las mujeres analfabetas de ese grupo de edad;
- » el 10% de la demanda social educativa total para terminar la primaria (hipótesis mínima);
- » el 10% de la demanda social educativa total para terminar la educación secundaria (hipótesis mínima);
- » el 10% de la demanda social educativa de las mujeres para terminar la primaria (hipótesis mínima);
- » el 10% de la demanda social educativa de las mujeres para terminar la secundaria (hipótesis mínima).

De ellos se concluye la insuficiencia de los recursos disponibles para educación así como la insuficiencia de la propuesta del 6% para la educación de adultos en el presupuesto educativo, pues en la mayoría de los países ese porcentaje no alcanza para cubrir la demanda social educativa de la población analfabeta. De igual forma la cifra del 10% tampoco alcanzaría para satisfacer la demanda por terminar los niveles primario y secundario.

#### *Recursos necesarios para atender el analfabetismo*

Si los países de Latinoamérica se propusieran atender en un año a la población analfabeta de 15 años y más, deberían incrementar las partidas presupuestarias asignadas a la educación hasta el 50%, como en los casos de El Salvador y República Dominicana (Cuadro 6).

**Cuadro 6. Estimación de la partida incremental del presupuesto educativo para atender a la superación del analfabetismo de la población de quince años y más. América Latina y el Caribe. 2007 o último año disponible. Porcentaje incremental.**

% incremental del presupuesto educativo	América Latina y el Caribe
Menos de 5%	Uruguay, Argentina
5% a 10%	Costa Rica, Chile
11% a 30%	Panamá, Paraguay, México, Bolivia, Perú, Colombia, Brasil, Jamaica
31% a 50%	El Salvador, República Dominicana

Fuente: Riquelme y Herger (2009b)

Cabe destacar por los requerimientos de recursos incrementales similares a los de Europa y otros países avanzados a Uruguay (3,93%), Argentina (4,96%); la mayoría de los restantes países de la región deberán incrementar entre un 11% y un 30% los recursos públicos destinados a la educación (Riquelme y Herger, 2009).

**Cuadro 7. Estimación de la partida incremental del presupuesto educativo para atender a la superación del analfabetismo de las mujeres de quince años y más. América Latina y el Caribe. 2007 o último año disponible. Porcentaje incremental.**

% incremental del presupuesto educativo	América Latina y el Caribe
Menos de 5%	Uruguay, Argentina, Costa Rica
5% a 10%	Chile, Panamá, Paraguay, Jamaica, México, Colombia, Brasil
11% a 30%	Bolivia, Perú, República Dominicana, El Salvador

Fuente: Riquelme y Herger (2009b).

La recorrida según género para esta estimación de recursos orientada a superar el analfabetismo permite reiterar las desventajas de las mujeres en algunos países, pues son ellas la mayoría de los analfabetos y, por lo tanto, el grupo poblacional que requiere el diseño y puesta en marcha de la mayoría de las acciones de alfabetización. En América Latina los países en los que deben desarrollarse

más programas dirigidos a las mujeres son Perú, Panamá, México y Bolivia. En el resto de los países la situación de las mujeres es semejante o equivalente a la de los varones, y por lo tanto, el esfuerzo por atender a las mujeres analfabetas representa casi la mitad del presupuesto total para atender al analfabetismo.

Este primer ejercicio de estimación de recursos para atender al total de los analfabetos y analfabetas permite comprobar que en la mayoría de los países destinar el 6% del presupuesto educativo a la educación de adultos resultaría insuficiente, y en los países con la situación más crítica dicho porcentaje no bastaría para solventar el costo de la cobertura del 10% de la población analfabeta de 15 años y más.

#### *Los recursos necesarios para atender la demanda social educativa para terminar primaria*

La atención de la población que no ha logrado el dominio de la lectoescritura constituye un objetivo prioritario, pero sin dudas se trata solo del primer paso en el reconocimiento del derecho de los adultos a la educación a lo largo de toda la vida. La siguiente estimación corresponde a los recursos necesarios para la atención de la población sin instrucción o que no logró completar el nivel primario. Cabe señalar que el grupo sin instrucción, es decir, aquel que nunca asistió a la escuela incluye tanto a población que puede leer y escribir como a población analfabeta.

El siguiente cuadro se organizó para mostrar en forma comparativa el esfuerzo que deberían realizar los países de América Latina y el Caribe para atender a un 10% de la demanda social total de la población de varones y mujeres que deberían terminar primaria, constituyéndose así en una suerte de franja básica o población base. Se recuerda que no se dispuso de información para todos los países.

**Cuadro 8. Estimación de la partida incremental del presupuesto educativo para ayudar a terminar la primaria a un 10% de la población de 15 años y más. América Latina y el Caribe. 2007 o último año disponible.**

% incremental del presupuesto educativo	América Latina y el Caribe
Menos de 5%	Guyana, Uruguay, Argentina, Panamá, Chile, México, Costa Rica
5% a 10%	Paraguay, Brasil, Perú, Bolivia, Colombia, El Salvador
11% a 30%	República Dominicana

Fuente: Riquelme y Herger (2008).

En nuestros países los esfuerzos para atender el 10% de la población implica esfuerzos de menos del 5% y de entre el 5% y el 10%, sin embargo en República Dominicana se requiere entre el 11% y 30%. Debe recordarse que cuando se plantea que ciertos países deben incrementar entre un 10% y un 30% su presupuesto solo para atender a la décima parte de la población que necesita terminar primaria, esto significa que si se ampliara al total de ese grupo excluido, los porcentajes ascenderían al 100% y al 300% respectivamente. Sin duda ello ya ubica el problema en el nivel de “lo imposible” o la utopía para el grado de problemas asociados de estos países: la desnutrición, la indigencia, la mortalidad y los problemas de salud.

**Cuadro 9. Estimación de la partida incremental del presupuesto educativo para ayudar a terminar la primaria a un 10% de las mujeres de 15 años y más. América Latina y el Caribe. 2007 o último año disponible.**

% incremental del presupuesto educativo	América Latina y el Caribe
Menos de 5%	Guyana, Argentina, Panamá, México, Costa Rica, Perú, Colombia, Bolivia
5% a 10%	República Dominicana

Fuente: Riquelme y Herger (2008).

En la mayoría de los países las diferencias entre los varones y mujeres no son significativas, y equipara la presión por recursos necesarios, aunque las mujeres siguen representando más de la mitad de la inversión necesaria en México, Perú y Bolivia.

## Bibliografía

- Bravo, H. F. (1968). *Régimen fiscal de la educación nacional*. Buenos Aires, Centro de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Instituto Di Tella.
- Bélanger, P. y Federighi, P. (2004). *Análisis transnacional de las políticas de educación y formación de adultos. La difícil liberación de las fuerzas productivas*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Bélanger P. (1994). The dialectics of Lifelong Education, en *International Review of Education*, Vol. 40, núm.3, pp. 353-382. Hamburg, UIE.
- Bobbio, N. (2000). *Teoria geral da política. A filosofia política e as lições dos clássicos*. Río de Janeiro, Campus.
- CEPAL (2005). *Invertir mejor e invertir más. Financiamiento y gestión de la Educación en América Latina y el Caribe*. CEPAL- UNESCO, Serie Seminarios y Conferencias 43.
- (2016). "Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. En *Libros y Documentos Institucionales*. Santiago de Chile, Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe.
- Crighton, J. (2006). Katarina Tomasevski hablándole al poder. En *Boletín de Referencia*, núm. 20. Fondo Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE).
- Feldfeber, M. (2014). La construcción del derecho a la educación: reflexiones, horizontes y perspectivas. En *Educação e Filosofia Uberlândia*, v. 28, núm. especial, pp. 139-153. Uberaba, Uberlândia.
- Filmus, D. (1992). *Demandas populares por educación*. Buenos Aires, AIQUE.
- Fitoussi, J. P. y Rosanvallón, P. (2003). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires, Manantial.
- Gallart, M. A. (1989). The diversification of the educational field in Argentina. En *IIFE Research Report*, núm. 73. París, International Institute for Educational Planning.
- Gentili P. y Alencar, C. (2001). *Educar na esperança em tempos de desencanto*. Petrópolis, Vozes.
- Gentili, P. (1998). *A falsificação do consenso. Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis, Vozes.

- (2007). *Desencanto y utopía. La educación en el laberinto de los nuevos tiempos*. Rosario: Homo Sapiens.
- (2009). “Marcha y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de la Derecho Humanos)”. En *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 49, pp. 19-57.
- Katzman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. En *Revista de la CEPAL*, núm. 75. Santiago de Chile, CEPAL.
- Lais, A. (2016). Sistemas de protección social en América Latina. Avances y desafíos. Exposición en VIII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, ALAST.
- Lo Vuolo, R. (2001). *Alternativas. La economía como cuestión social*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) 1966.
- Paviglianiti, N. (1993). El derecho a la educación: una construcción histórica polémica. En *Serie Fichas de Cátedra*, núm. 101/0. Departamento de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Riquelme, G. C. (1978). Situación Social. En *Serie Estudios de la Población Argentina* núm. 2, vol. IV. Buenos Aires, FNUAP (Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población) y FUDAL (Fundación para el Desarrollo de América Latina. Análisis Poblacional de la Argentina).
- (1985). Readaptación profesional y ocupacional de los trabajadores en contextos de crisis. En *Revista Argentina de Educación*, año IV, núm. 6, y UNESCO, Coloquio Regional sobre la vinculación entre educación y el mundo del trabajo. Caracas, 2 al 6 de septiembre de 1985, CRESALC.
- (1998). Asignación y distribución del gasto en educación técnica y formación profesional: construcción de indicadores y políticas alternativas. En *Jornadas Financiamiento de la Educación Argentina: Situación actual, perspectivas, propuestas*, Buenos Aires, Academia Nacional de Educación.
- (2000). El gasto público en educación después de la Reforma Educativa: hacia la construcción de indicadores de efectos distributivos y de políticas alternativas. Subsidios Programa UBACyT y CONICET. Buenos Aires, PEET-ICE-FFyL/UBA.

- (2004). *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-UBA, Miño y Dávila.
- (2007). La deuda social educativa en Argentina: práctica y cumplimiento del derecho a la educación. *Serie de Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo*, núm. 16. Buenos Aires, Programa Educación, Economía y Trabajo – Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- (panelista GEO-ICAE) (2009). Deuda Social Educativa con las/los jóvenes y adultas/os en África, América Latina, Asia y Países Centrales: estimación de recursos necesarios. Panel Financiación de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas: ¿Cómo superar la deuda social educativa? Estrategias hacia CONFINTEA VI, en Foro Social Mundial. Belém do Pará, 26 de enero al 1 de febrero de 2009.
- (2010). La educación y formación para el trabajo en contextos de crisis y los desafíos para la educación de adultos: el caso de Argentina y reflexiones en el contexto de América Latina, en XVI Congreso de la AMSE-AMCE-WAER. Monterrey, 31 de mayo al 4 de junio.
- (2013). La Deuda Social Educativa y el Derecho a la Educación: la importancia de los ejercicios de estimación de recursos para la planificación educativa. En Riquelme, G. C. y Kodric, A. (2013) *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*. Buenos Aires, Lumiere.
- Riquelme, G.C. y Herger, N. (2003). Educación y formación de los trabajadores en Argentina 2003: resignificación y desafíos para la atención de demandas. 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, 15 de agosto de 2003, Asociación Argentina de Especialistas del Trabajo (ASET). Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Publicado en CD-Rom: 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, ASET.
- (2005). La explosión y fragmentación de la educación y formación para el trabajo en argentina: resignificación y desafíos en la perspectiva de los jóvenes y adultos. En *Serie Cuadernos de Trabajo de Educación, Economía y Trabajo*, núm. 11. Buenos Aires, Programa Educación, Economía y Trabajo – Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- (2006). Escenarios de educación y formación para el trabajo ¿mercado de ilusiones de corto plazo o alternativas socioeducativas a la exclusión? En *Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo*, núm. 17. Buenos Aires, Programa Educación, Economía y Trabajo – Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

- (2009a). Social Debt in Youth and Adult Education Assessment of Necessary Resources. Montevideo, International Council for Adult Education (ICAE). En línea: <https://peetiiceuba.files.wordpress.com/2016/06/3-riquelmesocialdebt-en.pdf>
- (con la colaboración de Kodric, A.) (2009b). *Deuda Social Educativa con las/ los jóvenes y adultas/os en África, América Latina, Asia y Países Centrales: estimación de recursos necesarios*. Montevideo/Buenos Aires, Programa Educación, Economía y Trabajo (IICE-FFyL-UBA) e International Council for Adult Education (ICAE)/Gender Educational Office (GEO).
- Riquelme, G. C. y Kodric, A. (2013). *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*. Buenos Aires, Lumiere.
- Romero Brest, G. Brsilovsky, S. y Anysz, S. (1979). *Actualización y reciclaje de los profesionales en Buenos Aires*. Buenos Aires, Centro de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Instituto Torcuato di Tella.
- Saviani, D. O. (2011). Direito à educação e a inversão de sentido da política educacional. En *Revista Profissão Docente*, v. 11, núm. 23, pp. 45-58. Uberaba, Uniube.
- Sirvent, M. T. (1999a). *Cultura popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*. Madrid, Miño y Dávila.
- (1999b). The Potential, Actual and Social Demand for Adult Learning in Argentina: the situation of educational risk and cumulative advantage. En Madhu, S. (De.), *Adult Learning and the Future of Work*. Hamburgo, Unesco, Institute for Education.
- (1992). Políticas de ajuste y educación permanente. ¿Quiénes demandan más educación? El caso de Argentina. En *IICE: Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE)*, año 1, núm. 1. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- (1998). Estudio de la situación de la educación de jóvenes y adultos en la Argentina en un contexto de neoconservadurismo, políticas de ajuste y pobreza, en el marco de una sociología política de la educación permanente. Informe Final de Año Sabático y Beca Guggenheim 1997. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Tomasevski, K. (2003). *Contenido y vigencia del derecho a la educación*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Tedesco, J. C. (2006). La integración social y los nuevos procesos de socialización: algunas hipótesis de trabajo. En Bonal, X., *Globalización, educación y pobreza en América Latina ¿hacia una nueva agenda política?* Barcelona, Fundació CIDOB.

UNESCO (2007). *Compendio mundial de la educación 2007*. Canadá, Instituto de Estadística.

—— (2008). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2009. Resumen*. París, UNESCO.



## **CAPÍTULO 2**

### **Distribución ilusoria de la educación, fragmentación y disparidades provinciales y deuda social con jóvenes y adultos de Argentina**

La noción acerca de la “distribución ilusoria” remite a la no concreción de la meta de acceso y permanencia de toda la población en el sistema educativo hasta completar al menos los niveles obligatorios, que no ha sido lograda aún ni en Argentina ni en otros países de la región latinoamericana, pese a su reconocimiento formal en las leyes desde fines del siglo XIX. En nuestro país, en los últimos 30 años se pasó de la obligatoriedad del nivel primario (1884), a su extensión desde el último año de la educación inicial hasta el equivalente a los dos primeros años del secundario (nueve años de la Educación General Básica) por la Ley Federal de Educación (1993), a la más reciente obligatoriedad del nivel secundario establecida por la Ley de Educación Nacional (2006). Sin embargo, la “ilusión” de la distribución contrasta con la persistencia de grupos que no han asistido o no han alcanzado los mínimos establecidos legalmente y en que pese a las mejoras en los años de escolaridad logrados, se mantiene una desigualdad educativa tendencial entre estratos socioeconómicos y entre diferentes provincias y localidades.

Históricamente, se advertían situaciones de “analfabetismo potencial por desuso” o “analfabetismo funcional” de la población que abandonaba la educación formal con los rudimentos de la lectoescritura y el cálculo y que, por lo tanto, tenía serias desventajas sociales y económicas (Riquelme, 1978a). En las últimas décadas la noción de riesgo educativo y el reconocimiento de grupos beneficiados y excluidos de la educación comenzó a ser utilizada por varios autores (Sirvent, 1992 y 1998; Riquelme, 1998 y 2000) para referirse a las mayores desigualdades que los jóvenes y adultos, al no completar el nivel secundario, enfrentan dada la complejidad de la sociedad actual y el incremento de las exigencias del mundo contemporáneo. El bajo nivel educativo alcanzado los coloca como “grupos en desventaja relativa” pues no han podido apropiarse de los conocimientos, aptitudes y destrezas necesarios para participar en forma plena en la vida ciudadana y en el mercado de trabajo (Riquelme, 1998 y 2000).

Frente a estas cuestiones, algunos estudios<sup>1</sup> plantearon la evaluación de los efectos distributivos del gasto social en la educación, que llevaron a la interpretación de las pugnas entre sectores y grupos sociales acerca de la orientación y la aplicación de los recursos de la política educativa en los presupuestos gubernamentales, así como en el dictado de leyes y de las políticas del Poder Ejecutivo Nacional.

Este capítulo se centra en los problemas acerca de la atención educativa a la población a lo largo del tiempo en Argentina, junto a la interpretación del papel del Estado y la orientación de las políticas públicas, y parte del reconocimiento de la educación como derecho social de la población al acceso a todos los niveles, desde el inicial al universitario.

---

1 En particular en el marco de las investigaciones sobre efectos distributivos del gasto público en educación, la construcción de indicadores alternativos y de evaluación de políticas educativas desarrolladas en el Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET-ICE-UBA/FFyL/CONICET).

La primera parte del análisis sostiene la idea de una cronidad y agudización de la desigualdad educativa desde los cambios operados en el denominado Estado de Bienestar o Social, que sostuvo la distribución igualitaria gratuita de la educación como discurso de integración de los ciudadanos, al advenimiento de una política neoliberal y de modernización eficientista del Estado en los noventa que continúa como matriz político-administrativa. En los 2000 frente a la crisis social y los cambios de la política monetaria, se justificó la mayor inversión para enfrentar los problemas de cohesión social. Los gobiernos latinoamericanos, pos Consenso de Washington, progresistas para unos y con principalismo estatal o acentos keynesianos para otros, desarrollaron políticas de expansión del gasto social y educativo en el marco de las políticas de inclusión y defensa del derecho a la educación, desde diferentes perspectivas.

La segunda parte aborda hallazgos de investigaciones de algunas de las autoras del libro<sup>2</sup> en las últimas décadas alrededor de los problemas de la población beneficiada y excluida de la educación y los resultados aluden a las diferencias provinciales, a las estimaciones de la *deuda social educativa* con la población infantil, adolescente y adulta y a las limitaciones de la aplicación de los programas de inclusión en territorios locales, donde se expresa la traducción de lo posible en las instituciones escolares.

En la línea de los avances realizados para estimar la *deuda social educativa* en América Latina, y de trabajos de investigación recientes del equipo PEET,<sup>3</sup> el final del capítulo

---

2 Riquelme, 2005, 2007 y 2013; Riquelme y Kodric, 2013; Riquelme y Herger, 2010, 2015.

3 Proyecto "Educación y formación para el trabajo. Deuda social con jóvenes y adultos y mercado de ilusiones de corto plazo" (UBACyT 2011-2014 y PIP CONICET) dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme con sede en el CONICET-PEET-IICE-FFyL/UBA. Proyecto "Los escenarios complejos de la educación y formación para el trabajo: vigencia, nuevos sentidos y el papel de los actores sociales. (UBACyT Programación Científica 2014 -2017 GC), dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme con

constituye una aproximación a los cálculos sobre los recursos necesarios y progresivos que se requerirían para enfrentar y acompañar políticas de recuperación educativa de la población joven y adulta que no terminó primaria ni secundaria.

## **1. Políticas públicas de educación y formación para el trabajo en las últimas décadas**

La interpretación de la cronicidad y agudización de los problemas en la atención educativa de la población requiere el reconocimiento de la existencia de una distribución no igualitaria del gasto social en educación, a través del abordaje simultáneo de las siguientes dimensiones:

- » los períodos políticos y administrativos, que determinan diferentes concepciones del estado en Argentina;
- » la incidencia de la política y la economía internacional y latinoamericana;
- » la orientación de la política educativa del país en estos años;
- » la superposición de objetivos y recursos de la política educativa, de empleo y de desarrollo social, especialmente desde la década del noventa;
- » el seguimiento del gasto público social y de la programación presupuestaria en educación, desarrollo social y trabajo.

El Estado de Bienestar de Argentina constituyó según algunos estudios un “híbrido institucional”, que combinaba formas corporativas y universalistas de protección social,

---

sede en el CONICET-PEET-IICE-FFyL/UBA. Pueden consultarse en línea las investigaciones y las publicaciones: <<https://educacion-economia-trabajo-peat.org>>.

a la par que “con poco peso presupuestario y de modo inorgánico, funcionaban programas asistenciales no estructurados, acordes con el denominado modelo ‘liberal’ o ‘residual’” (Lo Vuolo y Barbeito, 1998: 183). Otros autores señalan que el Estado social en Argentina tuvo como impronta “una tutela estatal comprehensiva y al mismo tiempo fragmentada sobre las relaciones salariales” (Soldano y Andrenacci, 2006: 34), acompañado por la ampliación de políticas universales, tales como la educación y la salud públicas y la estatización de otros servicios, que desde el primer gobierno peronista marcó los modos de integración social de la Argentina.

La política de la dictadura militar (1976 a 1983), desde la apertura económica y el ajuste, inició políticas neoliberales de descentralización administrativa como la transferencia de la educación primaria a las provincias, y restringió el ingreso a la educación universitaria.

La recuperación de la democracia operó en un contexto de fuerte crisis económica, que limitó las capacidades presupuestarias del Estado para hacer frente a las demandas sociales ampliadas luego del gobierno militar, más aún al tener que hacer frente al pago de la ominosa deuda externa de los privados que fue nacionalizada en 1982. Si bien no se dieron transformaciones sustantivas en el modelo de Estado Social o de Bienestar, los altos niveles de inflación y los recurrentes déficits fiscales provocaron una creciente difusión de discursos críticos, tendientes a legitimar procesos de retracción del rol económico y social del Estado.

Este apartado presenta un recorrido histórico de las relaciones entre el Estado y las orientaciones de la política educativa, que se inicia en 1983 como nueva etapa política del país, junto a las demandas sociales al Estado de Bienestar que, paradójicamente, se veía comprimido por el contexto de crisis y austeridad macroeconómica. Posteriormente la implementación

del programa económico neoliberal de la década del noventa derivó en la crisis socioeconómica de los años 2001 y 2002. De 2003 a 2015 puede señalarse que al menos desde el campo del discurso y en ciertas políticas y programas se sustentó un modelo de Estado que recupera algunas facultades de intervención y regulación sobre la vida económica y social, en el marco de una cierta recuperación económica. El período actual, iniciado con el cambio de gobierno de 2015, constituye un regreso de orientaciones neoliberales del rol del Estado.

### *1983 – 1989*

La vuelta a la democracia con el gobierno de Raúl Alfonsín generó políticamente un clima de mayor apertura en el cual se identificaba al sistema democrático como aquél que debía dar cuenta de las demandas sociales posergadas durante la última dictadura militar. El gobierno intentó atender estas demandas con un accionar reflejado, principalmente, en la confección de planes económicos de corte heterodoxo que apuntaban a una expansión del gasto además de subsidios tarifarios sobre los servicios que proveían las empresas del Estado. Al mismo tiempo que se expresaban estas intenciones de recuperar el sendero de un Estado que cumpliera con su rol de regulador de la vida económica y social, los altos niveles de inflación y el recurrente déficit fiscal (producto de las políticas implementadas por la dictadura militar y la nacionalización de la deuda privada) pusieron un techo sobre un verdadero proceso de restablecimiento de un modelo de Estado de Bienestar.

El campo educativo no estuvo exento de esta contradicción de orden fundamental. Mientras de una parte se observa una clara expansión de la matrícula e inclusión de los individuos (por la derogación de cupos para la educación superior y universitaria), la escasez

de recursos y austeridad impuesta al sistema educativo determinaba una fuerte limitación sobre la atención de aquellas demandas (Riquelme y Kodric, 2013: 40).

El reconocimiento del bajo nivel educativo de la población y las diferencias provinciales no parecían temas centrales de la política educativa nacional, que se orientó hacia la democratización del sistema educativo (apertura de la participación política, las condiciones del trabajo escolar sin autoritarismo, respeto a las libertades individuales; etc.) en respuesta al autoritarismo oscurantista del gobierno previo. Aunque cabe destacar algunas medidas orientadas a facilitar el acceso de sectores excluidos, como el Plan Nacional de Alfabetización<sup>4</sup>. Estudios realizados a posteriori del Congreso Pedagógico Nacional indicaron que...

los asambleístas olvidaron el tratamiento de un tema esencial, el derecho a la educación, íntimamente relacionada con la igualdad de oportunidades y posibilidades educacionales, poniendo énfasis en cambio sobre la llamada libertad de enseñanza, o sea el derecho de enseñar. Se olvidó que (en ese momento histórico) en todo el mundo a nivel de las constituciones, las leyes y la doctrina, el derecho a la educación merece prioridad por constituir el derecho fin, mientras el derecho de enseñar ocupa el rango de derecho medio para el cumplimiento de aquel (Bravo, 1989).

### *1989 – 1999*

La crisis económica y las presiones políticas determinaron el cambio anticipado de gobierno y la llegada de Menem

---

4 Este plan fue aprobado por decreto n° 4136/84 del Poder Ejecutivo Nacional del 28 de diciembre de 1984.

fue acompañada por los conocidos “planes económicos de estabilización”, y la adopción de una reforma modernizante del rol Estado en el campo económico y social.

Mientras que el discurso en la campaña presidencial de Carlos Menem apuntaba a la vieja tradición 'nacional y popular' característica del discurso peronista, al asumir efectivamente la presidencia de la Nación rápidamente las medidas fueron en un sentido contrario [...] En materia de política económica se implementó un paquete de disposiciones de corte ortodoxo y reforma del Estado absolutamente alineadas con el Consenso de Washington. Ampliando este mandato, institucionalmente, se produjo una transferencia de responsabilidades del orden del gobierno central a las provincias, representando un fuerte impacto fiscal negativo para estas últimas, además de un nuevo entramado y multiplicación de relaciones que redundó en la réplica de funciones (Riquelme y Kodric, 2013: 40-41).

En el orden de las consecuencias de la aplicación de dicha reforma, a pesar que se promulgaban como estándares la descentralización de funciones y desendeudamiento de la Administración Central, en muchos casos fue esta misma la que debía cubrir indirectamente la atención de la población, dado que las jurisdicciones provinciales no contaban con los recursos o con la infraestructura mínima necesaria para su regular funcionamiento.

Particularmente, en el campo del sistema educativo, el primer paso de dicha implementación se manifestó como la transferencia de gran parte del sistema a las jurisdicciones provinciales, quedando la Administración Central –como eje principal– únicamente a cargo de la educación superior y universitaria. Desde el discurso oficial, esta medida se

fundamentaba principalmente en la obtención de mayores grados de eficiencia en términos de sustentabilidad fiscal, además de que posibilitaría una adaptación más flexible de la currícula. Es decir, más cercana a las preferencias específicas de cada población.

En el año 1993 se completó la transformación del sistema educativo con la implementación de la Ley Federal de Educación. Allí se establecían normativas en el campo de contenidos educativos y ejecución de recursos fiscales que estaban en absoluta adecuación al paquete de medidas recomendadas por el Consenso de Washington y los organismos internacionales (Coraggio, 1997; Riquelme, 2004).

Paradójicamente las consecuencias de la reforma obtuvieron un sentido contrario a su pretensión. Al haberse aplicado en un período muy corto y sin haber tomado en cuenta la dispar realidad en materia fiscal en cada provincia junto a sus efectivas capacidades de implementar exitosamente la transferencia educativa en términos de estructura institucional, los resultados no hicieron más que aumentar los niveles de fragmentación del sistema y generar, a través de la confección de programas educativos compensatorios, una mayor dependencia de las provincias respecto a la Administración Central en términos de recursos (Riquelme, 2000).

En este período se estableció la extensión de la obligatoriedad escolar a 10 años y se mantuvo el incremento de la matrícula aunque a un ritmo menor que en la década del 1980, a la par que se agudizaron las diferencias entre y dentro de las propias provincias. El cambio en la estructura del sistema hacia una Educación General Básica (EGB) de nueve años de duración afectaron las posibilidades de completitud del nivel y más aún el pasaje a la educación polimodal, especialmente en los casos en que los últimos años de la EGB se localizaban en otras instituciones, que implicaba

cambiar de escuela antes de completar el nivel. Asimismo la diversidad de estructuras entre provincias y aún al interior de ellas dificultaba la movilidad de los estudiantes y la continuidad de los estudios.

En los noventa, el concepto de igualdad fue reemplazado por el de equidad: “dar más a los que menos tienen”, promoviendo un tratamiento diferenciado de las escuelas más pobres. Las alertas sobre el uso de este concepto planteaban que “viene a justificar las desigualdades al permitir la introducción de reglas utilitarias de conducta que corresponden a la desregulación del Derecho, posibilitando tratamientos diferenciados y ampliando, en una escala sin precedentes, el margen de arbitrio de los que detentan el poder de decisión” (Saviani, 1998: 28). Más aún, “si la equidad es el equilibrio entre el mérito y la recompensa, parece quedar clara la prioridad dada a ese concepto en una época en que se exacerban –a través del endiosamiento del mercado– los mecanismos de concurrencia y competitividad” (Saviani, 1998: 30; citado por Riquelme, 2005: 7).

En la segunda etapa del gobierno de Menem las consecuencias sociales de la implementación de las políticas de orden neoliberal fueron elocuentes, sobre todo en lo concerniente al mundo del trabajo asalariado. Por una parte, se asistió a una constante pauperización de las condiciones de trabajo y derechos históricamente adquiridos por la clase trabajadora (que tienen su máxima expresión en la Ley de Flexibilización Laboral) y, por otra parte, se observó un crecimiento neto del número de personas desempleadas. El discurso oficial lejos de reconocer estas situaciones como propias de las políticas implementadas, incurrió en un relato de los hechos en el cual se trasladó la responsabilidad a los mismos trabajadores indicando que una porción de los mismos no estaban suficientemente calificados para adaptarse al proceso de “modernización” productiva que estaba transitando la economía

argentina. En tal sentido desde el Ministerio de Economía se implementó el programa Proyecto Joven. Este programa tenía por objetivo incrementar los niveles de capacitación de la fuerza de trabajo (principalmente el sector joven con escasa formación y en condiciones laborales precarias o desocupado) y de esa manera, acorde al diagnóstico antes efectuado, ajustar las condiciones de la oferta laboral a las demandas del aparato productivo.

En el contexto de empeoramiento de las condiciones económicas y el crecimiento de la pobreza y la desigualdad, se diseñaron programas educativos “que compensaran la desigualdad por medio de la distribución de recursos –como becas o materiales educativos– y de la formación diferenciada de directivos y docentes para trabajar en contextos de pobreza. Fue una época de políticas focalizadas, que concibieron una atención diferenciada a la pobreza y la exclusión” (Dussel, 2015: 86). El Plan Social Educativo fue el programa compensatorio más importante de ese período, focalizado en las escuelas seleccionadas situadas en los contextos provinciales más desfavorables a las que proveía materiales didácticos, útiles escolares, becas para estudiantes y aportes a la infraestructura escolar.

Tanto en Golbert (1996) como en Riquelme, Herger y Magariños (1998), Riquelme (1998 y 2000) y Herger (2007) se muestran claramente los efectos contradictorios de la implementación de una política de carácter focalizado y bajo criterios asistencialistas. Desde el campo de la educación y formación para el trabajo, el impacto de este tipo de acciones no representó una baja en el desempleo joven, así como tampoco representó incrementos significativos en los saberes de los trabajadores. Al mismo tiempo se generó un cuasimercado que dispersó “la formación laboral con ofertas cortas, puntuales y de rápida obsolescencia” (Riquelme, 1998: 17).

En el campo de las políticas sociales se propició una multiplicación de programas descoordinados entre sí que tendían a reproducir un sistema “clientelar” y de estigmatización respecto a la población a atender, además que abrían la posibilidad a una superposición de funciones.

La atención de los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo no fue una prioridad en la agenda educativa nacional ni en la provincial, en tanto la educación de adultos fue relegada por la Ley Federal de Educación entre los llamados “régimenes especiales”, se disolvió la Dirección Nacional de Educación de Adultos y no se definieron políticas y acciones para el nivel primario y secundario de adultos.

### *1999 – 2002*

A medida que se avanzaba hacia el fin de la década de los noventa y principios del nuevo siglo, ya con la Alianza en el gobierno, la agudización de la crisis económica y social era real y se incrementaron los fondos destinados a las políticas sociales de desempleo, atención de la pobreza y reinserción de la población.

Ante la crisis del régimen de Convertibilidad que estalla en el año 2001, durante el año 2002, el Estado argentino respondió con la profundización en materia de políticas sociales focalizadas (Plan Jefes y Jefas de Hogar), uno de los programas más importantes dirigidos hacia el subsidio de personas desempleadas, tanto en términos de cobertura como en términos de recursos. La implementación de esta línea explica decididamente el crecimiento sustancial entre 2002 y 2004 del rubro Trabajo en la totalidad del gasto público social (GPT).

Por su parte, dados los altos niveles de exclusión económica social de aquellos años, desde finales de los noventa apareció como hecho social dominante el incremento del número de organizaciones sociales que reclamaban por un cambio en el rumbo económico y por el restablecimiento de un modelo

inclusivo en términos del mercado de trabajo. Este nuevo actor social que alcanzó altos grados de organización durante la crisis del 2002, se estableció como fundamental en la puja por los recursos crecientes que el Estado destinaba en materia de política social, y aún hoy conserva su importancia en tal campo a pesar que sus demandas se han diversificado y ya no solo son referidas al reclamo por subsidios directos al desempleo.

Si bien en este período no hubo cambios en las orientaciones de la política educativa, hacia finales de esa década y aún antes de la crisis de 2001, se acentuaron las críticas a las medidas neoliberales por la fragmentación del sistema educativo y la mayor desigualdad educativa. En el discurso político y educativo comenzó a instalarse la problemática del derecho a la educación, a la par que se implementaron algunos programas específicos de educación secundaria de adultos (por ejemplo Adultos 2000 en la Ciudad de Buenos Aires) y algunos programas de empleo para jóvenes propusieron que “estudiar es trabajar”. Los gobiernos del período posterior a la crisis económica y social ampliaron las ofertas de comedores escolares y las becas para estudiantes como medidas para dirigidas a paliar el incremento de la pobreza y el desempleo.

### *2003 – 2007*

La orientación de este período político supuso la recuperación del rol del Estado como regulador de la política educativa, en una reconocida política keynesiana de expansión del gasto social y desarrollo de políticas de inclusión social, intentando dar cuenta de las distintas demandas educativas de la población. Sin embargo, en materia de financiamiento y recursos disponibles se mantuvieron los problemas estructurales que derivaron en que las provincias destinaran porciones incrementales de sus presupuestos sociales a educación (provocando posibles desbalances respecto al resto de las áreas a atender), o bien permanecieran en una situación de mayor

dependencia respecto de los recursos que la Administración Central gire en concepto de fondos coparticipables.

Desde una mirada estructural, creemos que un diagnóstico similar –aunque con ciertas salvedades– le cabe a la nueva fase de recuperación de la economía argentina (2003-2007). Si bien podemos avizorar un período de sostenido crecimiento económico sustentado en una política de aumento de las exportaciones y desendeudamiento externo, las caídas en los índices de pobreza e indigencia se explican más por la continuación del accionar subsidiario del Estado y no por la reversión significativa del empleo precario. En este sentido el cambio en las formas de confección de políticas públicas y distribución de recursos, así como una profundización en la distribución del total de la riqueza generada continúan siendo materia pendiente (Riquelme y Kodric, 2013: 43-44).

En este período se dictaron las Leyes de Financiamiento Educativo (2005), que establece que en un plazo de 5 años se debe llevar el gasto en educación al 6% del PBI; la Ley de Educación Técnico-Profesional y la Ley de Educación Nacional (2006), que restituye la estructura del sistema educativo a los niveles anteriores a los noventa y extiende la obligatoriedad hasta el nivel secundario, a la par que instala con fuerza la responsabilidad del Estado en garantizar la oferta de servicios educativos a todos aquellos que no han completado su escolaridad.

El discurso educativo remarca el derecho social a la educación y la inclusión educativa de la población, especialmente en secundaria. Algunos autores señalan que a partir de este momento la inclusión educativa “fue concebida como un movimiento que no solo amplía el acceso para abarcar a más

personas o grupos poblacionales sino que también, y sobre todo requiere replantearse las instituciones y las estrategias de “acogida” (Dussel, 2015: 88). En este contexto discursivo, las políticas compensatorias comienzan a denominarse “socio-educativas”, con la pretensión de rescatar un abordaje social y pedagógico integral ante las desigualdades en las condiciones de aprendizaje de la población, pero manteniendo un diseño focalizado en las escuelas más vulnerables.

En estos años, se inicia una segunda etapa de transición del modelo compensatorio hacia un formato todavía indefinido, que busca una nueva síntesis entre lo universal y la heterogeneidad social. Un ejemplo en este sentido es el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), que busca replantear la acción del Estado en las escuelas más vulnerables, con mayor énfasis en la intervención integral, y aborda el área de capacitación, las nuevas tecnologías y la formulación de los proyectos institucionales (Rivas, Veleda y Mezzadra, 2011: 29).

En este contexto, no hubo una modificación estructural de la distribución del empleo y de los ingresos, aunque se dieron mejoras en las condiciones de vida de la población. Así, si bien hubo un reconocimiento del derecho a la educación en la legislación y en acciones dirigidas a la educación secundaria, los programas de inclusión educativa y social no escaparon al componente compensatorio y asistencial, en tanto se plantearon como programas a términos, para poblaciones específicas definidas por sus características socioeconómicas y en algunos casos a través de ofertas paralelas al sistema regular.

### *2007-2015*

Desde la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner puede señalarse que la legislación sancionada en el

período anterior se traduce en la definición e implementación de diversas políticas orientadas a la concreción de la obligatoriedad e inclusión educativa.

La puesta en práctica del derecho a la educación generó grandes desafíos en tanto el sistema educativo debía atravesar por una nueva “transición crítica” (Riquelme, 2004), dados los cambios en la estructura de niveles y ciclos, en los planes de estudios y en los títulos y certificaciones establecidos por la Ley de Educación Nacional (Riquelme y Herger, 2014), asentada en un sistema fragmentado en veinticuatro sistemas distintos o subsistemas provinciales y una gran heterogeneidad de instituciones escolares y de grupos de escuelas para distintos sectores sociales.

En el contexto de la transición desde el polimodal a la escuela secundaria, desde el Ministerio de Educación Nacional y específicamente en el ámbito del Consejo Federal de Educación se promovieron y acordaron los cambios institucionales y organizativos requeridos para modificar el carácter selectivo de la escuela secundaria hacia un modelo inclusivo, ejemplo de ello fueron el Plan Nacional de Educación Obligatoria y el Programa de Transformación de la Escuela Secundaria. Posteriormente, con el plan “Conectar Igualdad” de distribución de notebook para todos los alumnos de escuelas públicas, se propone la inclusión digital.

Un punto de inflexión en este período corresponde, sin dudas, a la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo (desde aquí AUH), tanto por su enunciación como derecho de cada ciudadano a un nivel de ingreso, las condicionalidades ligadas a la asistencia escolar, y su extensión a los sectores desocupados y trabajadores precarios. La AUH es un programa de ingresos condicionados cuya convocatoria, administración y financiamiento recae en organismos nacionales de la seguridad social, dejando al sistema educativo, o de salud, el rol de control del cumplimiento de la condicionalidad. Distintos

estudios han señalado la debilidad en la coordinación intersectorial que plantea el programa, en tanto desde el nivel nacional de seguridad social se avanzó sobre educación y salud y sobre las provincias, que deben asumir una responsabilidad principal en la atención educativa y de salud de los titulares del derecho, así como en el control de la condicionalidad (Feijoó, 2014; Hintze, Costa y Beccaria, 2014; Diaz Langou, 2012).

Otros investigadores plantean que el programa contiene elementos que dan cuenta de continuidades con las políticas focalizadas en tanto la Asignación está...

sujeta a condicionalidades sanitarias y educativas: [...] esta forma de seguimiento entra en contradicción con los principios de corte más universal que se pretenden establecer y corre el riesgo de instalar a los beneficiarios en una relación de tutela y estigmatización más afín al asistencialismo neoliberal que a los derechos ciudadanos. De este modo, acceso a la asignación familiar e inclusión escolar se articulan, aunque aún tensionados entre la lógica del derecho y la asistencia social a través de mecanismos de control a los beneficiarios (Feldfeber y Gluz, 2011: 352).

En educación de jóvenes y adultos se desarrollaron acciones de promoción de la alfabetización, vuelta a la escuela y terminalidad de los niveles obligatorios. Tanto el Plan de Alfabetización “Encuentro” y especialmente el FinEs, expresan una intención de adecuación a la diversidad y especificidad de situaciones educativas de los jóvenes y adultos, con criterios de disponibilidad, accesibilidad y distribución en el territorio de cada jurisdicción. Sin embargo, no hay estudios ni información oficial sobre los alcances de estos planes que permitan estimar sus impactos en relación a la de los jóvenes y adultos con bajo

nivel educativo. Posteriormente, el Programa Progresar, destinado a jóvenes de entre 18 a 24 años desocupados, con trabajo informal o que perciben un salario menor al mínimo, se incluye entre los programas de ingresos condicionados, con el objetivo de generar condiciones económicas para el acceso, permanencia y terminalidad de los niveles educativos.

### *2016 en adelante*

La mayoría de las políticas educativas vigentes se iniciaron en la gestión previa. Aunque no se tienen evaluaciones precisas, existen planteos respecto al cierre de líneas de acción vinculada con la educación de jóvenes y adultos.

A lo largo del año y medio de la nueva gestión las iniciativas del ámbito educativo están referidas al Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina enseña y aprende”, que considera el Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa. Recientemente se ha puesto a consideración de la sociedad a través una página web el llamado “Plan Maestro”, con la intención de presentarlo al poseriormente Congreso Nacional y sancionarlo como ley. Este plan, que propone 108 metas (once de ellas prioritarias) elaboradas sobre la base de los resultados de la última evaluación de rendimiento (Aprender) aplicada en 2016, ha generado numerosas críticas por sus contenidos de orientación neoliberal y centrados en la evaluación de la calidad y ante el reemplazo virtual de la actual Ley Nacional de Educación. Una de las novedades del período es el “Empleo Joven” que engloba un proyecto de ley de régimen de la promoción del primer empleo formal.

Entre las últimas medidas, el Ministerio de Educación y Deportes anunció la creación del Programa Asistirá, dirigido a adolescentes y jóvenes de 12 a 20 años, que

se encuentran excluidos o en proceso de serlo, es decir, aquellos que estén en riesgo de abandono escolar, o bien aquellos que no estén escolarizados. Aunque es muy reciente cabe destacar que la formulación de este programa no se realiza en el marco del reconocimiento del derecho a la educación, sino que opera en el registro de indicadores a mejorar en el contexto de una serie de factores de riesgo que la institución educativa no puede abordar por sí misma.

El recorrido en los últimos treinta años de las orientaciones de las políticas de educación y formación para el trabajo en relación con el conjunto de las políticas públicas y la orientación del gasto social y educativo nos lleva a reconocer continuidades y rupturas, en especial la vigencia de perfiles neoliberales en la gestión y administración de recursos, en la existencia de mecanismos de asignación de mercado por competencia de oferentes, en la implementación de programas focalizados y en los márgenes restrictivos del sector público y el estímulo proactivo de instituciones privadas.

Como cierre del apartado, interesa distinguir y comparar en los programas dirigidos a la atención de jóvenes y adultos en el nivel nacional y en los sectores de educación, trabajo, desarrollo social y seguridad social, qué poblaciones atienden y a través de qué acciones. Los objetivos y las poblaciones a los que están dirigidas las acciones de educación y formación para el trabajo dan cuenta de las prioridades de atención en los diferentes momentos considerados para el análisis.

A lo largo de las décadas consideradas puede señalarse una relativa disminución en la cantidad de programas de educación y formación, especialmente hacia el bienio 2014/2015. La línea que se ha mantenido es la correspondiente a la capacitación para el trabajo, que constituye el objetivo de muchos

de los programas en las décadas analizadas. También el entrenamiento para y en puestos de trabajo del sector público y privado fue colocado como un objetivo entre los programas de empleo.

**Cuadro 1. Programa de Educación y formación para el trabajo según objetivos. Cantidad de programas – Gobierno Nacional (Década del 90, 2001, 2003/4, 2008/9 y 2014/5)**

Objetivo	Década del 90	2001	2003/4	2008/09	2014/15
Terminalidad educativa	-	2	7	9	6
Capacitación para el trabajo	17	12	13	6	5
Entrenamiento para y en puestos de trabajo	1	2	4	9	7
Acreditación y certificación de competencias		1	2	1	1
Microemprendimiento	2	-	6	9	5
Asesoramiento institucional	4	3	7	7	3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de programas del Ministerio de Educación; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Social y ANSES.

En los primeros años del nuevo milenio, las acciones de educación y formación para el trabajo presentan algunos objetivos nuevos respecto a los encarados durante los años noventa (Cuadro 1). Los tres sectores considerados (Educación, Trabajo y Desarrollo Social) implementan a partir del año 2001 programas con componentes específicos de alfabetización y/o terminalidad educativa o incluyen este tipo de acciones entre los componentes de programas más amplios de empleo y formación. La educación primaria y/o secundaria toma en estos programas el carácter de contraprestación o condicionalidad de las asignaciones monetarias que reciben los sujetos y los trabajadores, que se mantienen hasta los primeros años de la década de 2010.

Respecto a las poblaciones objetivo de los programas, se observa que las acciones destinadas a trabajadores adultos

han ido aumentando en los últimos años (Cuadro 2). Estos trabajadores no solo son definidos en función de su edad, sino principalmente en términos de sus responsabilidades familiares de jefes de hogar y por condiciones de vulnerabilidad social. Los jóvenes, ocupados o desocupados, constituyen otro de los grupos de atención a través de líneas y programas específicos. La atención de las mujeres, especialmente aquellas en situación de mayor desfavorabilidad, son atendidas a través de líneas específicas, aunque en el último período analizado se ha identificado solo una.

**Cuadro 2. Educación y formación para el trabajo: número de programas según población objetivo – Gobierno Nacional (Década del 90, 2001, 2003/4, 2008/9 y 2014/5)**

Población objetivo	Década del 90	2001	2003/4	2008/09	2014/15
Adolescentes (14 a 18 años)	5	1	1	1	1
Jóvenes (18 a 35 años)	6	3	3	6	4
Trabajadores adultos (Jefes y jefas de hogar, desocupados, beneficiarios de otros planes)	11	10	11	13	8
Mujeres	1	1	3	3	1
Grupos sociales (discapacitados/enfermos HIV)	1		1	4	3
PYMES/Cooperativas, Empresas autogestionadas, Microemprendimientos	4		3	6	3
Institutos de formación	-		1	3	3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de programas del Ministerio de Educación; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Social y ANSES.

Las acciones destinadas a institutos de formación públicos y privados para el fortalecimiento con planes de mejora, así como la formación dirigida a trabajadores para la conformación y sostenimiento de cooperativas de trabajo y empresas autogestionadas comenzaron hacia la década del dos mil y continúan hasta la actualidad.

## 2. Distribución ilusoria, fragmentación y disparidades provinciales

En Argentina mucho se ha estudiado acerca de las desigualdades en el acceso y tránsito de la población por la educación, dando cuenta de los límites de la intención universalista que primó en la construcción del sistema educativo. Las principales dimensiones de interpretación de los problemas de atención educativa remiten a la diferenciación social y económica de la población, la segmentación socioeducativa de la oferta, y las disparidades entre provincias y localidades.

Las grandes desigualdades en las condiciones de vida de la población redundan en oportunidades diferenciales de inclusión educativa. Si bien a lo largo del siglo XX y especialmente en su segunda mitad, se dio una progresiva elevación de los años de escolaridad de los distintos sectores sociales, la expansión del sistema de educación formal se plasmó en beneficios diferenciales según el origen social de la población. Los estudios realizados en las últimas décadas dan cuenta de continuas mejoras en los indicadores educativos, expresadas en un mayor acceso al sistema educativo con la universalización del nivel primario y una mayor tasa de pase al secundario, sin embargo la permanencia hasta la graduación es para muchos de los adolescentes, jóvenes y adultos, especialmente aquellos provenientes de hogares con bajos ingresos, una meta no alcanzada, que afecta su desarrollo a lo largo de la vida (Riquelme, 2000; Riquelme y Herger, 2007).

La oferta diferenciada constituye otra dimensión del problema educativo que cruza “los problemas de oferta y demanda de educación y se ha constituido en un ‘resultado’ *sui generis* de la operatoria del sistema educativo que afecta significativamente la implementación de

cualquier transformación” (Riquelme, 1997: 356). Desde los años sesenta, distintos estudios ya destacaban las diferencias provinciales en el nivel educativo de la población y disparidades entre los sistemas de cada jurisdicción (CONADE, 1968; Riquelme, 1978; Wiñar, 1981). En la década de 1980, se advertía en Argentina sobre el “creciente proceso de diferenciación que tuvo lugar en el sistema educativo y que derivó en la acentuación de su carácter segmentado y desarticulado” (Braslavsky, 1985: 142), que generaba distintas oportunidades educativas para los grupos de la población, es decir, un acceso socialmente segmentado al currículum. La diferenciación entre instituciones educativas es creciente y la distancia entre las escuelas es no solo en lo material sino también en las condiciones para el desarrollo de las tareas de enseñanza y aprendizaje. Así, la segmentación socio-educativa vulnera la igualdad de oportunidades para el desarrollo educativo y afecta el derecho a la educación.

Las disparidades de la situación educativa de las provincias de la Argentina son sin duda derivadas de los niveles de desarrollo productivo y social, en tanto los desequilibrios productivos regionales tienen una clara correlación con la capacidad de generación y distribución de recursos para solventar las intervenciones estatales.

Este tema fue indagado en décadas previas y a través de tipologías de provincias según condiciones económicas y sociales (Riquelme, 1978) y luego con los mapas provinciales en función de las necesidades básicas insatisfechas (Beccaria y Minujin, 1985) se mostraron y advirtieron las disparidades jurisdiccionales. Así...

los estilos de desarrollo económico adoptados, la institucionalidad federal del país, las políticas públicas nacionales (o la ausencia de las mismas, en

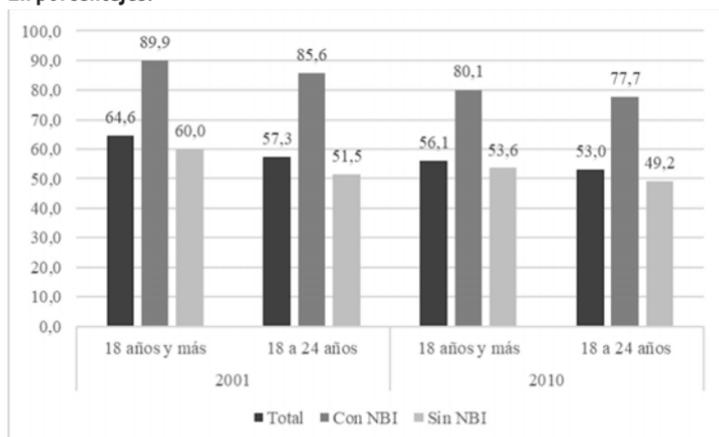
muchos casos) y las estrategias provinciales, fueron configurando un país fuertemente fragmentado, desigual –en términos relativos–, con una alta concentración geográfica de las capacidades productivas y con una descentralización inequitativa de servicios públicos básicos para la población, como son la salud y la educación. Este proceso histórico acentuó las desigualdades, que tendieron a acumularse y a reforzarse entre sí (Steinberg, Cetrángolo y Gatto, 2011: 10).

A continuación se presentan evidencias acerca de la persistencia de los problemas de atención educativa de la población en Argentina en las últimas tres décadas. Los hallazgos de la investigación permiten corroborar las diferencias sociales y provinciales en el cumplimiento del derecho a la educación, como un rasgo estructural e histórico del desarrollo del país.

## 2.1 Expansión del sistema educativo pero con persistencia de la desigualdad social en la atención educativa de la población

La tendencia a la mejora de nivel educativo de la población en las últimas décadas constituye un hecho comprobado, pero pese a estas mejoras en los años de escolaridad cabe resaltar que más de la mitad de la población joven y adulta de nuestro país no ha completado la secundaria, marcando un desafío de atención y cobertura prioritariamente entre los más jóvenes (18 a 24 años) a través de políticas de terminalidad del nivel. Las distintas interpretaciones muestran que la expansión educativa mantiene una desigualdad educativa tendencial entre estratos socioeconómicos, grupos de edad y por género.

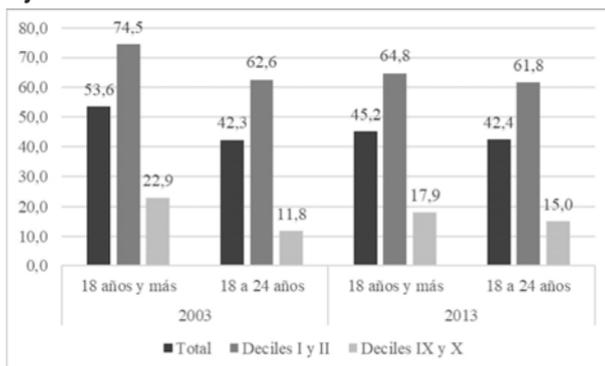
**Gráfico 1. Población joven y adulta con hasta secundario incompleto por grupos de edad según necesidades básicas insatisfechas. Total país. 2001 y 2010. En porcentajes.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 y 2010.

Las diferencias sociales en el derecho a la educación medidas de acuerdo a la condición de necesidades básicas insatisfechas y al ingreso per cápita de los hogares da cuenta que las distancias entre los grupos persisten a lo largo de las últimas décadas. La expansión del acceso al sistema educativo se refleja en el perfil educativo de las poblaciones más jóvenes que han logrado ingresar y completar el nivel secundario en mayor proporción que las generaciones anteriores, sin embargo las brechas entre los jóvenes de hogares con y sin necesidades básicas insatisfechas solo han disminuido levemente (Gráfico 1).

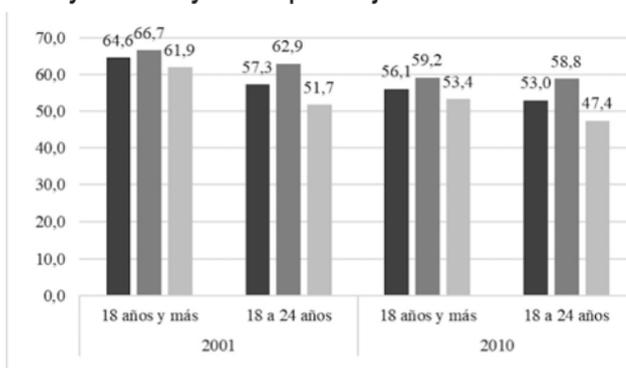
**Gráfico 2. Población joven y adulta con hasta secundario incompleto por grupos de edad y deciles de ingreso. Total aglomerados urbanos. 2003 y 2013. En porcentajes.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Encuesta permanente de hogares 2003 y 2013.

Las distancias son aún mayores si se consideran los ingresos per cápita de los hogares de pertenencia: el porcentaje de los jóvenes de los deciles más pobres que no han logrado alcanzar la educación obligatoria era en el año 2003 cinco veces mayor al de sus pares de los deciles relativamente más ricos y en 2013 la brecha disminuyó a cuatro. Es decir, que si bien hubo una leve mejora, al cabo de la década considerada las desventajas persisten (Gráfico 2).

**Gráfico 3. Población joven y adulta con hasta secundario incompleto por grupos de edad y sexo. 2001 y 2010. En porcentajes.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 y 2010.

El análisis del nivel educativo de las mujeres reitera observaciones previas sobre su mayor nivel comparado tanto con el total de la población como por grupos de edad y se ha mantenido a lo largo de las dos últimas décadas (Gráfico 3). Así, la ampliación del acceso a la educación parece haber favorecido más a las mujeres, hecho que se expresa en que las diferencias respecto con sus pares varones son mayores entre los más jóvenes.

## 2.2 Las diferencias provinciales en el acceso y permanencia de la población

Las fuertes disparidades regionales existentes en nuestro país se reflejan en las condiciones de acceso y permanencia de la población en la educación. Así, los análisis agregados a nivel nacional no son representativos de la realidad de cada provincia respecto a la atención educativa de niños, adolescentes, jóvenes y adultos.

Desde la perspectiva fiscal y productiva varios trabajos a lo largo del tiempo han argumentado acerca de las distintas capacidades de cada provincia respecto a su forma de generación de riqueza y cómo de ello derivan heterogéneas estructuras sociales que, a su vez, determinan distintos niveles de desarrollo socioeconómico de la población (Riquelme, 1978; Beccaria y Riquelme, 1985; Cetrángolo y Gatto, 2002; Anlló y Cetrángolo, 2007; Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007; Riquelme, 2004). Ello resultó “agravado como consecuencia de la implementación de un proceso de descentralización de servicios a los gobiernos provinciales desde el gobierno nacional donde prevaleció una lógica fiscal por sobre los beneficios de acercar los servicios a la comunidad” (Cetrángolo y Goldschmit, 2013: 17). Así, las provincias se hallan en distintas condiciones

económicas para atender las necesidades sociales de su población, incluida la educación.

La reconstrucción de la situación comparativa entre las provincias a partir del nivel educativo alcanzado por su población a principios de los 2000 y en el último censo<sup>5</sup>, da cuenta de que las diferencias provinciales coinciden con las distancias sociales: provincias con muy bajo nivel educativo tienen población joven y adulta sin primaria completa y menos secundaria.

En 2010, entre la población joven de 18 a 24 años, la situación más ventajosa corresponde al 29% de la Ciudad de Buenos Aires, mientras que un grupo de provincias supera el 60 % que no terminó ni primaria ni secundaria, desde el 66% en Santiago del Estero, siguiendo en orden decreciente Santa Cruz, Misiones, Río Negro, Neuquén, Formosa y La Pampa. Estos datos expresan la criticidad de las condiciones educativas del país. Las provincias del nordeste y algunas del sur, plantearían las mayores necesidades de recuperación educativa entre los más jóvenes, con lo que ello implica para el desarrollo de sus sociedades locales.

Casos paradigmáticos siempre lo son las provincias de Buenos Aires o incluso Santa Fe, pues si bien muestran porcentajes menores, son desafiantes las cifras de alrededor del 50% (53 % Buenos Aires y 51% Santa Fe) de los jóvenes con hasta secundaria incompleta, que en términos de los volúmenes poblacionales constituirían un gran esfuerzo para la política en términos de estrategias de atención.

Entre 2001 y 2010 en todas las provincias se dio una mejora en el perfil educativo de su población joven, destacándose las del Noroeste (Catamarca, La Rioja, Salta y

---

5 Sobre la base de clasificaciones elaboradas por FNUAP-FUDAL(1978) y posteriores revisiones y actualizaciones en Beccaria y Riquelme (1985), Riquelme (2004) y Riquelme y Kodric (2013).

Tucumán) y Misiones. Las dos excepciones corresponden a la Ciudad de Buenos Aires que mantuvo la tasa más baja del país (alrededor del 30 %) y Santa Cruz, en la que aumentó el porcentaje de población joven que no completó la educación obligatoria, probablemente explicada por procesos migratorios desde otras provincias.

**Cuadro 3. Desigualdades provinciales: población joven de 18 a 24 años con bajo nivel educativo (hasta secundario incompleto). En porcentajes.**

Nivel educativo de las Provincias	Jóvenes de 18 a 24 años					
	Últimas décadas		Sexo (2010)		NBI (2010)	
	2001	2010	Varones	Mujeres	Sin NBI	Con NBI
Total País	57,3	53,1	58,8	47,4	49,3	77,7
Provincias con nivel educativo alto						
Ciudad de Buenos Aires	30,8	29,3	33,4	25,5	26,4	56,4
Buenos Aires	57,5	53,6	58,7	48,4	50,2	76,8
Córdoba	50,2	46,6	52,9	40,4	43,3	77,8
Santa Cruz	61,5	65,2	71,0	58,8	64,9	75,5
Santa Fe	53,3	51,1	57,4	44,9	47,6	81,5
Tierra del Fuego	58,1	51,5	58,7	43,5	49,6	62,0
Provincias con nivel educativo medio alto						
La Pampa	62,5	60,1	67,3	52,6	58,2	85,9
Mendoza	60,5	54,7	61,6	47,8	51,4	81,9
San Juan	61,2	58,5	65,2	51,7	55,1	79,3
San Luis	61,6	54,8	60,8	48,8	51,6	80,5
Provincias con nivel educativo medio						
Catamarca	60,0	51,3	58,0	44,6	47,8	72,8
La Rioja	56,9	47,9	54,9	41,0	44,5	68,4
Tucumán	60,4	52,8	58,8	46,9	47,8	78,8
Chubut	61,8	58,5	64,8	52,0	56,2	77,8
Neuquén	66,9	61,7	69,0	54,4	59,3	80,3
Río Negro	67,9	63,4	70,4	56,3	60,5	82,9
Provincias con nivel educativo bajo						
Salta	65,5	56,6	63,0	50,3	50,7	75,8

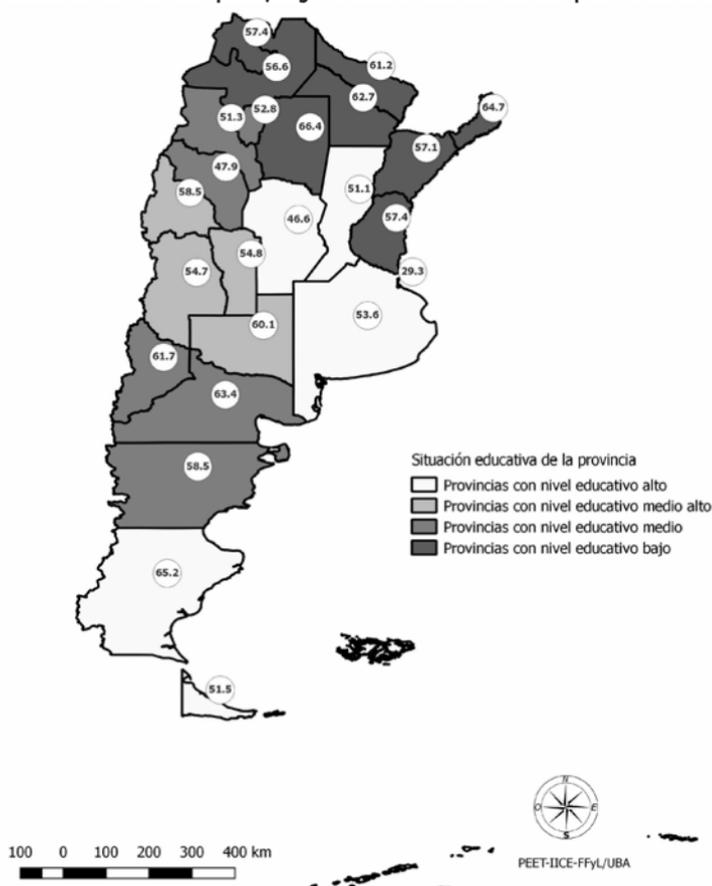
Nivel educativo de las Provincias	Jóvenes de 18 a 24 años					
	Últimas décadas		Sexo (2010)		NBI (2010)	
	2001	2010	Varones	Mujeres	Sin NBI	Con NBI
Corrientes	63,9	57,1	62,4	52,0	51,8	80,1
Chaco	70,8	62,7	67,6	57,9	56,6	83,4
Entre Ríos	61,6	57,4	64,2	50,5	53,6	84,9
Formosa	69,9	61,2	66,4	56,1	55,6	77,4
Jujuy	64,5	57,4	64,0	50,7	54,0	72,3
Misiones	73,4	64,7	69,4	60,0	60,7	82,3
Santiago del Estero	70,7	66,4	71,5	61,9	60,8	86,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 y 2010.

La ventaja educativa de las mujeres en relación a los varones se reitera en todas las provincias, siendo Tierra del Fuego, La Pampa y Neuquén donde las diferencias son mayores. En CABA y Misiones hay mayor paridad dado el menor porcentaje de jóvenes con bajo nivel educativo en la primera y el muy alto porcentaje en la segunda.

La desigualdad expresada por la condición de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de los hogares sin dudas impacta en las posibilidades de concretar el derecho a la educación, así en todas las provincias del país la población con bajo nivel educativo es proporcionalmente mayor en los hogares con alguna NBI. Las distancias entre ambos grupos es mayor en Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Tucumán, mientras que en la Ciudad de Buenos Aires, el porcentaje de jóvenes con bajo nivel educativo que viven en hogares con NBI casi duplica al sus pares que de hogares sin NBI.

**Mapa 1. Porcentaje de población joven de 18 a 24 años con bajo nivel educativo (hasta secundario incompleto) según situación educativa de la provincia. 2010.**



Fuente: Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET-IICE/UBA-FFyL) sobre la base de INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 y clasificaciones elaboradas por FNUAP-FUDAL (1978) y posteriores revisiones y actualizaciones en Beccaria y Riquelme (1985), Riquelme (2004) y Riquelme y Kodric (2013).

Este breve diagnóstico evidencia que los problemas de atención educativa persisten pese a la expansión del proceso de inclusión de niños, adolescentes y jóvenes que antes no asistían al sistema, a la par que marca los desafíos que deben enfrentar

los programas recientes orientados a garantizar y sostener la concreción de la obligatoriedad hasta la finalización del nivel secundario. Las provincias deberán realizar esfuerzos diferentes para la atención del derecho a la educación de acuerdo al volumen de población con bajo nivel educativo y a los recursos disponibles, tanto financieros, docentes y de infraestructura.

### **3. Acerca de un ejercicio de estimación de la *deuda social educativa* con jóvenes y adultos en Argentina**

Este apartado propone revisar el esfuerzo de las provincias de Argentina por atender las necesidades educativas de la población rezagada en sus logros derivados por el paso y abandono temprano del sistema educativo, en el marco de las profundas diferencias sociales, económicas y a la vez educativas al interior del país, tal como se desarrollara en el punto precedente.

Una breve revisión de los volúmenes de gasto en educación, el peso relativo de ese gasto en el conjunto del gasto provincial y el grado de dependencia del gobierno central, marcan el punto de partida para una exploración sobre el esfuerzo real destinado a la educación de jóvenes y adultos en las jurisdicciones argentinas.

En la segunda parte, por la imposibilidad de acceder a todos los presupuestos provinciales, en términos de presupuestos por programas, en esta investigación se actualizaron estudios previos a nivel del gobierno provincial para evaluar la asignación de recursos a la función educación de jóvenes y adultos, en forma directa o indirecta en otros ministerios además del sector educación, dado el papel progresivo de la Seguridad Social en la distribución de recursos no monetarios a la población que inciden indirectamente, y quizás directamente, en el acceso a la educación.

Finalmente, se ensaya a nivel de las provincias argentinas el ejercicio de estimación de la *deuda social educativa*, presentado para América Latina, y que fuera aplicado para la población de cinco a catorce años en una investigación previa del PEET<sup>6</sup>, esta vez para la población joven y adulta de menor nivel educativo.

### 3.1 Recursos asignados a la atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos en las provincias

La interpretación de la cronicidad y agudización de los problemas en la atención educativa de la población requiere el reconocimiento de la existencia de una distribución no igualitaria del gasto social en educación, pese a que las leyes y el discurso de la política educativa han establecido la obligatoriedad del nivel secundario en el marco del derecho a la educación a lo largo de toda la vida.

El gasto público en educación en relación al total de gasto público provincial varía entre el 23% en Santiago del Estero y 39% en la de Buenos Aires, mientras en la mayoría de las provincias se sitúan en valores cercanos al promedio (32%). La Ciudad de Buenos Aires y Santiago del Estero, en los extremos de la clasificación por nivel educativo de su población, destinan porcentajes similares de su gasto público a la educación. Las provincias de Buenos Aires, San Luis, Corrientes y Jujuy aplican a la educación porcentajes mayores al promedio del total.

La situación de las provincias por nivel educativo de su población parece asociarse con los recursos recibidos vía la coparticipación, en tanto las provincias con alto nivel educativo son aquellas que disponen de una mayor proporción de recursos propios respecto del total de ingresos, y ello coincide con las condiciones económico-productiva de esas jurisdicciones. A su vez, estas provincias reciben menores aportes del gobierno nacional para el salario docente de primaria y secundaria.

---

6 *Op. cit.*

**Cuadro 4. Gasto por alumno, participación del gasto en educación en el gasto público provincial, ingresos por coparticipación federal sobre los ingresos provinciales, aportes nacionales al salario docente por nivel. Total país y provincias según nivel educativo de la población. 2015.**

Provincias por nivel educativo de la población	Posición en IDH	Gasto por alumno (\$)	Participación del gasto en educación, ciencia y tecnología/ total del gasto público provincial (%)	Coparticipación Federal/ Ingresos totales (2015) (%)	Aporte Nacional del Salario del Cargo Docente Testigo (2015) (%)	
					Primaria	Secundaria
<b>Total</b>		<b>26.786</b>	<b>32,0</b>		<b>11,4</b>	<b>14,1</b>
<b>Provincias con nivel educativo alto</b>						
Cdad. de Bs. As.	2	41.443	24,2	10,0	8,9	11,5
Buenos Aires	16	25.972	39,4	28,3	9,1	12,0
Córdoba	8	23.292	29,1	42,2	7,1	10,2
Santa Cruz	4	64.497	29,2	N/A	5,2	6,7
Santa Fe	9	27.876	32,6	49,7	7,5	12,7
Tierra del Fuego	1	73.969	30,0	41,4	5,6	7,6
<b>Provincias con nivel educativo medio alto</b>						
La Pampa	5	43.582	32,4	60,0	7,0	7,5
Mendoza	10	26.355	31,8	47,2	9,4	12,6
San Juan	15	22.625	26,2	64,0	19,0	21,6
San Luis	7	30.509	35,2	N/A	8,2	8,2
<b>Provincias con nivel educativo medio</b>						
Catamarca	12	29.884	26,1	69,0	11,3	11,6
La Rioja	18	25.557	28,5	67,3	19,5	33,5
Tucumán	14	20.205	27,7	60,5	8,7	9,0
Chubut	3	41.634	33,1	38,0	7,1	7,1
Neuquén	6	53.209	30,7	23,4	7,2	9,8
Río Negro	13	36.607	34,3	56,9	8,2	12,2
<b>Provincias con nivel educativo bajo</b>						
Salta	19	17.503	29,8	66,5	13,4	17,6
Corrientes	21	20.731	35,2	77,9	20,2	31,3
Chaco	24	21.420	33,1	58,2	7,9	8,8
Entre Ríos	11	26.285	31,8	52,6	9,2	13,6
Formosa	22	24.339	26,8	68,1	20,7	20,7
Jujuy	17	26.757	34,1	65,8	17,8	18,2
S. del Estero	23	14.091	23,3	49,0	17,3	17,3

Provincias por nivel educativo de la población	Posición en IDH	Gasto por alumno (\$)	Participación del gasto en educación, ciencia y tecnología/ total del gasto público provincial (%)	Coparticipación Federal/ Ingresos totales (2015) (%)	Aporte Nacional del Salario del Cargo Docente Testigo (2015) (%)	
					Primaria	Secundaria
Misiones	20	19.024	28,4	76,2	17,8	17,8
Formosa	22	24.339	26,8	68,1	20,7	20,7
Jujuy	17	26.757	34,1	65,8	17,8	18,2
S. del Estero	23	14.091	23,3	49,0	17,3	17,3
Misiones	20	19.024	28,4	76,2	17,8	17,8

Notas: Información sobre IDH corresponde al año 2016. El aporte nacional del salario del cargo testigo se compuso considerando los componentes en concepto de FONID y Compensaciones Salariales, la información sobre salario docente corresponde a diciembre de 2015. La información sobre recursos tributarios es del año 2010.

Fuentes: Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET-IICE/UBA-FFyL) sobre la base de PNUD Argentina (2017), CGECSE - Ministerio de Educación de la Nación, DINIEE - Ministerio de Educación de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación; Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. En línea: <<http://www.asap.org.ar/analisis-fiscal/estadisticas-provinciales>>.

La información disponible sobre el gasto público social por niveles de enseñanza no permite distinguir los montos presupuestados ni efectivamente gastados en la educación de jóvenes y adultos, y más difícil aún es contar con precisiones para cada una de las provincias.

#### **Cuadro 5. Exploración del gasto en educación de jóvenes y adultos en presupuestos provinciales. Año 2015.**

Provincia	Gasto Total en educación (\$)	Gasto en educación de jóvenes y adultos (\$)	Peso relativo del gasto en educación de adultos/gasto total en educación (%)
Buenos Aires	69.927.350.655	1.592.107.621	2,3
Catamarca			
Chaco			
Chubut			
Ciudad de Buenos Aires	17.577.133.767	259.454.396	1,5
Córdoba	18.081.591.000	441.746.000	2,4
Corrientes			
Entre Ríos	7.346.053.000	286.040.000	3,9

Provincia	Gasto Total en educación (\$)	Gasto en educación de jóvenes y adultos (\$)	Peso relativo del gasto en educación de adultos/gasto total en educación (%)
Formosa			
Jujuy			
La Pampa	3.672.768.002	2.063.598	0,1
La Rioja			
Mendoza*	8.699.228.501	549.282.827	6,3
Misiones			
Neuquén			
Río Negro			
Salta			
San Juan			
San Luis			
Santa Cruz	5.324.008.215	105.195.476	2,0
Santa Fe			
S. del Estero			
T. del Fuego			
Tucumán			

\* Datos del año 2014. \*\* Esta estimación corresponde al gasto por alumnos del sector estatal en 2015 multiplicado por el total de alumnos de primaria y secundaria de adultos en cada provincia.

Fuente: elaboración propia en base a presupuestos de las administraciones públicas provinciales. Los datos reportados refieren al presupuesto para la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (o dependencias similares) de las provincias que reportan su presupuesto con este nivel de desagregación.

Una exploración en presupuestos provinciales permitió reconstruir información para unas pocas provincias, y este ejercicio de estimación de los recursos verifica el escaso peso de estas asignaciones en el gasto educativo, con excepción de la provincia de Mendoza.

### 3.2 Seguimiento presupuestario de los recursos aplicados a la educación en jóvenes y adultos y superposición de responsabilidades<sup>7</sup>

En la última década se han establecido políticas para favorecer el acceso y la finalización del nivel primario y secundario de la población joven y adulta en el marco del reconocimiento del derecho a la educación. Los sectores de educación, trabajo, desarrollo social y la seguridad social han desarrollado distintos programas y acciones que han impactado en la demanda de educación, sea a través de ofertas flexibles de cursada o como contraprestaciones o condicionalidades de las transferencias de ingresos. Sin embargo, no se cuenta aún con información suficiente respecto a la población atendida ni sobre los recursos financieros o de otros tipos aplicados por cada sector del Estado. Así, la propuesta de un ejercicio de seguimiento a través de las leyes de presupuestos entre 2004 y 2015 constituye una alternativa de evaluación de las metas y los recursos previstos.

El análisis presupuestario por programas<sup>8</sup> permite identificar los programas, las metas y los recursos de las políticas dirigidas a atender las necesidades educativas de los jóvenes y adultos en la última década. El peso relativo de recursos destinados a los sectores en la política social nos permite interpretar alguna direccionalidad hacia adultos

---

7 Se sigue Riquelme y Herger (2016).

8 Metodología desarrollada en Riquelme, G. C. y Kodric, A. (2013). *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*. Buenos Aires, Lumiere. También puede consultarse Riquelme, G. C. y Kodric, A. (2011). Una operacionalización presupuestaria del modelo de atención de la deuda social educativa: diagnóstico y construcción de indicadores de evaluación. Argentina 2001-2009. En *Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo*, núm. 29. Buenos Aires, CONICET/Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Facultad de Filosofía y Letras (FFyL), UBA.

y trabajadores en los años considerados (2004 y 2015), así como cambios en la orientación de esas políticas.

El gasto social estimado a partir de los presupuestos de los ministerios de Educación, Desarrollo Social, Trabajo y de la ANSES (solo considerando el destinado a población joven y adulta activa) representaba un 28,6% del gasto previsto de la Administración Nacional en 2004 y desciende al 19% en 2015.

**Cuadro 6. Peso relativo de los presupuestos de los Ministerios de Educación, Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y ANSES respecto al presupuesto total de la Administración Nacional y al gasto social. 2004 y 2015. En porcentajes. Pesos constantes de 2004.**

	2004		2015	
	100 59.712.042.204		100 95.428.573.271	
<b>Total gasto en Educación, Desarrollo Social, MTEySS y ANSES*</b>	28,6	100,0 17.053.465.823	19,2	100,0 18.337.070.361
Ministerio de Educación	6,2	21,7	4,8	25,2
Ministerio de Desarrollo Social	4,2	14,8	5,5	28,7
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	18,1	63,5	8,5	44,3
ANSES			0,3	1,7

\* ANSES incluye solo los montos correspondientes a política social en población joven y adulta activa (Progresar). Fuente: elaboración propia sobre la base de leyes de Presupuesto.

En 2004, el Ministerio de Trabajo alcanza el mayor porcentaje entre los sectores considerados con el 18,1%, y más que duplica el correspondiente a Educación y triplica el de Desarrollo Social. La participación de este sector en el presupuesto de la Administración Central desciende notoriamente (8,5%) en 2015, mientras se registra un mayor peso de Desarrollo Social y algo menor es la participación de Educación.

El análisis presupuestario comparado entre los extremos de una década, 2004 y 2015, posibilita interpretar cambios en la orientación de las políticas educativas sectoriales, y específicamente en el conjunto del presupuesto para los

sectores sociales –Educación, Desarrollo Social y Trabajo, junto al programa de ANSES orientado a jóvenes–. El cuadro elaborado ilustra acerca de la definición de programas con objetivos, metas y actividades específicas referidas a la educación y formación de jóvenes y adultos.

A manera de avances es posible verificar los cambios en la orientación de la política educativa:

- » en el Ministerio de Educación en 2015 se identifican tres programas con actividades orientadas a la incorporación al sistema educativo de jóvenes y adultos, a diferencia de 2004 en los que no se ha encontrado dicha orientación específica. Sin embargo, los recursos asignados a la implementación de dichas acciones tienen un peso muy reducido dentro de la partida total del ministerio (3,2%);
- » Desarrollo Social contemplaba en 2004 la capacitación de jóvenes en nuevos trabajos en el marco de programas de promoción del empleo social, la economía social y el desarrollo local. En 2015 se suman acciones de terminalidad educativa y capacitación desarrolladas en el marco de programas de ingreso condicionado y formación de cooperativas de trabajo. Tanto en 2004 como en 2015 dichas actividades no alcanzan a 1% del presupuesto del ministerio;
- » la intervención del Ministerio de Trabajo en la educación y formación de jóvenes y adultos ocupados o desocupados se evidencia en programas dirigidos a la promoción del empleo y como contraprestación para el acceso a subsidios; en este ministerio estas actividades alcanzaban en 2004 más del 2% de la partida total (exceptuando el plan Jefas y Jefes de Hogar, pues no es posible diferenciar montos destinados a las contraprestaciones educativas y de formación) y se reduce en 2015;

**Cuadro 7. Análisis de programas con contenidos de educación y formación para trabajo para jóvenes y adultos. Ministerio de Educación, Desarrollo Social, Trabajo y ANSES. 2004 y 2015. Pesos constantes de 2004.**

2004			2015		
Programa	Monto absoluto	%	Programa	Monto absoluto	%
<b>Total Gasto E, DS y MTEySS ANSES(*)</b>	<b>17.053.465.823</b>	<b>100</b>	<b>Total Gasto E, DS y MTEySS, ANSES (*)</b>	<b>18.337.070.361</b>	<b>100</b>
<b>Ministerio de Educación</b>	<b>3.697.327.622</b>	<b>21,7</b>	<b>Ministerio de Educación</b>	<b>4.627.555.695</b>	<b>25,2</b>
			29 Gestión educativa	334.480.601	1,8
			Actividades específicas	49.012.846	0,3
			39 Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	198.645.693	1,1
			44 Mejoramiento de la Calidad Educativa	54.132.214	0,3
			Actividades específicas	2.022.209	0
<b>Ministerio de Desarrollo Social</b>	<b>2.531.961.528</b>	<b>14,9</b>	<b>Ministerio de Desarrollo Social</b>	<b>5.269.504.315</b>	<b>28,7</b>
			21 Capacitación, Fortalecimiento y Asistencia Técnica	9.107.116	0,1
			Actividades específicas	3.345.935	0
24 Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local	6.361.782	0	24 Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local	15.956.538	0,1
Actividades específicas	831.758	0	Actividades específicas	12.522.811	0,1
			38 Programa del Ingreso Social con Trabajo	551.047.490	3,0
			Actividades específicas		0
<b>Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social</b>	<b>10.824.176.673</b>	<b>63,5</b>	<b>Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social</b>	<b>8.121.672.327</b>	<b>44,2</b>
16 Acciones de Empleo	3.713.440.994	21,8	16 Acciones de Empleo	180.009.895	1,0
Subprograma 01-Acciones de empleo	308.590.362	1,8	Subprograma 01-Acciones de empleo	107.084.271	0,6
Subprograma 03-Plan Jefes de Hogar	3.400.403.158	19,9			0
01 Plan Jefes de Hogar (Dirección Nacional de Políticas de Empleo)	2.586.046.858	15,2			0
			Subprograma 04- Seguro de capacitación y empleo	64.177.143	0,4
			01 Seguro de Capacitación y Empleo (Dirección Nacional de Promoción del Empleo)	64.177.143	0,4

2004			2015		
Programa	Monto absoluto	%	Programa	Monto absoluto	%
23 Acciones de Capacitación Laboral	29.287.521	0,2	23 Acciones de Capacitación Laboral	122.239.817	0,7
Actividades específicas	477.000	0	Actividades específicas	122.239.817	0,7
			24 Sistema Federal de Empleo	18.846.429	0,1
			Actividades específicas	18.427.105	0,1
<b>ANSES (*)</b>			<b>ANSES (*)</b>		
			29 Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina	318.338.025	1,7

Nota: (\*) ANSES incluye solo los montos correspondientes a política social en población joven y adulta activa.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuesto

- » finalmente, cabe destacar en 2015 la incorporación de la ANSES como instancia que promueve la reincorporación o continuidad en el sistema educativo de jóvenes de bajos ingresos a través del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar), que alcanza al 1,74% del presupuesto de este organismo.

Unas notas de color interpretativo pueden hacerse comparando las metas “dibujadas” de los presupuestos para los casos de algunos programas en relación con los datos de la demanda social por educación primaria y secundaria, que en nuestra perspectiva analítica constituye la *deuda social educativa* con la población. En 2015, la meta de personas a asistir referida a la alfabetización de adultos es de 70.000, frente a un volumen en todo el país de 521.884 personas de 18 años y más que nunca asistieron al sistema educativo (Censo de 2010) y si se considera a la población joven de 18 a 29 años, el volumen que nunca asistió es de 44.476, es decir, que la meta establecida alcanza solo al 13% del total que nunca asistió, pero supera ampliamente el volumen de la población más joven.

La política de reincorporación de jóvenes y adultos a la educación formal se plantea reincorporar 580.000 personas, que representan solo un 3,8% de la población de 18 años y más con hasta secundario incompleto y un 15,5% de la población joven de 18 a 29 años con educación obligatoria incompleta.

A estas cifras se suma la meta del sector desarrollo social que explicita “terminalidad educativa y capacitación acumulada” de 330.000 personas y el Ministerio de Trabajo que plantea una meta de 110.082 beneficiarios de asistencia para la terminalidad educativa. Por último el programa Progresar de ANSES prevé como meta llegar a 618.882 personas.

La suma de estas metas específicas de 1.411.882 personas representa al 9,1% y 37,8% del total y de los jóvenes con bajo nivel educativo respectivamente. Si estas políticas sectoriales no se superpusieran, las metas estarían orientadas a lograr la terminalidad de la educación primaria y secundaria.

Estas estimaciones acerca de las políticas específicas para favorecer el acceso y la vuelta al sistema educativo, muestran que existe superposición de esfuerzos y la baja cobertura previstas en las metas y actividades específicas; de ahí que se sigue sosteniendo la necesidad de planificar y coordinar las políticas entre los niveles de Gobierno y los sectores de educación, trabajo y desarrollo social que intervienen en la educación de los jóvenes y adultos.

### 3.3 Ejercicios de estimación de la *deuda social educativa*

La *deuda social educativa* puede entenderse como los recursos necesarios para atender a las necesidades socioeducativas de las personas excluidas del sistema educativo, en este caso los jóvenes y adultos mayores de 18 años analfabetos o que no han terminado la primaria y la secundaria. Pese a que esta deuda abarcaría a toda la estructura etaria de la población, a

los fines de esta aproximación la atención del grupo más joven de 18 a 29 años y que no están asistiendo al sistema escolar es prioritaria pues constituyen un grupo con mayor impacto en el desarrollo y reproducción de la estructura social (como se anticipara en el capítulo 1, el PEET ha desarrollado ejercicios de estimación de la deuda educativa).

El presente ejercicio se realiza para el año 2010 considerando la estimación de recursos necesarios para la atención de la *deuda social educativa* (DSE) a partir de cálculos para algunos escenarios alternativos tomando como referencia los siguientes datos de base: el gasto por alumno en el sector estatal para el año 2010 obtenido de las cifras oficiales del sector educación, el gasto público consolidado en educación y el gasto público social.

Los escenarios alternativos para esta población y la definición de hipótesis deberían considerar estimaciones de recursos implícitos en las siguientes situaciones:

- » la población joven y adulta por grupos de edad;
- » el gasto por alumno en educación de adultos por nivel de enseñanza;
- » las diferenciaciones por cohortes de alumnos según grado o años de aprobación;
- » la mejora de estilos pedagógicos o de tipos de dispositivos pedagógicos presenciales o no presenciales y por tipo de tecnologías.

La falta de datos determina el no poner a prueba el nivel de logro de la población ni los costos posibles de operativos de educación de adultos con diferentes técnicas o dispositivos pedagógicos. Esto hace que este ejercicio se reduce a a considerar:

- » la población por grupos de edad prioritarios según nivel educativo;

- » la aplicación del gasto por alumno de los niveles de educación básica (inicial, primaria y secundaria) del sector estatal elaborado por el Programa de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación.

### Cuadro 8. Hipótesis de atención

Grupos de edad	Cobertura de la DSE	Nunca asistió	Hasta Primario incompleto	Primario completo y secundario incompleto
18 a 39 años	100%	Hipótesis 1		
18 a 29 años				
	50%		Hipótesis 2.1.a	Hipótesis 2.1.b
	30%		Hipótesis 2.2.a	Hipótesis 2.2.b
18 a 24 años				
	50%		Hipótesis 3.1.a	Hipótesis 3.1.b
	30%		Hipótesis 3.2.a	Hipótesis 3.2.b
25 a 29 años				
	50%		Hipótesis 4.1.a	Hipótesis 4.1.b
	30%		Hipótesis 4.2.a	Hipótesis 4.2.b

La propuesta de escenarios de atención educativa puede sistematizarse en el siguiente cuadro donde las hipótesis se reducen a atender al total de un caso, al 50% o al 30%.

#### Hipótesis de atención

- » 1. Atención inmediata de la población que nunca asistió (18-39 años)
- » 2. Atención anual de la población de 18-29 años con hasta primaria incompleta, primaria completo o secundaria incompleta
  - » 2.1.a. Atención anual del 50 % de población que asistió hasta primaria incompleta de 18-29 años.

- › 2.1.b. Atención anual del 50 % de población que asistió con primaria completa y hasta secundaria incompleta de 18-29 años.
  - › 2.2.a. Atención anual del 30 % de población hasta primaria incompleta de 18-29 años.
  - › 2.2.b. Atención anual del 30 % de población que asistió con primaria completa y hasta secundaria incompleta de 18-29 años.
- » 3. Atención anual de la población de 18-24 años con hasta primaria incompleta, primaria completo o secundaria incompleta
  - › 3.1.a. Atención anual del 50 % de población que asistió hasta primaria incompleta de 18-24 años
  - › 3.1.b. Atención anual del 50 % de población que asistió con primaria completa y hasta secundaria incompleta de 18-24 años
  - › 3.2.a. Atención anual del 30 % de población hasta primaria incompleta de 18-24 años
  - › 3.2.b. Atención anual del 30 % de población que asistió con primaria completa y hasta secundaria incompleta de 18-24 años
- » 4. Atención anual de la población de 25-29 años con hasta primaria incompleta, primaria completo o secundaria incompleta
  - › 4.1.a. Atención inmediata del 50 % de población hasta primaria incompleta de 25-29 años
  - › 4.1.b. Atención inmediata del 50 % de población que asistió con primaria completa y hasta secundaria incompleta de 25-29 años
  - › 4.2.a. Atención anual del 30 % de población hasta primaria incompleta de 25-29 años
  - › 4.2.b. Atención anual del 30 % de población que asistió con primaria completa y hasta secundaria incompleta de 25-29 años

**Cuadro 9. Estimación del porcentaje incremental del presupuesto educativo (\*) para la atención de la población joven con primaria incompleta y primaria completa/secundaria incompleta según hipótesis. Total País. 2010.**

Hipótesis	% de recursos incrementales del presupuesto educativo (2010)
<b>1 Atención inmediata de la población que nunca asistió (18-39 años)</b>	1,0
<b>2 Atención anual de la población de 18-29 años con hasta primaria incompleta, primaria completo o secundaria incompleta</b>	
2.1.a. Atención anual del 50 % de población que asistió hasta primaria incompleta de 18-29 años	3,0
2.1.b. Atención anual del 50 % de población que asistió con primaria completa y hasta secundaria incompleta de 18-29 años.	16,5
2.2.a. Atención anual del 30 % de población hasta primaria incompleta de 18-29 años.	1,8
2.2.b. Atención anual del 30 % de población que asistió con primaria completa y hasta secundaria incompleta de 18-29 años.	9,9
<b>3 Atención anual de la población de 18-24 años con hasta primaria incompleta, primaria completo o secundaria incompleta</b>	
3.1.a. Atención anual del 50 % de población que asistió hasta primaria incompleta de 18-24 años	1,8
3.1.b. Atención anual del 50 % de población que asistió con primaria completa y hasta secundaria incompleta de 18-24 años	11,0
3.2.a. Atención anual del 30 % de población hasta primaria incompleta de 18-24 años	1,1
3.2.b. Atención anual del 30 % de población que asistió con primaria completa y hasta secundaria incompleta de 18-24 años	6,6
<b>4. Atención anual de la población de 25-29 años con hasta primaria incompleta, primaria completo o secundaria incompleta</b>	
4.1.a. Atención inmediata del 50 % de población hasta primaria incompleta de 25-29 años	1,2
4.1.b. Atención inmediata del 50 % de población que asistió con primaria completa y hasta secundaria incompleta de 25-29 años	5,6
4.2.a. Atención anual del 30 % de población hasta primaria incompleta de 25-29 años	0,7
4.2.b. Atención anual del 30 % de población que asistió con primaria completa y hasta secundaria incompleta de 25-29 años	3,4

Nota: se utilizó el gasto por alumno del sector estatal provisto por la CGECSE y correspondiente al año 2010. (\*) Porcentaje a incrementar respecto al gasto público en educación de cada provincia en 2010. Fuente: elaboración propia sobre la base de CGECSE y DINIEE - Ministerio de Educación de la Nación y al Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010 - INDEC.

Estos datos para las fechas de la construcción de los escenarios, son los que permiten luego inferir las partidas adicionales o incrementales sobre los presupuestos que se deberían aplicar a la expansión de la atención en acuerdo con los parámetros definidos para cada escenario de atención.

La atención de la población de 18 a 39 años que nunca asistió (hipótesis 1), es decir, aquellos con mayor desventaja educativa que tendrían que acceder y completar la escuela primaria implicaría un incremento de recursos del 1% del presupuesto educativo consolidado. Los mayores desafíos de recursos corresponden a la atención de la demanda social por educación secundaria en tanto se requería un incremento anual del 16,5% para atender el 50% de la población de 18 a 29 años (Hipótesis 2.1.b) y de casi un 10% para cubrir al 30% de esta misma población (Hipótesis 2.2 b).

A continuación se resume la estimación aplicada a cada una de las provincias argentinas (ver Cuadro Anexo 2.1 al final del capítulo), agrupadas de acuerdo a la clasificación de la situación comparada por nivel educativo. Distintos cálculos basados en hipótesis alternativas, con el propósito de contar con una referencia respecto a los recursos adicionales involucrados en el objetivo de atender la *deuda social educativa* con la población más joven de 18 a 29 años en las provincias.

El esfuerzo provincial para atender a los que nunca asistieron, quizás analphabetos, oscila entre un 2,1% en Chaco, el más alto esfuerzo de recursos presupuestarios necesarios incrementales, junto a Misiones con una 1,8%, 1,7% en La Rioja, 1,7% de la CABA y un 1,5% en Corrientes, y los más bajos porcentajes incrementales de 0,4% en Tierra del Fuego y en Santa Cruz con 0,5%. Un grupo numeroso de provincias no llega al 1%, como San Luis, Chubut, Río Negro, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

**Cuadro 10. Estimación del porcentaje incremental del presupuesto educativo (\*) para la atención población joven con primaria incompleta y primaria completa/secundaria incompleta según hipótesis. Provincias. 2010.**

Nivel educativo de las provincias	Hipótesis según % incremental presupuesto educativo				
	1	3.1.a.	3.1.b.	3.2.a.	3.2.b.
<b>Total país</b>	1,0	1,8	11,0	1,1	6,6
<b>Provincias con nivel educativo alto</b>					
Ciudad de Buenos Aires	1,7	1,9	8,9	1,1	5,3
Buenos Aires	0,9	1,7	14,5	1,0	8,7
Córdoba	0,7	1,1	11,0	0,7	6,6
Santa Cruz	0,5	1,6	12,7	1,0	7,6
Santa Fe	0,8	1,6	13,0	1,0	7,8
Tierra del Fuego	0,4	0,6	9,5	0,3	5,7
<b>Provincias con nivel educativo medio alto</b>					
La Pampa	1,1	1,2	13,6	0,7	8,1
Mendoza	0,9	1,5	13,1	0,9	7,8
San Juan	0,8	1,9	12,5	1,1	7,5
San Luis	0,7	1,7	10,8	1,0	6,5
<b>Provincias con nivel educativo medio bajo</b>					
Catamarca	0,7	1,4	9,5	0,9	5,7
La Rioja	1,7	2,7	18,6	1,6	11,2
Tucumán	1,2	1,8	11,4	1,1	6,9
Chubut	0,7	1,3	12,5	0,8	7,5
Neuquén	0,7	1,0	13,1	0,6	7,9
Río Negro	0,7	1,2	13,4	0,7	8,0
<b>Provincias con relativamente bajo desarrollo</b>					
Salta	1,0	1,5	11,1	0,9	6,7
Corrientes	1,5	2,3	10,9	1,4	6,6
Chaco	2,1	2,4	11,0	1,4	6,6
Entre Ríos	0,9	1,9	12,1	1,1	7,2
Formosa	1,3	2,0	10,3	1,8	6,1
Jujuy	0,7	1,0	11,4	0,6	6,8
Misiones	1,8	3,4	12,3	2,0	7,4
Santiago del Estero	1,8	2,8	12,7	1,7	7,7

Nota: se utilizó el gasto por alumno del sector estatal provisto por la CGECE y correspondiente al año 2010. (\*) Porcentaje a incrementar respecto al gasto público en educación de cada provincia en 2010. Fuente: elaboración propia sobre la base de CGECE y DINIEE - Ministerio de Educación de la Nación y al Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010 - INDEC.

La hipótesis 3 es el ejercicio prioritario pues se centra en el grupo más joven, clave para el desarrollo provincial, y representa una suerte de línea de base para el financiamiento del desarrollo de programas de educación de adolescentes, jóvenes y adultos, y marcarían los requerimientos básicos en caso de lograr la incorporación del 50% de los jóvenes excluidos de la educación sin primaria completa (3.1.a). La provincia que requieren el mayor porcentaje de recursos presupuestarios incrementales es Misiones, con un 3,4% del presupuesto más; y muy cerca de esta cifra están Santiago del Estero, Chaco y La Rioja, todas con más de un 2%. Pero la mayoría de las provincias deberían aplicar entre un 1% y un 2% para atender anualmente al 50% de la población joven que no terminó primaria.

Y si las provincias encararan programas de recuperación educativa cercanas a lograr la obligatoriedad del secundario en el grupo más joven deberían llegar a aumentar los recursos presupuestarios en un hasta 18,6% en La Rioja, situación más deficitaria; pero la mayoría de las provincias deberían aplicar más de un 10% para atender a la mitad de los jóvenes.

**Cuadro Anexo 2.1. Estimación del porcentaje incremental del presupuesto educativo (\*) para la atención población joven con primaria incompleta y primaria completa/secundaria incompleta según hipótesis. Provincias. 2010.**

Nivel educativo de las provincias	Hipótesis de atención según % incremental presupuesto educativo												
	1	2				3				4			
		2.1a	2.1b	2.2a	2.2b	3.1a	3.1b	3.2a	3.2b	4.1a	4.1b	4.2a	4.2b
<b>Total país</b>	1,0	3,0	16,5	1,8	9,9	1,8	11,0	1,1	6,6	1,2	5,6	0,7	3,4
<b>Provincias con nivel educativo alto</b>													
Cdad. Bs. As.	1,7	3,3	13,7	2,0	8,2	1,9	8,9	1,1	5,3	1,4	4,9	0,9	2,9
Buenos Aires	0,9	2,7	22,0	1,7	13,2	1,7	14,5	1,0	8,8	1,0	7,5	0,6	4,5
Córdoba	0,7	1,9	16,9	1,1	10,2	1,1	11,0	0,7	6,6	0,8	6,0	0,5	3,5
Santa Cruz	0,5	2,4	19,2	1,4	11,5	1,61	12,7	1,0	7,7	0,8	6,5	0,5	3,9
Santa Fe	0,9	2,6	20,0	1,5	12,0	1,6	13,0	1,0	7,8	1,0	7,0	0,6	4,2
T. del Fuego	0,4	0,9	14,1	0,6	8,5	0,6	9,5	0,3	5,7	0,4	4,7	0,2	2,8
<b>Provincias con nivel educativo medio alto</b>													
La Pampa	1,1	2,1	20,8	1,3	12,4	1,3	13,6	0,8	8,1	0,9	7,2	0,5	4,3
Mendoza	0,9	2,6	19,7	1,5	11,8	1,5	13,1	0,9	7,8	1,0	6,7	0,6	4,0
San Juan	0,8	2,9	19,0	1,7	11,4	1,9	12,5	1,1	7,5	1,0	6,5	0,6	3,9
San Luis	0,7	2,7	16,6	1,6	10,0	1,7	10,8	1,0	6,5	1,1	5,8	0,6	3,5
<b>Provincias con nivel educativo medio bajo</b>													
Catamarca	0,7	2,3	14,4	1,4	8,6	1,4	9,5	0,8	5,7	0,9	4,9	0,5	3,0
La Rioja	1,7	4,2	28,3	2,5	17	2,7	18,6	1,6	11,2	1,5	9,7	0,9	5,9
Tucumán	1,2	2,8	18,3	1,7	11	1,8	11,4	1,1	6,9	1	6,9	0,6	4,1
Chubut	0,7	2,3	19,3	1,3	11,6	1,31	12,5	0,8	7,5	0,9	6,8	0,6	4,1
Neuquén	0,7	1,7	19,5	1,0	11,7	1,0	13,1	0,6	7,9	0,7	6,4	0,4	3,9
Río Negro	0,8	2,1	20,1	1,2	12,0	1,2	13,4	0,7	8,0	0,9	6,8	0,5	4,1
<b>Relativamente bajo desarrollo</b>													
Salta	1,1	2,6	16,7	1,5	10,0	1,5	11,1	0,9	6,7	1,1	5,6	0,6	3,3
Corrientes	1,5	3,8	16,3	2,3	9,8	2,3	10,9	1,4	6,5	1,5	5,4	0,9	3,2
Chaco	2,1	4,1	17,0	2,4	10,2	2,4	11,0	1,4	6,6	1,7	6,0	1,0	3,6
Entre Ríos	0,9	2,9	18,6	1,8	11,2	1,9	12,1	1,1	7,2	1,1	6,6	0,6	3,9
Formosa	1,3	3,3	15,5	2,0	9,3	2,0	10,3	1,2	6,2	1,3	5,2	0,8	3,1
Jujuy	0,7	1,7	17,1	1,0	10,3	1,0	11,4	0,6	6,8	0,8	5,7	0,5	3,4
Misiones	1,8	5,5	18,9	3,3	11,3	3,4	12,3	2,1	7,4	2,0	6,6	1,2	3,9
Sgo.del Estero	1,8	4,7	19,9	2,9	11,9	2,9	12,7	1,7	7,6	1,9	7,2	1,1	4,3

Nota: se utilizó el gasto por alumno del sector estatal provisto por la CGECSE y correspondiente al año 2010. (\*) Porcentaje a incrementar respecto al gasto público en educación de cada provincia en 2010. Fuente: elaboración propia sobre la base de CGECSE y DINIEE - Ministerio de Educación la Nación y al Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010 - INDEC.

## Bibliografía

- Anlló, G. y Centrángolo, O. (2007). *Políticas sociales en Argentina. Viejos problemas, nuevos desafíos*. Buenos Aires, CEPAL.
- Beccaria, L. y Minujín, A. (1985). Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza. En *INDEC Documento de trabajo*, núm.6, Buenos Aires, INDEC.
- Beccaria, L. y Riquelme, G. C. (1985). *El gasto social en educación y la distribución del ingreso: Efecto distributivo del gasto público en la educación pública y privada*. Buenos Aires, FLACSO IDRC.
- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires, FLACSO-GEL.
- Bravo, F. (1989). Entrevista. En C. De Lella y C. P. Krotsch, *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas*. Buenos Aires, Sudamericana/Instituto de Estudios y Acción Social.
- Centrángolo, O. y F. Gatto (2002). Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado. Documento presentado en el Seminario "Desarrollo regional y local: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores", organizado por ILPES y Gobierno de la Provincia de Pichincha. Quito, Ecuador.
- Centrángolo, O. y J. C. Gómez Sabaini (2007). Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia. En *Serie Estudios y perspectivas*, n° 38. Buenos Aires, CEPAL.
- Centrángolo, O., Steinberg, C. y Gatto, F. (2011). *Desigualdades territoriales en Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo*. Buenos Aires, CEPAL, Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina.
- Centrángolo, O. y Goldschmit, A. (2013). *La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CONADE (1968). Educación, recursos humanos y desarrollo económico-social. Situación presente y necesidades futuras. En *Tema de divulgación interna* núm. 48. Buenos Aires, CONADE.
- Coraggio, J. L. (1997). Las propuestas del Banco Mundial para la educación: sentidos ocultos o problemas de concepción? En Coraggio J. L., Torres M. R., *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires, Miño y Dávila.

- Díaz Langou, G. (2012). La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales. En *Documento de Trabajo*, núm. 84. Buenos Aires, CIPPEC.
- Dussel, I. (2015). El rol de las organizaciones sociales en las políticas de inclusión socioeducativa. En Faur, L., *Repensar la inclusión social: políticas públicas y sociedad civil en la Argentina, 1991-2016*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Feijoó, M. C. (2014). Introducción. En Feijoó, M. C. y Poggi, M. (coord.), *Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión*. Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco.
- Feldfeber, M. y N. Gluz (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". En *Educ. Soc.*, v. 32, n. 115, p. 339-356, Campinas.
- FNUAP, FUDAL (1978). *Análisis Poblacional de la Argentina. Informe de Investigación*. Buenos Aires, Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población y Fundación para el Desarrollo de América Latina.
- Golbert, L. (1996). Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales. En *Serie de Estudios* Núm. 12, Centro de Estudios para el cambio estructural (CECE).
- Herger, N. (2007). La educación y la formación para el trabajo en la Argentina en los '90: fragmentación y superposición de políticas y atención de los trabajadores con bajo nivel educativo. En *Serie Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo*, núm. 20, Buenos Aires, PEET, IICE-FFyL-UBA.
- Hintze, S. M. I. Costa y A. Beccaria (2014). La protección de la Asignación Universal por Hijo en el nivel subnacional. En *Realidad Económica*, núm. 286, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- Lo Vuolo, R. M. y A. C. Barbeito, (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Riquelme, G. C. (1978a). Situación Social. En serie *Estudios de la Población Argentina* Núm. 2, vol. IV. Buenos Aires, FNUAP (Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población) y FUDAL (Fundación para el Desarrollo de América Latina. Análisis Poblacional de la Argentina).
- (1978b). *Estudio metodológico sobre la integración de la dinámica poblacional en la planificación de la educación para el desarrollo de zonas rurales*. UNESCO/OREAL: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

- (1997). Estudios para la educación técnica y la formación profesional. Estudio de caso nacional. En *Documentos de trabajo*, Núm. 15. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- (1998). Asignación y distribución del gasto en educación técnica y formación profesional: construcción de indicadores y políticas alternativas. Jornadas "Financiamiento de la Educación Argentina. Situación actual. Perspectivas. Propuestas". Buenos Aires, Academia Nacional de Educación.
- (2000). *El gasto público en educación después de la Reforma Educativa: hacia la construcción de indicadores de efectos distributivos y de políticas alternativas*. Subsidios Programa UBACyT y CONICET, Buenos Aires, PEET-IICE-FFyL/UBA. Buenos Aires.
- (2004). *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-UBA, Miño y Dávila.
- (2005). La deuda social educativa en Argentina 2005: un ejercicio de estimación (el derecho a la educación es posible). Documento de Trabajo del Proyecto "Escenarios alternativos para la atención de demandas de educación y formación de trabajadores: evaluación de efectos distributivos del gasto social y apropiación de saberes", *Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo*, Núm. 16. Buenos Aires, PEET-IICE-FFyL-UBA.
- (2013). "La Deuda Social Educativa y el Derecho a la Educación: la importancia de los ejercicios de estimación de recursos para la planificación educativa", en Riquelme, G. C. y A. Kodric (2013), *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*. Buenos Aires, Lumiere.
- Riquelme, G. C. y Herger, N. (con la colaboración de Alexander Kodric) (2009a). *Deuda Social Educativa con las/ los jóvenes y adultas/os en África, América Latina, Asia y Países Centrales: estimación de recursos necesarios*. Montevideo / Buenos Aires, Programa Educación, Economía y Trabajo (IICE-FFyL-UBA) e International Council for Adult Education (ICAE)/Gender Educational Office (GEO).
- Riquelme, G. C., y Herger, N. (2007). Escenarios de educación y formación para el trabajo ¿mercado de ilusiones de corto plazo o alternativas socio-educativas a la exclusión? En *Serie de Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo*, núm. 17. Buenos Aires, PEET-IICE-FFyL/UBA.
- (2009b). *Social Debt in Youth and Adult Education. Assessment of Necessary Resources*. Montevideo, International Council for Adult Education (ICAE).

- (2010). "Deuda Social con la Educación de Personas Jóvenes y Adultas: Estimación de recursos necesarios". En *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)*, v. 26, núm. 2, p. 209-408. Rio de Janeiro, Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE).
- (2015). Las transiciones críticas de la educación y la formación para el trabajo: los cambios de estructura, la fragmentación y la búsqueda de homogeneidad en las últimas décadas. En Riquelme, G. C. (dir. y ed.), *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina poscrisis*. Buenos Aires, La Bicicleta.
- Riquelme, G. C., Herger, N. y Magariños, E. (1999). Educación y formación para el trabajo en el Gran Buenos Aires: mercado de ilusiones de corto plazo, en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, núm. 15, Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Riquelme, G. C. y Herger, N. y Kodric, A. (2017). Deuda social con la educación y formación de jóvenes y adultos: accesibilidad, barreras y escenarios complejos. En *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 33, núm. 1, pp. 37-54, Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). En línea: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/issue/view/3113>>.
- Riquelme, G. C. y Kodric, A. (2011). Una operacionalización presupuestaria del modelo de atención de la deuda social educativa: diagnóstico y construcción de indicadores de evaluación. Argentina 2001-2009. En *Serie de Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo*, núm. 29. Buenos Aires, PEET-IICE-FFyL/UBA.
- (2013a). *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*. Buenos Aires, Lumiere.
- (2013b). "Deuda Social Educativa en el periodo de pos-convertibilidad: una estimación de recursos necesarios a nivel provincial", en Riquelme, G. C. y A. Kodric (2013) *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*. Buenos Aires, Lumiere.
- (2013c). "Una operacionalización presupuestaria del modelo de atención de la Deuda Social Educativa: Diagnóstico y construcción de indicadores de evaluación Argentina 2001-2009", en Riquelme, G. C. y A. Kodric (2013), *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*. Buenos Aires, Lumiere.
- Rivas, A., Veleza, C. y Mezzadra, F. (2011). *La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina*. Buenos Aires, CIPPEC-INICEF - Embajada de Finlandia.
- Saviani, D. (1998). ¿Equidad o igualdad en educación?. En *Revista argentina de educación*, Año 16, núm. 25, p. 27-32.

- Sirvent, M. T. (1992). "Políticas de ajuste y educación permanente. ¿Quiénes demandan más educación? El caso de Argentina"; en *IICE: Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, Año 1, Núm. 1. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Sirvent, M. T. y Llosa, S. (1998). Jóvenes y adultos en situación de riesgo educativo: análisis de la demanda potencial y efectiva, en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, Año VI, n° 12. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires.
- Soldano, D. y Andrenacci, L.; (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, UNGS–Prometeo.
- Wiñar, D. (1981). *Educación técnica y estructura social en América Latina*. Buenos Aires, UNESCO-CEPAL-PNUD.



## **CAPÍTULO 3**

### **Deuda social educativa en contextos de segmentación socioeducativa: propuesta y desarrollo de un abordaje alternativo**

La investigación que convoca a la edición de este libro reconoce en primer lugar la deuda social con la educación y formación de jóvenes y adultos que no asisten y deberían completar los niveles primario y secundario, y en segundo lugar desarrolla un abordaje teórico y metodológico para caracterizar los problemas de accesibilidad, barreras y escenarios complejos de atención, derivados de la relación entre los ámbitos nacional y provincial y los espacios locales.

Los diferentes diagnósticos acerca del sistema de educación y formación ponen en evidencia la existencia de escenarios complejos por el resquebrajamiento del sistema educativo, la fragmentación de agentes e instituciones y la yuxtaposición de objetivos con la política social y de empleo, aunque también coinciden en reconocer cambios de orientación respecto a las décadas previas. Una cuestión relevante es que desde mediados de los dos mil, las políticas y acciones educativas, sociales y de empleo han comprometido mayores relaciones entre los sectores y los niveles de gobierno intervinientes, es decir, instancias de coordinación

intersectorial, interinstitucional e interjurisdiccional; sin embargo, no siempre se han concretado o mantenido y persisten tensiones respecto a los roles y funciones que corresponden a cada área.

La *deuda social educativa* en contextos de segmentación socioeducativa debe considerar los problemas de accesibilidad, barreras y escenarios complejos, ya que el acceso de la población al conjunto de bienes y servicios sociales depende de variables de orden cultural, físico y económico y existen las barreras a esos bienes y servicios, que suponen identificar las limitaciones de las políticas públicas y las ofertas orientadas tanto por el Estado como por el sector privado.

Este capítulo presenta el abordaje conceptual y metodológico de la investigación cuya orientación ha sido contribuir a la comprensión de la complejidad, diversificación y superposición de ofertas de educación y formación para el trabajo, evaluar la dimensión de la *deuda social educativa* en ella involucrada y la estimación de los recursos individuales y sociales aplicados y no apropiados por diferentes ámbitos de la política educativa y social (trabajo, desarrollo social y salud). El objetivo de este libro es identificar los factores que intervienen en la regulación de las políticas del Estado a nivel nacional, provincial, regional y local y que favorecen la articulación e integración intersectorial.

La singularidad de este marco interpretativo de las políticas de atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos es su carácter interdisciplinario, que recorta las dimensiones y perspectivas de abordaje en forma multidimensional y prioriza ciertas perspectivas por sobre otras en la profundización y comprensión de los complejos fenómenos estudiados. Este abordaje se nutre de los paradigmas teóricos de la economía política de la educación, la política educativa, la sociología de la educación y hasta de

la geografía en la interpretación de las desigualdades en el espacio o territorio de la distribución de los bienes y servicios sociales.

El encuadre conceptual nos sitúa en el desafío de articular los niveles macro, meso y micro en la comprensión de las políticas públicas de educación y formación para el trabajo y la configuración que adoptan en las áreas locales, en las instituciones y en las prácticas de los sujetos.

## **1. Aproximación a la construcción teórico-conceptual**

La comprensión de la *deuda social educativa* con la educación y formación de jóvenes y adultos implicó la construcción de un marco interpretativo que develara la complejidad de la realidad estudiada, al integrar dimensiones conceptuales referidas tanto a la estructura socioeconómica y de condiciones de vida que determinan el funcionamiento de la segmentación socioeducativa, como a su expresión en términos del acceso desigual de la población a la educación y de las políticas de educación y formación para el trabajo que favorecen o dificultan dichos procesos.

En este apartado se desarrollan conceptualmente cada una de estas dimensiones, para en el siguiente presentar la operacionalización del esquema interpretativo multidimensional de la investigación.

### *a) Segmentación social y económica y condiciones de vida*

Los planteos sobre la desigualdad, y más específicamente sobre la desigualdad educativa han recurrido a diversos conceptos que dan cuenta de distintos procesos y unidades de análisis. La investigación reconoce una concepción de desigualdad de la estructura social que toma en cuenta la segmentación del mercado de trabajo y por lo tanto del

desigual acceso al trabajo, los ingresos y la seguridad social por parte de la población. Desde distintas perspectivas de las ciencias sociales se sostiene la pérdida de centralidad del Estado como organizador de la vida social, del trabajo como medio de acceso a las protecciones sociales y del acelerado cambio de los patrones simbólicos, culturales e identitarios.

La perspectiva adoptada supone analizar las desigualdades educativas en relación a la estratificación social, es decir de las desigualdades socialmente estructuradas. La sociedad, el mercado de trabajo y el acceso a los recursos, bienes y servicios se encuentran segmentados de acuerdo con estas desigualdades. En este sentido, la articulación entre las condiciones estructurales, las estrategias domésticas de los hogares y la segmentación económico-ocupacional pueden ser un marco para la comprensión de las transformaciones del sistema económico y social argentino que tuvieron como resultado el aumento de la desigualdad (Salvia y Vera, 2009).

Durante las últimas décadas la profundización de la segmentación social y económica de la población en América Latina y en Argentina afecta a las condiciones de vida de la población joven y adulta. La desigualdad social y la creciente segmentación socioeconómica tienen que ver tanto con las dinámicas sociales como con las políticas de la década del noventa, cuyas consecuencias se manifestaron con crudeza durante la crisis del año 2001. A partir de ese momento se registraron efectos negativos sobre los ingresos y el empleo derivados del aumento de precios y de la recesión económica; situación que empieza a mejorar desde 2002 con una tendencia en alza de la ocupación y de los ingresos. Si bien hubo una disminución de la pobreza, no se produjeron mejoras significativas en términos de la calidad del trabajo. En paralelo siguieron vigentes y mantuvieron su peso los planes de empleo y sociales entre la población. Como consecuencia, no solo aumentó la heterogeneidad social sino

que también se produjo un alejamiento creciente entre los estratos sociales.

El análisis de las condiciones de vida implica también considerar la situación social de la población según clase social, edad y género, el nivel educativo y la estructura familiar.<sup>1</sup> La situación de reproducción económica está en la base de las desigualdades sociales debido a los distintos segmentos del mercado de trabajo en los que se inserta la población y las características de la estructura productiva de las regiones, provincias y localidades.

Frente a un mercado de trabajo segmentado que incide en las condiciones de vida de la población en tanto no solo diferencia en los niveles salariales (y por lo tanto en los recursos económicos) sino también en el acceso a derechos sociales, las desigualdades en la estructura social se amplifican. En consecuencia, las clases sociales se apropian de manera desigual de los distintos recursos sociales o capitales: ingresos, educación, salud, cultura, espacios para vivir y convivir. No son pocos los estudios que han mostrado la relación entre las desigualdades sociales, las estructuras de dominación y educación; en este sentido es clave la tradición sociológica y de la pedagogía crítica que pusieron de manifiesto el rol del sistema educativo en el mantenimiento de la estructura social (Bourdieu y Passeron, 1981; Baudelot y Establet, 1975; Bowles y Gintis, 1981; Apple y King, 1989).

### *b) Deuda social educativa<sup>2</sup>*

La educación y formación para el trabajo constituyen un derecho social de los jóvenes y adultos, que debe asentarse

---

1 La estructura familiar implica el reconocimiento de la familia como una institución interviniente entre los factores macroestructurales y el comportamiento individual; la pertenencia a un tipo determinado de familia hace que varíen los comportamientos demográficos y económicos (Riquelme, 1989).

2 Se sigue Riquelme (2013) y Riquelme y Kodric (2013).

en los logros de la educación básica, primaria y secundaria, base de todo proyecto educativo. El acceso y completitud de la educación primaria y secundaria con contenidos relevantes y mayores niveles de logro son una prioridad, pues sobre ellas se asientan los futuros aprendizajes en los otros niveles del sistema así como la realización de cursos de formación para el trabajo.

La existencia de grupos de niños, adolescentes y adultos con muy bajo nivel educativo o con educación de baja calidad refiere a una *deuda social educativa* (DSE) y es un reto para la expansión de las ofertas escolares en vías de poder garantizar el acceso de toda la población excluida y la permanencia en el sistema (Riquelme, 2012; Riquelme y Kodric, 2013). El modelo de estimación de la DSE “tiene como principal fundamento llamar la atención sobre las demandas sociales de educación en tanto esta constituye un derecho público que poseen todos los ciudadanos independientemente de la edad, género y condición socioeconómica a la que pertenezcan o circunstancialmente se encuentren” (Riquelme y Kodric, 2013: 126).

Tal como fue presentado en el capítulo 1, la investigación parte de considerar que la atención del derecho social a la educación supone respetar el derecho a la integración de los sujetos como miembros de la sociedad, a un lugar que les permita “vivir en sociedad”, pues “al garantizar articular el auxilio económico y participación social, se contribuye a definir un derecho de la era democrática” (Fitoussi y Rosanvallon, 2003: 220). En referencia a este derecho adquirido de *vivir en sociedad* también Lo Vuolo (2001), otorga otro matiz al concepto de deuda social, al contemplarse una suerte de “créditos sociales” para los ciudadanos con el objeto de satisfacer sus necesidades en el mercado (necesitan poseer previamente dinero que lo acredite a tales fines y no son neutras). Así el concepto de “deuda social” nacería,

en esta perspectiva como un no cumplimiento por parte del Estado de aquellas obligaciones, y la propia existencia del fenómeno de exclusión de los individuos del sistema de pagos recíproco representa la forma en que se expresa una determinada “deuda social” del Estado para con esos ciudadanos.

En investigaciones previas del PEET, las discusiones<sup>3</sup> acerca del diseño de un modelo de atención permitieron revisar críticamente los ejercicios de estimación:

... el máximo maximorum consistiría en definir la Deuda Social Educativa (DSE) como la distancia histórica o proyectada y una situación (super) ideal en la que todos los habitantes hubieran alcanzado (o estuvieran en el proceso de hacerlo según la edad) el nivel terciario completo, todo ello en condiciones razonables de calidad y eficiencia de la educación. Por cierto, esta definición podría considerarse un disparate por varios motivos, pero *slogans* como, por ejemplo, "educación para todos" bien podrían interpretarse en forma absurda como una meta que se aproxima a una situación del tipo de la recién planteada (Riquelme y Monza, 2009, citado en Riquelme, 2013: 85).

Sin duda, la realidad impone límites políticos, burocráticos a los derechos y su efectiva concreción, por eso luego reconocíamos en el debate que “el núcleo duro de la DSE sería el criterio básico de la obligatoriedad legal en el tramo etario central, entre 5 y 24 años” (Riquelme, *op.cit.*), como expectativa de que las políticas públicas atendieran y garantizaran el cumplimiento de la obligatoriedad para la población infantil y adolescente para asistir a la educación

---

3 Riquelme y Monza, 2009; y Riquelme, 2007.

inicial, primaria, secundaria y superior. La población prioritaria de las orientaciones de las políticas del Estado para estimar los recursos necesarios del gasto social es, sin dudas, la población infantil y adolescente de 5 a 18 años entendida como en el tramo restringido de la obligatoriedad legal; y la población infantil de 3 y 4 años pues constituye el período óptimo de estimulación básica para el desarrollo educativo.

Este libro avanza sobre el derecho social de los jóvenes y adultos que no han concluido satisfactoriamente los ciclos educativos obligatorios (primaria y secundaria) ni a la formación terciaria y universitaria.

*c) Accesibilidad (factores facilitadores o inhibidores) y barreras*

Desde la perspectiva de planificación educativa una de las preocupaciones debería ser no aumentar la segmentación, la discriminación y la pérdida de la calidad de la educación; por este motivo es preciso detectar las alternativas para garantizar el acceso y la permanencia a la educación. Esto no depende solamente del propio sistema educativo, sino que el acceso de la población a los bienes y servicios sociales está vinculado con la situación social, cultural, económica y del orden físico o territorial (Riquelme, 1978a y 1978b). A partir de estas dimensiones, es posible sostener problemas o tipos de accesibilidad:

- » cultural, vinculada a las relaciones sociales resultantes de la organización familiar, comunitaria y social, es decir los patrones culturales que conllevan percepciones diferentes sobre la forma de satisfacción de las necesidades básicas. Riquelme señalaba que “las decisiones para el acceso y permanencia en el servicio educativo están asociadas al costo de oportunidad asignado a la educación que depende, a su vez, de la valorización que de ella tengan los diferentes grupos

familiares y sociales” y desde la perspectiva de la autora, la evaluación de la accesibilidad cultural se vincula con la integración de la población según tipos de familias y los patrones culturales de los que forman parte (Riquelme, 1978a y 1978b);

- » económica, ligada a los niveles de ingreso de la población resultantes de la inserción en la organización económico ocupacional. En los sectores populares y en los estratos medios bajos “la decisión sobre el acceso al sistema educativo, y más aún, sobre la permanencia en el mismo, aparece asociada a la evaluación que realice el grupo familiar del valor económico de la educación frente al del trabajo” (Riquelme, 1978a y 1989);
- » física, refiere a las posibilidades de las personas de alcanzar los lugares en los que desarrollan las actividades, o la factibilidad de llegar a una institución o programa en una determinada localización haciendo uso de los transportes públicos y las vías de comunicación (Riquelme, 1978a y 1978b). En lo que refiere al acceso a las instituciones y los servicios públicos, especialmente en las áreas con mayores desventajas, la existencia de las barreras promueve la discriminación de la población que se ve limitada o impedida de acceder a estos servicios, profundizando aún más las malas condiciones materiales y de vida.

Las barreras consisten en las limitaciones del sistema ofe-  
rente en cuanto a las formas de organización, los costos di-  
rectos e indirectos, la cobertura y atención de la demanda  
(Riquelme, 1989). En este sentido, podrían desarrollarse ac-  
ciones para disminuir los efectos de estas barreras actuan-  
do sobre los problemas determinantes. La incidencia en las  
barreras socioculturales requiere de medidas para sostener  
la permanencia, incentivar que se retomen los estudios y/o

instancias de orientación acerca de diversas ofertas de educación y formación para el trabajo. Las barreras físicas podrían resolverse identificando facilidades y problemas de la ubicación de las instituciones y las barreras económicas requieren de redes y articulaciones entre las instituciones educativas y de formación y otras instituciones de la política social, de trabajo y del desarrollo local.

*d) Escenarios complejos y superposición entre niveles de gobierno y sectores*

La conformación de nuevos escenarios de la educación es una consecuencia de los ajustes neoliberales sobre el rol del Estado, acontecidos progresivamente desde fines de los años setenta, y que se consolidaron con la intervención y modernización del Estado, durante los años noventa, a través de la transferencia de funciones hacia las provincias y distritos locales. Estos escenarios son complejos pues comprometen a sectores, autoridades y ámbitos diversos en lo jurisdiccional, espacial e institucional: la política social comienza a jugar un rol activo, ligado al diseño de programas compensatorios diseñados desde el gobierno, como control de la presión social.

Es en aquella década donde comenzamos a interpretar la existencia de superposición de programas, objetivos y relaciones intergubernamentales no claras (tanto verticales como horizontales), y sin duda la aparición de diversidad de actores que generan pugnas al interior de cada sector y entre sectores.

La descentralización de los servicios sociales generó una doble situación: por una parte, promovió el surgimiento de nuevos actores en el nivel subnacional con mayor “autonomía relativa”; y, por otra, puso en evidencia profundas limitaciones derivadas de las condiciones institucionales con que cuentan estas instancias para su sostenimiento efectivo (Chiara, 2009: 25).

De acuerdo a varios estudios, en el ámbito de la educación y formación para el trabajo desde la década del noventa...

se ha podido corroborar la falta de coordinación de las políticas de educación y formación para el trabajo. El análisis [...] da cuenta de que tanto en el gobierno nacional como en el provincial primó la fragmentación, superposición y la dispersión en la implementación de las políticas de empleo y de formación y capacitación. Estos problemas caracterizaron las diferentes áreas de intervención social del Estado durante las últimas décadas (Golbert, 1996; Repetto, 2001; Grassi, 2003; Riquelme, 1998; citados en Herger, 2007: 135).

Así, la yuxtaposición entre los objetivos de las políticas sociales, de empleo y de formación para el trabajo contribuyó a la dispersión y multiplicación de acciones de formación cortoplacistas y de carácter más asistencialista que educativa.

La complejidad de los escenarios de educación y formación para el trabajo se expresa en la superposición del tipo de ofertas, la diversificación de instituciones y agentes oferentes, las dificultades de acceso por parte de los trabajadores, la focalización en las mismas poblaciones y la relativa adecuación a los posibles requerimientos del mundo del trabajo, entre las más significativas (Riquelme y Herger, 2014: 150). En la última década a los sectores que intervenían en este ámbito –Educación, Trabajo y Desarrollo Social– se suma la Seguridad Social, a través de programas de transferencias condicionadas de ingresos que impactan en la demanda de educación y formación por medio de las condicionalidades y contraprestaciones.

### *e) La dimensión espacial-territorial*

La dimensión espacial es transversal a las mencionadas, en tanto incluye a las características estructurales socioeconómicas de la población, la distribución de los servicios públicos, la localización de las instituciones, la accesibilidad y las barreras físicas, culturales y simbólicas y económicas. Aquello que en el espacio o el territorio podría parecer un accidente, obra de la naturaleza o resto histórico de lo “que siempre fue así”, es en realidad una cara del orden social. Las disposiciones de arriba/abajo, cerca/lejos, o centro/periferia dan cuenta de jerarquizaciones sociales y espaciales, que se entrelazan con la organización política-administrativa de los territorios. A su vez, los territorios se organizan bajo el paraguas de unidades cada vez mayores que desde la lógica estatal otorgan identidad a los habitantes.

Las investigaciones que analizan los cambios en la composición de la estratificación y las modalidades que adopta en la Argentina de los últimos treinta años, señalan que la segmentación socioeconómica se encuentra atravesada por la situación urbana de los lugares donde habita la población (Svampa, 2002; Salvia y De Grande, 2007).

Diversos factores de la configuración social y espacial de los territorios (tanto urbanos como periurbanos) retroalimentan la desigualdad social: la distribución y acceso de la población a los servicios básicos tales como las redes de agua, gas y cloacas (que inciden en las condiciones sanitarias de vida), la calidad y tipos de vivienda. Otros factores son la previsión en las políticas de saneamiento y zonificación adecuadas (por ejemplo presencia de basurales o anegamientos en áreas residenciales), la pavimentación o transitabilidad de las vías de comunicación y calles, el adecuado funcionamiento del transporte público y la seguridad física y de la propiedad de la población. La diferenciación creciente de la población en términos del lugar

donde habita y de la desigual distribución y capacidad de apropiación de los distintos capitales –lo que Bourdieu (1999) denomina “efecto de lugar”<sup>4</sup>– lleva al planteo de la identificación de las zonas desfavorables, zonas urbano-marginales o zonas de pobreza (Riquelme, 1989).

La importancia del espacio en las políticas públicas queda plasmada en la noción de “cuestión espacial”, donde la conflictividad social tiende a expresar desde problemas definidos por la división del trabajo (o sea las clases sociales) hasta la cristalización de las desigualdades en el espacio o el territorio. Las jerarquías corresponden a, por ejemplo, los privilegios del centro o la falta de infraestructura de la periferia: el habitante de los territorios (de los centros, de los barrios) se convierte en el interlocutor de los poderes públicos; además se produce un reordenamiento de las políticas públicas (focalización, descentralización, reorganización) en función de los desafíos del territorio (Castel, 2010; Donzelot, 2006).

La desigualdad espacial<sup>5</sup> guarda estrecha relación con la desigualdad en el espacio social, pues existen apropiaciones diferenciales de los lugares, servicios, bienes y capitales sociales. Los grados de distancias métricas, como advierten diversos autores, implican el tiempo de los desplazamientos y movimientos de los cuerpos en el espacio, y que son posibilitados por los medios de transporte (Bourdieu, 1999). Por ello, disponer de un buen servicio de transporte público es fundamental para el acceso a los espacios privilegiados

---

4 Véase capítulo 5, sección 1 del presente libro.

5 En una ciudad o región, los bienes materiales tales como servicios básicos (agua, electricidad, gas, transporte) y los bienes sociales (educación, salud, acceso a las instituciones públicas) están desigualmente distribuidos, existiendo barreras a la accesibilidad de los mismos. Mientras que hay grupos privilegiados en el acceso a los bienes y servicios, tales como la educación y la salud, otros grupos son perjudicados o excluidos. La desigualdad así manifestada, vulnera lo que algunos teóricos denominan igualdad espacial (Donzelot, 2012; Fitoussi y Rosanvallon, 2003).

de una ciudad: las escuelas, los hospitales, los espacios de recreación, etcétera.

Las instituciones educativas integran los bienes públicos brindados por el Estado, que si bien están destinadas a toda la población no son equitativamente accesibles a todos los sujetos pues dependen de un mecanismo de localización (Harvey, 1977). La localización (posición y distribución de un servicio, bien o actividad en el espacio de la ciudad o territorio rural) no solo se relaciona con la accesibilidad física de las instituciones educativas, sino que también está vinculada a la accesibilidad económica (por ejemplo los gastos en tiempo y dinero en desplazamientos). Por este motivo podría interpretarse a la localización como un factor de distribución y redistribución de ingresos (Harvey, 1977), y en el caso específico de las instituciones, de distribución y redistribución de acceso al derecho a la educación.

*f) La segmentación socioeducativa y la diferenciación institucional*

Las instituciones del sistema educativo como otras oferentes de educación y formación para el trabajo reproducen la desigualdad social asentada en un mercado de trabajo segmentado que incide en las condiciones diferenciales de vida de la población (por niveles salariales y recursos económicos distintos), y por lo tanto en el desigual acceso a derechos sociales, que amplifican las distancias en la estructura social. Las clases sociales se apropian de manera diferente de los distintos recursos sociales o capitales (ingresos, educación, salud, cultura, espacios para vivir-habitar).

Las desigualdades derivadas de la segmentación socioeconómica<sup>6</sup> tienen incidencia no solo en el acceso al

---

6 Para algunos autores, existiría una relación de mayor concordancia entre las instituciones educativas y la estructura social y del mercado de trabajo; debido a que las desigualdades y jerarquías de

derecho a la educación de la población, sino en la configuración de los sistemas educativos y en las dinámicas de los mismos. Distintas investigaciones apuntan que el sistema escolar se organiza en segmentos según los sectores sociales que reciben, cumpliendo una función de “distribución social” y de legitimación de las diferencias que corresponden a cada grupo de origen. Entre algunos estudios que tratan teórica y empíricamente a la segmentación se podrían citar a nivel internacional a Dubet y Martuccelli (1998), Dubet (2009), Viñao Frago (2002); a nivel nacional se pueden mencionar a Braslavsky (1985); Dussel (2009); Kessler (2002); Riquelme (1977, 1989 y 2004); Sasserá (2013 y 2014).

Una manifestación de la segmentación socioeducativa es la conformación de circuitos, trayectos o grupos de instituciones educativas a los que acceden los distintos grupos o clases sociales, que además encuentran dificultades o pocas probabilidades de movilidad entre los segmentos; son estos segmentos o grupos los que Braslavsky (1985) denomina como circuitos educativos, que supondrían saberes y conocimientos apropiados y los títulos y certificados diferenciados.

La segmentación socioeducativa se profundizó en las últimas décadas,<sup>7</sup> pues a los distintos segmentos existentes (público-privado, orientaciones y modalidades de la

---

estas esferas también son encontradas y/o reproducidas en las instituciones educativas (tales como los trabajos clásicos de Baudelot y Stablet; Bowles y Gintis, 1981, Bourdieu y Passeron, 1981).

- 7 En la investigación sobre desigualdad educativa, existe una familia de nociones relacionadas con el concepto de segmentación socioeducativa y que dan cuenta que distintos grados de profundidad y unidades de alcance. La noción de fragmentación (Tiramonti 2007, 2008) remite a trayectos cerrados sin lazos entre ellos. Mientras que la noción de segmentación remite a un campo social integrado, en el concepto de fragmento no hay vínculos con una totalidad común y normativa (Veleda, 2012). El concepto de segregación implica un mayor grado de desigualdad pues involucra dos dimensiones centrales: las prácticas de los sujetos para mantener posiciones privilegiadas y distinguidas, y a la segregación urbana o socioresidencial. (Veleda, 2005, 2012).

educación secundaria), se sumaron nuevos vinculados a políticas que fraccionaron cada vez más la educación secundaria, la educación de jóvenes y adultos y la educación y formación para el trabajo, inclusive al interior del sector público.

La diferenciación institucional, en tanto proceso que distancia a las instituciones educativas entre sí, se sustenta en la disímil dotación de recursos materiales y humanos, en las características edilicias, las capacidades de gestión y de desempeño técnico-pedagógico de los docentes, la accesibilidad a las propias instituciones y a las posibilidades de articulación con organizaciones gubernamentales, sociales y productivas.

Las instituciones empiezan a diferenciarse debido a las distintas dotaciones de recursos y equipamiento, las características de los docentes, etcétera, y en última instancia en las condiciones para el aprendizaje que ofrecen. Entonces, algunas instituciones tienden a parecerse o a distinguirse de otras dando lugar a la conformación de un circuito o grupo diferenciado.

El proceso de diferenciación entre escuelas tiende a transformar las diferencias en desigualdades<sup>8</sup>. Las características y mantenimiento de los edificios, la disponibilidad de espacios tales como laboratorios, bibliotecas, gimnasios y salas de arte, la experiencia y capacitación de los docentes y los recursos monetarios disponibles han sido identificados como factores que diferencian a las escuelas entre sí y que contribuyen a la generación de circuitos educativos (Sassera, 2014).

Otra faceta de la segmentación socioeducativa puede identificarse en la última década en los modelos

---

8 El énfasis otorgado desde distintos espacios sociales y desde las políticas a las diferencias (de género, etnia, lugar de residencia, solo por mencionar algunas) soslayan las desigualdades estructurales de clase social, o lo que en términos de Castel (1998) es la desigualdad de posiciones sociales (Castel, 1998; Dubet, 2014). Ello se manifiesta en políticas educativas particularizadas, focalizadas o individualizadas pero que no apuntan a las condiciones de orden estructural.

flexibilizados de educación secundaria dirigidos a la atención de grupos con trayectorias educativas dificultosas, que algunas investigaciones nombran como “variaciones de los formatos escolares” (Tiramonti, 2011; Terigi, 2011). Estas propuestas buscan adecuarse a las posibilidades de cursada de esta población y las diversas trayectorias escolares previas de los estudiantes<sup>9</sup>; aunque resultaría necesario plantear cómo se tienen en cuenta estas diversas trayectorias en un sentido pedagógico (Míguez, 2017<sup>10</sup>).

## **2. Los desafíos de un abordaje multidimensional e interdisciplinario para la interpretación de las políticas de atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos**

El abordaje de la deuda social en contextos de segmentación socioeducativa es complejo y multidimensional, pues comprende procesos sociales y dinámicas de distintas escalas en la interpretación acerca del cómo las políticas públicas –de educación, trabajo, desarrollo social y seguridad social– afectan o promueven el acceso de los sujetos de derecho a las instituciones educativas, a la salud y a condiciones de vida genuinas. El diseño teórico-metodológico de la investigación articula:

- » los niveles macro, meso, micro del Estado que intervienen en la formulación, implementación y distribución de los recursos de las políticas de educación y formación para el trabajo, así como la traducción y adaptación que

---

9 Algunos ejemplos de estos programas son el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios y sus adaptaciones provinciales, los Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes de entre 15 y 18 años y el Plan Provincial de Finalización de Estudios Obligatorios y Vuelta a la Escuela de la provincia de Buenos Aires.

10 Véase Dossier de este libro.

- los actores ubicados en estos niveles realizan en cada instancia hasta alcanzar a los sujetos jóvenes y adultos;
- » las múltiples dimensiones, que son presentadas en un esquema o encuadre interpretativo de relaciones complejas entre la segmentación social y económica, las condiciones de vida de la población joven y adulta, la *deuda social educativa*, la accesibilidad (factores facilitadores o inhibidores) y las barreras, los escenarios complejos y la superposición entre niveles de gobierno y sectores, las instituciones y la segmentación socio educativa;
  - » las políticas y los programas de educación y formación para el trabajo, las instituciones (escuelas secundarias de distintas modalidades, centros de formación profesional, otras instituciones de formación para el trabajo) y los sujetos jóvenes y adultos con bajo nivel educativo, en tanto unidades de análisis.

Las desigualdades de la estructura social expresadas en las condiciones de vida y en la segmentación del mercado de trabajo tienen correlato en las configuraciones territoriales del país y en las jerarquías existentes entre los distintos grados de urbanización y ruralidad. La distribución de la población y de los bienes y servicios públicos responden a estos patrones segmentados que refuerzan las desventajas de los sectores sociales más posergados. La investigación sostiene que la mirada sobre lo espacial reviste importancia para los procesos educativos y de formación para el trabajo, en tanto la desigual distribución de la oferta de servicios educativos –las escuelas y los centros de formación– afecta el acceso de la población a los mismos, especialmente los grupos en situación económica y social más desfavorable.

## 2.1 Los niveles macro, meso y micro entre la formulación de las políticas educativas y su traducción

El estudio de las políticas públicas y educativas que tienen como propósito el cumplimiento del derecho a la educación en el marco de la ampliación de la obligatoriedad escolar, requiere de un abordaje que además de considerar la instancia de formulación de las políticas y los instrumentos normativos plantee el acercamiento a las instancias de concreción de esas políticas, mediante un ida y vuelta de los análisis para caracterizar las relaciones intergubernamentales. Estas afirmaciones cobran mayor importancia en un país federal y con una larga historia de tensiones entre la nación y las provincias respecto a la responsabilidad y el sostenimiento de los sistemas educativos y de otras áreas de la política pública, como la salud.

La política de descentralización instrumentada desde los setenta y profundizada en la década del noventa...

... ha derivado en serios costos en materia de “cohesión social”. [...] La falta de coordinación desde el nivel central ha permitido una gran heterogeneidad de conductas a nivel provincial y municipal, que responde a grandes rasgos a la configuración previa de cada sistema y a la política sectorial adoptada en cada lugar en respuesta al propio proceso descentralizador (Cetrángolo y Jiménez, 2004: 119).

Este marco interpretativo permite dar cuenta de formas complejas de construcción e instrumentación de las políticas entre los distintos niveles del Estado y...

[la] tensión entre fragmentación e integración parece estar en el centro del análisis, tratándose más de

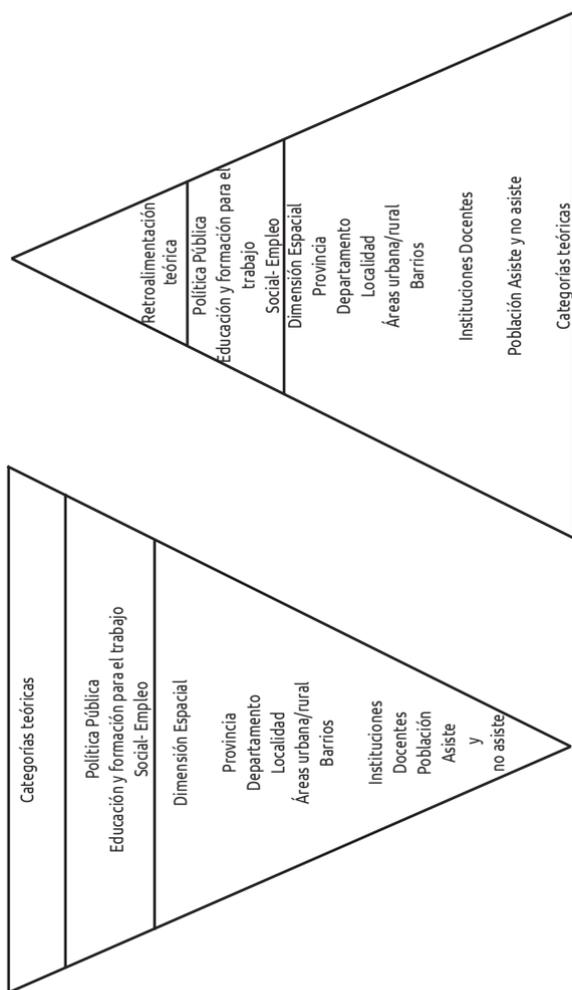
equilibrios inestables que de “estados” a alcanzar. En los sectores de políticas organizados bajo la forma de sistemas (como es el caso de salud) y muy particularmente en contextos federales, los modos a través de los cuales se gestiona esta tensión están en el centro mismo de la dinámica que asumen las políticas públicas (Chiara, 2009: 17).

El ida y vuelta entre lo macro, lo meso y lo micro intenta superar una visión verticalista de las políticas públicas, donde el Estado nacional o provincial dispone los lineamientos que descienden a través de las escalas hacia una aplicación o implementación monolítica o sin grietas. Las distintas instancias o niveles estatales ponen en juego las perspectivas y acciones de los actores involucrados en la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas y educativas. Es necesario reconocer que las concepciones verticalistas del Estado también impregnan los discursos y acciones de los distintos actores y esto se manifiesta en la noción de “bajada” de las disposiciones hasta llegar a los sujetos efectivamente encargados de ponerlas en acto.

La problematización de las políticas educativas recientes no se agota en el estudio de la relación entre los niveles macro, meso y micro, sino que además es importante analizar las relaciones intersectoriales en un nivel de gobierno, ya que en el diseño e implementación de las políticas que se proponen atender la *deuda social educativa*, intervienen distintos ministerios y organismos estatales que exceden al sector educación.

A partir de las políticas implementadas durante la década del noventa, los ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social intervienen en la educación y formación para el trabajo. Esto llevó a una complejización de las relaciones político-funcionales en el Estado nacional, a la cual se suman

## Reconstrucción de conocimientos en ida y vuelta de lo meso a lo micro



Fuente: elaboración propia, PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET.

las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Algunas de las tendencias que ocurrieron a partir de ese momento son:

- » la fragmentación institucional, pues los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y diferentes ministerios (Educación, Trabajo, Desarrollo Social) encararon y gestionaron ofertas de formación focalizadas y desarticuladas entre sí;
- » la superposición de distintos programas, concentrados en los mismos beneficiarios, que repitieron las mismas estrategias de atención y/o financiaron cursos de formación en las mismas especialidades, ramas de actividad y/o niveles de calificación, mientras otras poblaciones no fueron atendidas y otras especialidades resultaron vacantes (Riquelme, 2010: 22).

El análisis del espacio físico, socialmente construido como territorio, implica enfoques que tomen en cuenta las distintas escalas o niveles gubernamentales: lo nacional, las provincias, los departamentos y partidos, las localidades. Estas delimitaciones del territorio se corresponden con las marcaciones político-administrativas que responden a la historia, las necesidades políticas y la producción económica. También existen delimitaciones de alcance medio, como lo son las distintas regionalizaciones que realizan los organismos públicos siguiendo determinados criterios, este es el caso de las regiones educativas que aglomeran a distintos partidos o departamentos y que conforman un nivel meso de la gestión escolar y la política educativa.

La investigación seleccionó dos provincias, Santa Fe y Buenos Aires y en cada una de ellas localidades con distinta densidad urbana y características de la población: la ciudad de Rosario en Santa Fe dada su importancia a nivel nacional, su peso poblacional, la densidad territorial y sus

heterogeneidades internas; mientras que en Buenos Aires se buscó interpretar las diferencias norte-sur respecto al alcance de las políticas nacionales y bonaerenses y los factores sociales, urbanos, institucionales y educativos que promueven o limitan el acceso a la educación y formación para el trabajo de los adolescentes, jóvenes y adultos. Las localidades bonaerenses seleccionadas fueron: Campana y Zárate en el norte (tercer cordón) y Florencio Varela y Berazategui en el conurbano sur (segundo cordón).

## 2.2 Las dimensiones del esquema interpretativo de la *deuda social educativa*

Las dimensiones del abordaje de la investigación quedan sintetizadas en el Gráfico 1 ubicado en la página siguiente, que da cuenta de los distintos ejes y factores que involucra.

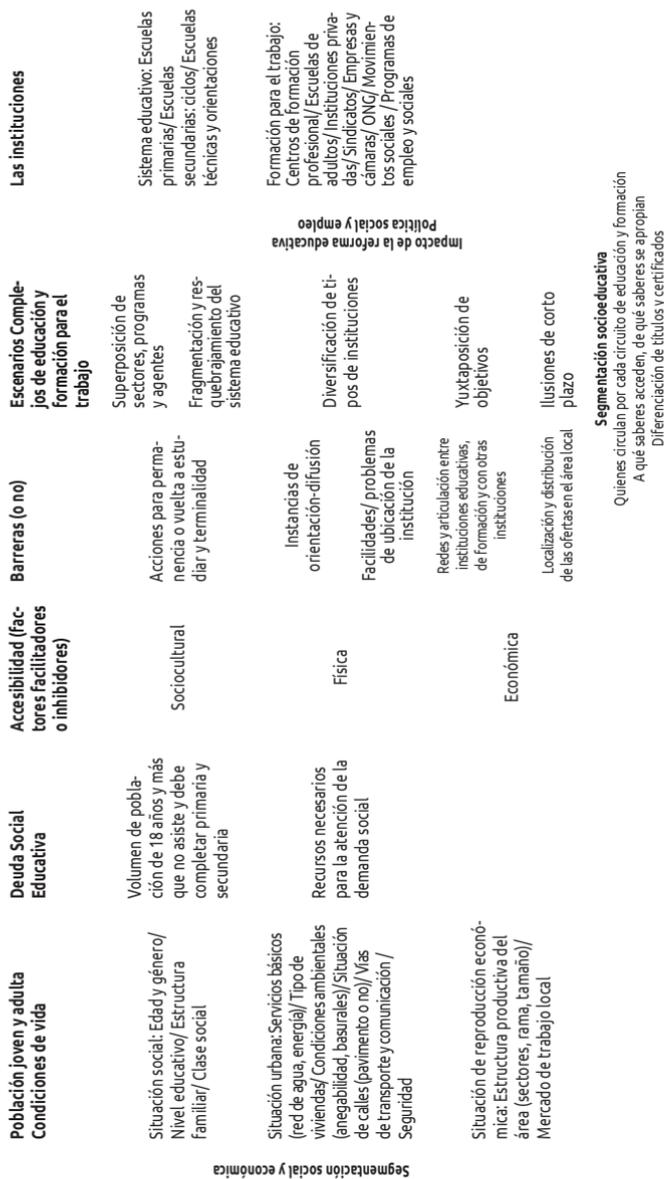
A continuación se desarrollan las dimensiones del esquema interpretativo, que dan cuenta de su definición operacional para el abordaje en esta investigación.

### *a) Segmentación social y económica y condiciones de vida*

Una hipótesis que sustentó la selección de las variables trabajadas y su interpretación apunta a que la segmentación del mercado de trabajo, la distribución de las actividades económicas, las capacidades diferenciales de los gobiernos provinciales y locales en la prestación de servicios públicos y en la consolidación de la infraestructura urbana (entre otros factores) refuerzan la desigual distribución del ingreso y afectan a la calidad de vida de la población.

El estudio de la segmentación social, económica y las condiciones de vida de la población se encaró en provincias y localidades que se diferencian entre sí respecto a su extensión, cantidad de población, estructura productiva y características del mercado de trabajo. En el caso de las localidades

## Gráfico 1: Encuadre conceptual “Deuda social educativa y segmentación socioeducativa”



### Segmentación socioeducativa

Quiénes circulan por cada circuito de educación y formación  
A que saberes acceden, de que saberes se apropián  
Diferenciación de títulos y certificados

Fuente: elaboración propia, PEETH-ICE-FFyL/UBA-CONICET.

seleccionadas en la provincia de Buenos Aires, el análisis apunta a la comparación de situaciones entre los ejes norte y sur de la región metropolitana, motivos por los cuales se consideraron a las localidades de Campana y Zárate (norte) y Berazategui y Florencio Varela (sur). La ciudad de Rosario es una de las más importantes del país, sin embargo también presenta disparidades internas que repiten el esquema norte-sur.

El abordaje se trabajó operativamente mediante variables del Censo 2010 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INDEC). La finalidad fue buscar una aproximación a la comprensión de las dinámicas y distribución de las desigualdades de la población respecto de sus condiciones de vida entre provincias, localidades y al interior de cada localidad. Esta aproximación facilita la detección de los núcleos de población con necesidades sociales críticas y las disparidades en el acceso a la infraestructura social y a la educación.

El trabajo con los datos censales permite la disponibilidad de información para todas las áreas locales del estudio, debido a que otras fuentes estadísticas más actualizadas o específicas de aglomerados urbanos que incluyen a Florencio Varela, Berazategui y Rosario no cubren a Campana y Zárate. El uso de los datos censales también hace posible el trabajo con un grado mayor de desagregación, pues el análisis de la distribución de las variables según radio censal facilita la aproximación a las desigualdades intralocalidad.

Otro supuesto es que a pesar de los cambios macroeconómicos y en las políticas públicas de la última década, persisten desigualdades estructurales que se manifiestan en el mantenimiento de los patrones norte y sur, centro y periferia, conurbano e interior provincial. La comparación de la distribución de un conjunto acotado de variables busca lograr una aproximación a la segmentación social en el acceso al trabajo, a condiciones adecuadas en la vivienda y los servicios

públicos y a la base educativa mínima e indispensable como es la lectoescritura. Las variables seleccionadas en cada provincia y espacio local (necesidades básicas insatisfechas, calidad de los materiales y servicios con los que cuentan las viviendas, población que no sabe leer ni escribir, condición de actividad y desocupación) permitió comparar las situaciones entre localidades pero también dar cuenta de las zonas y barrios en las localidades que presentan mayor desfavorabilidad en cada área estudiada.

#### *b) Población joven y adulta y condiciones de vida*

El nivel educativo alcanzado por la población joven y adulta fue interpretado en esta investigación de acuerdo a grupos de edad, género y condiciones socioeconómicas (necesidades básicas insatisfechas y niveles de ingreso de los hogares) para dar cuenta de la existencia de desigualdad en el derecho a la educación de las distintas poblaciones e identificar a los grupos en desventaja relativa. (Riquelme y Razquin, 1999; Riquelme, 2000; Riquelme y Herger, 2001) (Véase Capítulo 2 de este libro).

El perfil educativo de la población de las provincias y los espacios locales seleccionados intenta mostrar la persistencia de diferencias entre y al interior de las mismas y pone en evidencia la existencia de grupos en mayor desventaja en el acceso al sistema educativo.

La interpretación de las disparidades provinciales respecto a los niveles de desarrollo socioeconómico y su relación con el nivel educativo de la población que habita en ellas es una línea de análisis de la directora del Programa Educación, Economía y Trabajo, desarrollada y aplicada desde la década del setenta (Riquelme, 1977; FUDAL, 1978, Beccaria y Riquelme, 1985; Riquelme, 2004; Riquelme y Kodric, 2013). Las diferencias en las dinámicas del sistema educativo en cada provincia y su evolución tanto en la perspectiva de la oferta como de la demanda social se tradujo en una suerte de situaciones tipo

o clasificación de las jurisdicciones según el nivel educativo, desde las de menor nivel, al nivel medio y alto.

Otra línea de clasificación económica y social de las provincias refiere al indicador de desarrollo humano de las Naciones Unidas; estos resultados se han comparado en investigaciones previas con los agrupamientos contruidos en base al nivel educativo para dar cuenta de coincidencias o notas singulares de algunas provincias, donde el comportamiento no sigue la asociación entre mayor desarrollo y mayor nivel educativo (Riquelme y Kodric, 2013). También se han considerado los cambios en las últimas décadas a partir de la comparación de la situación educativa de la población joven y adulta entre el 2000 y el 2010. Así en esta investigación, las interpretaciones acerca de las disparidades en la atención educativa de los jóvenes y adultos según edad, género y condiciones de vida, se han referenciado en el contexto educativo de la provincia en la que habitan, de acuerdo a la clasificación por nivel.

Los diagnósticos cuantitativos de las necesidades educativas por grupos sociales y niveles de ingreso y su localización espacial pueden contribuir a la planificación e implementación de políticas de atención diferenciadas. Sin embargo, la construcción de cuadros de necesidades educativas de la población resulta una tarea sumamente difícil debido a las limitaciones de la información sociodemográfica disponible, y más aún en el intento de mostrar las situaciones diferenciales a nivel provincial y de las áreas locales. Entre los desafíos metodológicos de la investigación estuvo el reconocimiento de estas limitaciones en las fuentes de información y la posibilidad de generar nuevos abordajes que articulen los análisis nacionales y provinciales con los locales para una mejor comprensión e interpretación de los problemas de educación y formación de los jóvenes y adultos en ámbitos locales.

La caracterización social y educativa de la población de las áreas locales seleccionadas (Campana, Zárate, Berazategui,

Florencio Varela y Rosario) planteó desafíos pues la única fuente de información disponible a este nivel es el Censo de Población y Vivienda. Tampoco los datos referidos a la matrícula que asiste a cada nivel y modalidad están disponibles para todas las ciudades y se requirió de procesamientos especiales de las áreas de estadística de cada provincia.

### *c) Deuda social educativa*

La *deuda social educativa* con la población joven y adulta corresponde al volumen de población de 18 años y más que no asiste y debe completar el nivel primario y secundario. La estimación de la presión poblacional considera las siguientes dimensiones:

- » las características sociodemográficas, de origen social y de ocupación de la población con bajo nivel educativo;
- » la localización espacial, entendida como el acceso y permanencia diferencial de la población en áreas locales;
- » los escenarios de la educación y formación para el trabajo y la oferta de las instituciones, configurados en función de la segmentación en la dotación de recursos de las escuelas y la existencia de circuitos diferenciales de acuerdo a los grupos sociales;
- » los recursos para responder a la *deuda social educativa*, como ejercicio de estimación que da cuenta de los montos necesarios en relación con los gastos del sector público en educación y en algunos programas sociales y de empleo.

La *deuda social educativa* puede entenderse como los recursos necesarios para atender a las necesidades socioeducativas de las personas excluidas del sistema educativo, en este caso los jóvenes y adultos de 18 años y más analfabetos o que no

han terminado la primaria y la secundaria. Pese a que la DSE abarcaría a toda la estructura etaria de la población, la estimación se realiza para el grupo de 18 a 29 años, como reconocimiento de la prioridad viable y necesaria de atención de los más jóvenes. El ejercicio de estimación de DSE con la población joven y adulta constituye una adaptación de desarrollos de investigaciones previas, (Riquelme, 2013 y Riquelme y Kodric, 2013).

Los cálculos de exclusión poblacional constituyen una primera aproximación a la *Deuda Social Educativa* (DSE) en la Argentina. Si bien la estimación efectuada sirve de base para el costeo de los recursos necesarios para atender las necesidades de inclusión educativa, corresponde explicitar una serie de consideraciones asociadas a la metodología utilizada. La estimación de recursos necesarios para la atención de la DSE se realizó para escenarios alternativos tomando como referencia los siguientes datos de base: el gasto por alumno en educación básica obtenido de las cifras oficiales del sector educación, el gasto público consolidado en educación inicial, primaria y secundaria, el gasto público en educación y el gasto público social (Riquelme, 2013: 88).

El ejercicio de aplicación en esta investigación para población de 18 a 29 años corresponde al año 2010, considerando la estimación de recursos necesarios a partir de cálculos que tomaron como referencia los siguientes datos de base: el gasto por alumno en el sector estatal para el año 2010, obtenido de las cifras oficiales del sector Educación, el gasto público consolidado en educación y el gasto público social, tal como fuera presentado en el Capítulo 2 de este libro. El cálculo, entonces, resultó de estimar en cada provincia la población con hasta secundaria incompleta que no asiste y la que nunca

asistió para los tramos de 18 a 24 y de 25 a 29 años. El ejercicio planteó distintas hipótesis de atención anual para cada grupo de edad y de acuerdo al nivel educativo que debía completar: 100% de la población de 18 a 29 años que nunca asistió y debe terminar primaria; 50% de la población de 18 a 29 años y 18 a 24 y de 25 a 29 años que tienen que completar primaria o secundaria y; 30% de cobertura de cada grupo de edad y para cada nivel. El ejercicio se ha realizado también a nivel de cada localidad aunque en una propuesta de cobertura para la totalidad de la población más joven.

Las estimaciones propuestas constituyen una aproximación a los recursos adicionales que deberían destinarse a garantizar el derecho retroactivo de esta población a la obligatoriedad de la primaria y secundaria, más aún considerando las características excluyentes y discriminatorias de vastos sectores sociales del sistema educativo en décadas pasadas.

*d) Gasto en educación y seguimiento presupuestario de las partidas asignadas a programas de atención de la educación de jóvenes y adultos y políticas de inclusión*

Esta investigación aplicó las metodologías desarrolladas en la investigación citada del equipo del Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET) (Riquelme y Kodric, 2013) para la evaluación de la cobertura y asignación de recursos presupuestarios de las políticas y programas de los sectores sociales orientados hacia la atención educativa de la población –en este caso joven y adulta– que no ha finalizado la primaria ni la secundaria.

El diseño de una matriz de análisis para la evaluación de los efectos directos e indirectos del gasto público social en educación –desarrollados desde el sector Educación, Trabajo y Desarrollo Social– intentó traducir y lograr la operacionalización del modelo de *deuda social educativa* en función de las partidas asignadas en forma directa o indirecta a la población

objetivo, en ese caso la de 5 a 18 años. Esto permitió establecer una relación entre los distintos recursos públicos orientados a la atención de la *deuda social educativa*, respecto al nivel de acciones programadas a tales fines en los presupuestos.

En esta investigación no fue posible la aplicación adecuada de esa estrategia metodológica, pues la información disponible sobre el gasto público social por niveles de enseñanza no permite distinguir los montos presupuestados ni efectivamente gastados en la educación de jóvenes y adultos, y más difícil aún es contar con precisiones para cada una de las provincias.

La propuesta se concretó en un ejercicio de seguimiento a través de las leyes de presupuestos entre 2004 y 2015, que constituye una alternativa de evaluación de las metas y los recursos previstos por los sectores sociales –educación, desarrollo social, trabajo y ANSES– para la educación y formación para el trabajo de los mayores de 18 años que deben completar los niveles obligatorios.

La investigación también realizó el relevamiento de los presupuestos educativos provinciales con la intención de identificar los programas, líneas y montos aplicados a la atención educativa de los jóvenes y los adultos, sin embargo, en la mayoría de las provincias la información presupuestaria no pudo desagregarse, siendo Buenos Aires y Santa Fe de las pocas en las que se logró una estimación.

La superposición entre sectores se puso en evidencia través de los recursos que los ministerios de Trabajo y Desarrollo Social y ANSES destinan a programas con componentes de educación y formación para el trabajo. La estimación de la población atendida y de los fondos aplicados se realizó para cada provincia, mientras a nivel local no pudieron concretarse estos ejercicios por dificultades en la disponibilidad de información (véase capítulo 4).

*e) Escenarios complejos y superposición entre niveles de gobierno y sectores.*

Esta dimensión se operacionaliza en e.1 y e.2.

*e.1 Superposición entre las políticas del gobierno nacional, provincial y local y coordinación intersectorial*

La investigación reconoce que la atención del derecho a la educación de los jóvenes y adultos se desarrolla en escenarios complejos generados por las relaciones no siempre planificadas ni coordinadas entre el nivel nacional, provincial y local. En cuanto a las políticas educativas y sociales orientadas a la atención educativa de los jóvenes y adultos, el foco ha sido la interpretación de los problemas de articulación nación-provincias y entre los sectores sociales de educación, desarrollo social y trabajo. La investigación busca comprobar el alcance de los programas, proyectos y acciones sectoriales a nivel central, provincial y local e identificar las superposiciones entre los dichos niveles y sectores.

El gráfico que sigue (Gráfico 2) plantea un esquema de las relaciones político-funcionales entre áreas del Estado vinculadas con la atención educativa de jóvenes y adultos (Riquelme, 2007).

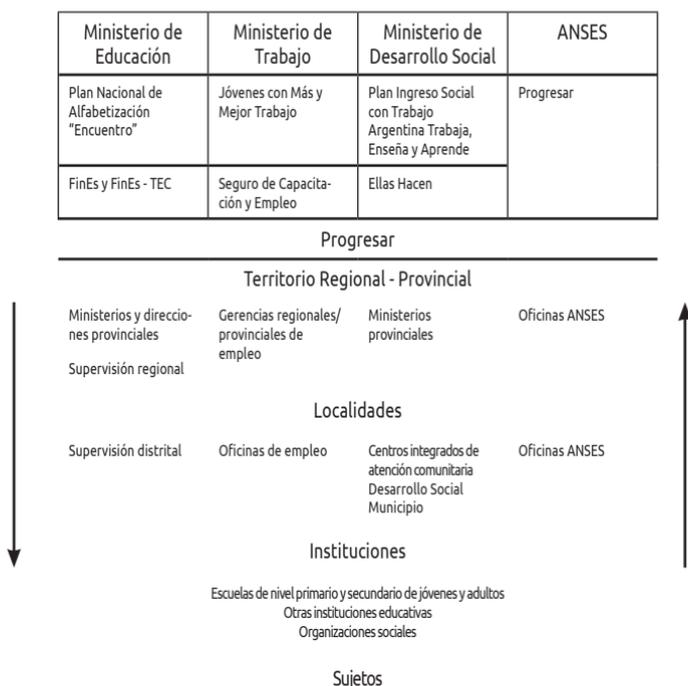
El gráfico da cuenta de la diversidad de agentes y prácticas que intervienen en la atención educativa de jóvenes y adultos; este no es un fenómeno nuevo, aunque se acentuó desde la década del noventa. La intervención de otros campos y agentes y la multiplicidad de prácticas han generado una fragmentación y dispersión de recursos que no favorecen el cumplimiento del derecho educativo.

La interpretación de la orientación de la política pública en educación y formación para el trabajo a nivel nacional, provincial y local considera a los agentes y actores que intervienen, los objetivos de los programas, las poblaciones objetivo, las coberturas alcanzadas y los recursos aplicados. El seguimiento a lo largo de las últimas décadas permite dar cuenta de las

principales continuidades y rupturas en la formas de intervención del Estado hacia la atención de la *deuda social educativa*, así como de las problemáticas identificadas desde los noventa:

- » la superposición de sectores, programas y agentes en la educación y formación para el trabajo;
- » la diversificación en el tipo de instituciones;
- » la yuxtaposición de los objetivos y las poblaciones beneficiarias o sujetos de las políticas;
- » la falta de planificación y coordinación de las acciones y/o de los contenidos de la formación.

**Gráfico 2. Relaciones político-funcionales entre áreas del Estado vinculadas a la atención educativa de jóvenes y adultos.**



Fuente: PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET

Los espacios locales seleccionados pusieron en evidencia el despliegue de las políticas públicas, en un proceso no exento de disputas y descoordinación entre las instancias nacionales, provinciales y locales.

### *e.2. Traducción de políticas*

Las políticas de educación y formación para el trabajo diseñadas y/o acordadas en el nivel nacional son traducidas o recontextualizadas en los niveles meso y micro en función de las capacidades de negociación, recursos técnicos y económicos de los que disponen; y que determinan también las posibilidades para diseñar e implementar sus propias acciones en coordinación, superposición y hasta en pugna con las desarrolladas por los otros niveles y sectores de la política pública.

En los espacios locales, los responsables de la conducción educativa y de las instituciones interpretan las políticas formuladas en el nivel nacional (macro) y provincial e intervienen en su recontextualización en espacios concretos. En estos espacios se experimentan las tensiones entre un diseño definido por una instancia central o provincial junto a las posibilidades y márgenes de participación de otros agentes o agencias encargados de su implementación.

La traducción o recontextualización de las políticas en las instancias provinciales y locales en esta investigación ha sido abordada a través de las siguientes dimensiones:

- » *las relaciones entre los distintos niveles, áreas y sectores de la política que intervienen en el diseño e implementación, ello remite a los roles de cada uno y la participación en la definición de las líneas, componentes y acciones;*
- » *las posibilidades de realizar o no adaptaciones a los diseños en cada provincia y localidad, considerando qué nivel de la conducción educativa puede realizarlas y qué aspectos pueden adaptarse y cuáles no;*

- » *los desafíos que estas políticas y programas* generan a la gestión educativa local, en términos de la planificación de su puesta en marcha en el territorio específico, la coordinación de acciones entre las instituciones y otros actores que intervienen y las condiciones para el seguimiento y evaluación;
- » *la percepción de los sujetos* que intervienen en la ejecución de las políticas y programas respecto de si atienden o no a las necesidades educativas de la población con bajo nivel educativo y la posibilidad de adaptar estas políticas para mejorar estos objetivos;
- » *las modificaciones que se dan a nivel de cada institución* en las que funcionan las políticas y los programas.

Estas dimensiones de la investigación se hicieron operativas al formularlas como preguntas a los agentes que intervienen en distintos momentos de implementación de las políticas y en distintos contextos provinciales y de los espacios locales. La indagación incluyó el nivel de la supervisión e inspecciones regionales, distritales, coordinaciones administrativas e instituciones de educación secundaria, de jóvenes y adultos y centros de formación profesional.

*f) Accesibilidad (factores facilitadores o inhibidores) y barreras*

La satisfacción de las necesidades educativas de la población constituye un proceso complejo vinculado, por un lado, a variables de orden cultural, físico y económico y, por otro, a las características del sistema productor de bienes y servicios –en este caso las ofertas de educación y formación–, que está conformado en gran medida por las regulaciones y decisiones de los funcionarios del aparato político-administrativo que regulan tales prestaciones (Riquelme, 1978 y 1997b). Como fue mencionado en el primer apartado, el problema implica el tratamiento de la accesibilidad cultural, física y económica.

El estudio de las condiciones de vida a partir de las variables mencionadas en el punto a), constituye una primera aproximación a la detección de los grupos en desventaja relativa y que enfrentan barreras para el acceso a los bienes y servicios públicos, entre ellos a la educación y formación para el trabajo.

Los problemas de accesibilidad y barreras se indagaron también en los niveles macro, meso y micro de las políticas mediante la indagación de los programas nacionales, provinciales y municipales con componentes de educación y formación para el trabajo. Muchas de las políticas y programas de los últimos años proponen explícitamente como objetivo superar causas que constituyen barreras para acceder a la educación. Un ejemplo frecuente es el reconocimiento en la insuficiencia de ingresos de muchos grupos poblacionales y por lo tanto se busca superar esa brecha mediante asignaciones condicionadas. Otros programas apuntan a las barreras físicas que limitan el acceso a las instituciones educativas (por ejemplo las distancias) y proveen de medios alternativos de movilidad para los estudiantes.

El análisis de los programas de los distintos niveles de gobierno buscó entonces identificar las barreras a las que estas acciones apuntan y los mecanismos o modos dispuestos para favorecer el acceso a la educación y formación para el trabajo.

El trabajo de investigación consideró también la perspectiva de los actores de los espacios locales y de las instituciones educativas. En el marco de entrevistas semiestructuradas, inspectores y supervisores, directores y profesores de establecimientos educativos, coordinadores y representantes de políticas de educación y formación para el trabajo y de áreas municipales, reconocieron las barreras que afectan el cumplimiento del

derecho a la educación en las distintas localidades. La indagación incluyó la estimación de estudiantes que finalizan la educación secundaria y de jóvenes y adultos, los motivos por los cuales no finalizan sus estudios y dejan la escuela, las actividades de acompañamiento que implementan desde la supervisión y las escuelas y la identificación de las barreras de acceso físico a la institución educativa.

### *g) Espacial-territorial*

La mirada sobre los procesos educativos y de formación para el trabajo en espacios locales reviste importancia, pues en ellos funcionan los escenarios complejos de multiplicidad de ofertas y acciones fragmentadas y desigualmente distribuidas y a la que acceden diferentes grupos sociales. El análisis de diversos espacios locales permite comprender mejor la existencia de diferencias en la transición hacia la educación secundaria obligatoria, la diferenciación de los perfiles institucionales de la educación y formación para el trabajo y de la tensión entre las escuelas de jóvenes y adultos y los programas de terminalidad educativa de reciente implementación. Así, “lo local” y las instituciones se convierten en caja de resonancia de los problemas en la multiplicación y articulación de acciones que afectan negativamente la atención de la población.

En el estudio de la distribución de recursos y del diseño e implementación de políticas, el territorio local constituye un espacio catalizador de las articulaciones, desarticulaciones y discusiones entre los diferentes sectores y organismos encargados de la operatoria de los distintos programas. Es en los territorios concretos de las localidades donde los problemas en la distribución de los recursos de diferente tipo afectan la concreción de la atención de la población con bajo nivel educativo.

Por este motivo, la investigación aborda los programas en su definición y traducción sectorial y regional, explora los montos de recursos aplicados y la cobertura alcanzada para los territorios seleccionados (localidades del norte y sur de la provincia de Buenos Aires y Gran Rosario). La comparación de la proyección de estas políticas y su implementación por parte de las conducciones educativas de supervisión y de las escuelas e instituciones de formación para el trabajo también se realiza para cada espacio provincial y local.

El eje espacial-territorial es transversal a la investigación, pues orientó la selección de las provincias y localidades a estudiar, el tratamiento de las fuentes primarias y secundarias y las estrategias de análisis e interpretación. Esto queda plasmado en los distintos cuadros, tablas y mapas, que buscan presentar información tanto analítica como de contextualización y comparación.

Algunos de los procesos estudiados, como la segmentación socioeconómica –las diferencias en las condiciones de vida entre áreas y barrios de cada localidad–, fueron analizados mediante clasificaciones de zonas de favorabilidad o desfavorabilidad a partir de la distribución de las variables ya mencionadas en el punto a). Este tratamiento contribuye a la comprensión de las características diferenciales de accesibilidad y barreras para la población con bajo nivel educativo en términos de las situaciones demográficas, sociales, económicas y educativas así como respecto a su extensión y ubicación geográfica.

#### *h) La segmentación socioeducativa y la diferenciación institucional*

La diferenciación institucional es entendida como un proceso por el cual las escuelas secundarias, de jóvenes y adultos y los centros de formación profesional tienden

a formar grupos según las similitudes y afinidades entre ellos, y que los distancian de otros. Los circuitos construidos de instituciones no se expresan de manera binaria, sino en gradientes de diferencias de acuerdo a las dimensiones que se presentan a continuación.

- » *Localización espacial en territorios heterogéneos y jerarquizados*: en tanto las desigualdades en el espacio o territorio están dadas por la distribución de los servicios colectivos, instituciones, infraestructura y la población. Las desiguales apropiaciones del espacio por parte de las clases sociales conducen a un desigual acceso a los bienes y servicios mencionados. Esto afecta a las instituciones de educación y formación para el trabajo, por ejemplo en términos de accesibilidad, movilidad y disponibilidad que pueden tener incidencia sobre el acceso o permanencia de la población.
- » *Atributos compartidos de los circuitos identificados*: las instituciones educativas pueden compartir características y atributos, por lo cual no es posible construir circuitos de manera polarizada. Como resultado, algunos grupos de instituciones pueden parecerse a otros en algunos elementos, pero a la vez diferenciarse en otros. La asignación de una institución a un circuito se realiza de acuerdo a las características del conjunto de establecimientos y la incidencia de los procesos socioestructurales de los ámbitos estudiados (NBI del área, barreras físicas, características de localización espacial; etcétera). También es preciso considerar que los circuitos se construyeron en un momento determinado, por lo cual la posición de una institución podría cambiar, por ejemplo según el mejoramiento o empeoramiento de sus condiciones, y los impactos de las políticas públicas y educativas que pueden afectar positiva

o negativamente a las instituciones y favorecer o limitar el acceso de la población.

- » *Multiplicidad en los factores de diferenciación*: las diferencias entre establecimientos educativos tienen orígenes diversos, y su análisis implica considerar un conjunto de atributos cuyas características y combinación permiten construir circuitos educativos.

En la investigación, se han planteado cinco dimensiones principales de la diferenciación institucional:

- » material: la disponibilidad de espacios adecuados y las condiciones de mantenimiento edilicio así como la presencia de mobiliario, equipamiento didáctico y tecnológico inciden en las condiciones de enseñanza y aprendizaje al existir (o no) las condiciones adecuadas y seguras para estas tareas;
- » docente: la distribución de los docentes según su formación y titulación, la experiencia y antigüedad marca diferencias entre establecimientos, pues los docentes con menos carrera y experiencia frente al aula acceden a las instituciones que presentan las mayores desventajas;
- » relacional: remite a los vínculos, relaciones y articulaciones de la institución educativa con otras instituciones e instancias educativas y de la realidad social y productiva, el desarrollo de esta dimensión está estrechamente relacionado con la gestión institucional;
- » pedagógica: si bien en muchos casos el currículum es prescriptivo en las instituciones pueden realizarse adaptaciones ad hoc, instancias de nivelación, etcétera. También se desarrollan distintas actividades extra-curriculares y experiencias pedagógicas tanto dentro del espacio escolar como externas;
- » espacial: en tanto dimensión transversal.

## Cuadro 1: Síntesis de los factores de la diferenciación entre establecimientos educativos.

Dimensiones de la diferenciación entre establecimientos educativos			
Material	Docente	Relacional	Pedagógica
Aulas suficientes y disponibilidad de biblioteca, laboratorios, sala de arte, gimnasio y patio.	Formación docente	Apertura a vínculos con organizaciones y actores extraescolares.	Adaptaciones curriculares
Estado de mantenimiento e higiene	Experiencia y antigüedad	Participación en certámenes y ferias escolares	Realización de experiencias pedagógicas
Disponibilidad de Equipamiento mínimo, de equipamiento relacionado con las nuevas tecnologías; y de equipamiento específico a la orientación y modalidad	Acto público y asignación de los docentes para la cobertura de cargos y suplencias	Gestión de visitas y excursiones	
Dimensión espacial: segmentación urbana y segregación socioresidencial			
Localización de la institución (barrio, distrito, ámbito urbano o rural)	Características socioeconómicas de la población	Distribución de los servicios públicos	> Accesibilidad > Barreras físicas y simbólicas

Fuente: elaboración propia, PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET.

Las entrevistas realizadas a directores y docentes permitieron construir perfiles institucionales de las escuelas secundarias, escuelas de jóvenes y adultos y centros de formación profesional a partir de la indagación sobre las dimensiones mencionadas. De esta forma, mediante la síntesis y la comparación de los perfiles institucionales, es posible explorar las similitudes y diferencias entre las instituciones educativas, encontrar regularidades en sus características y pautas de diferenciación. Por último, este procedimiento permitió reconstruir de manera exploratoria grupos de instituciones educativas en cada espacio local y así lograr un acercamiento a las manifestaciones de la segmentación socioeducativa.

## Bibliografía

- Apple, M. y King, N. (1989). ¿Qué enseñan las escuelas? En Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A., *La enseñanza: su teoría y su práctica*. Madrid, Akal.
- Baudelot, C. H. y Establet, R. (1975). *La escuela capitalista*. México, Siglo XXI.
- Beccaria, L. y Riquelme, G. C. (1985). *El gasto social en educación y la distribución del ingreso: Efecto distributivo del gasto público en la educación pública y privada*. Buenos Aires, FLACSO IDRC.
- Bourdieu, P. (1999). Efectos de lugar. En Bourdieu, P. (dir.), *La miseria del mundo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (2001 [1981]). *La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Madrid, Popular.
- Bowles, S. y Gintis, H. (1981). *La instrucción escolar en la América capitalista. La reforma educativa y las contradicciones de la vida económica*. México, Siglo XXI.
- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires, FLACSO-GEL.
- Castel, R. (2010). Prefacio. Una gran transformación. En Castel, R., *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes. En *Serie Gestión Pública*, núm. 47. Santiago de Chile, ILPES-CEPAL.
- Cetrángolo, O., Steinberg C. y Gatto F. (2011). *Desigualdades territoriales en Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo*. Buenos Aires, CEPAL – Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina.
- Chiara, M. (2009). Relaciones intergubernamentales y “política” de la política sanitaria en Argentina: reflexiones pos-descentralización. En *Administración Pública y Sociedad*, núm.16, pp. 17-35.
- Donzelot, J. (2012). *¿Hacia una ciudadanía urbana? La ciudad y la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires, Nueva Visión.

- (2006). Refonder la cohesión social. En *Revue Espriit*, n°12.
- Dubet, F. (2009). Las paradojas de la integración social. En *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, vol. 19, pp. 197-214. Buenos Aires, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Dussel, I. et. al. (2007). *Más allá de la crisis. Visión de alumnos y profesores de la escuela secundaria argentina*. Buenos Aires, Fundación Santillana.
- Fachelli, S. (2014) Características educativas y ocupacionales de los mayores de dieciocho años según estrato y subestrato social entre 1997 y 2006". En Filmus, D. (2001). *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*. Buenos Aires, Santillana.
- Fitoussi, J. P. y P. Rosanvallon (2003). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires, Manantial.
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. España, Siglo XXI.
- Herger, N. (2007). La educación y la formación para el trabajo en la Argentina en los '90: fragmentación y superposición de políticas y atención de los trabajadores con bajo nivel educativo, en Serie *Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo*, núm. 20. Buenos Aires, PEET, IIICE-UBA.
- Kessler, G. (2002). *La experiencia escolar fragmentada*. Buenos Aires, IIPE/UNESCO.
- Lo Vuolo, R. (2001). *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires, Altamira.
- Riquelme, G. C. (1978a). Situación Social. En *Estudios de la Población Argentina* Núm. 2, vol. IV. Buenos Aires, FNUAP (Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población) / FUDAL (Fundación para el Desarrollo de América Latina. Análisis Poblacional de la Argentina). .
- (1978b). *Estudio metodológico sobre la integración de la dinámica poblacional en la planificación de la educación para el desarrollo de zonas rurales*. UNESCO/OREAL: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- (1989). *Educación y trabajo en zonas desfavorables. Reconceptualización y alternativas en la perspectiva de las políticas sociales. Versión preliminar*. Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia – Organización de los Estados Iberoamericanos.

- (1991). Implicancias educativas de la transformación de las calificaciones ocupacionales: abordaje teórico conceptual. En *Cuadernos de Investigación*, n° 8. Buenos Aires, Instituto de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires.
- (1997). La política educativa y de formación para el trabajo en los noventas: ¿existen alternativas frente a los efectos del proyecto neoliberal? En Villanueva, E. (coord.), *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- (2004). *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-UBA/ Miño y Dávila.
- (2007) (comp.). *Seminario Taller "Efectos distributivos del gasto social en educación y formación de los trabajadores"*. En Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, núm. 19. Buenos Aires, Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET) – Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Facultad de Filosofía y Letras (FFyL), UBA/CONICET.
- (2013). La Deuda Social Educativa y el Derecho a la Educación: la importancia de los ejercicios de estimación de recursos para la planificación educativa. En Riquelme, G. C. y Kodric A., *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*. Buenos Aires, Lumiere, pp. 69-98.
- (2014). Demandas, discursos y necesidades educativas de los trabajadores: acerca de las metodologías y fuentes de información. En Riquelme G. C. (dir. y ed.), *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina poscrisis*. Buenos Aires, La Bicicleta.
- Riquelme, G. C., con la colaboración de Herger, N. (2001). Acceso a la educación y formación para el trabajo: ¿quiénes y qué tipo de cursos?. En 5° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo – Asociación Argentina de Especialistas del Trabajo (ASET). Buenos Aires, 1 al 4 de Agosto, Facultad de Ciencias Económicas. UBA.
- Riquelme, G. C. y Herger, N. (2015). Las transiciones críticas de la educación y formación para el trabajo: los cambios de estructura, la fragmentación y la búsqueda de homogeneidad en las últimas décadas. En Riquelme G. C. (dir. y ed.), *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina poscrisis*. Buenos Aires, La Bicicleta.
- Riquelme, G. C. y Kodric, A. (2012). Una operacionalización presupuestaria del modelo de atención de la Deuda Social Educativa: diagnóstico y construcción de indicadores de evaluación. Argentina (2001-2009). En V Jornadas de Economía Crítica, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, UBA..

- (2013). *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*. Buenos Aires, Lumiere.
- Riquelme, G. C. y Razquin, P. (1999). Mercado de trabajo y educación: el papel de la educación en el acceso al empleo. En *Revista de Ciencias Sociales*, año 12, núm. 16. pp. 81- 98. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Salvia, A. y De Grande, P. (2007). Segregación residencial socioeconómica y espacio social: deserción escolar de los jóvenes en el área metropolitana del Gran Buenos Aires. Exposición en el XXVI Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología. Guadalajara, 13 al 18 de Agosto de 2007.
- Salvia, A. y Vera, J. (2009). Heterogeneidad estructural, segmentación laboral y distribución del ingreso en el Gran Buenos Aires: 1992-2003. En *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales e identidades*. Buenos Aires, Grupo CLACSO.
- Sassera, J. (2013). La transición hacia la secundaria obligatoria de seis años en la Provincia de Buenos Aires: diferenciación institucional en la ciudad de Campana. En *Revista del IICE*, núm. 33. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras/ Universidad de Buenos Aires.
- (2014). *Educación y realidad social y productiva en ámbitos locales: el sentido de las experiencias pedagógicas de adolescentes y jóvenes*. Tesis presentada para doctorado de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (Dir. Riquelme, G.C.).
- Svampa, M. (2002). Fragmentación espacial y nuevos procesos de integración social "hacia arriba": socialización, sociabilidad y ciudadanía. Conferencia inaugural realizada en el marco del Coloquio Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas, realizado en la Universidad de Guadalajara, México, 17-20 de junio de 2002.
- Terigi, F. (2011). Ante la propuesta de "nuevos formatos": elucidación conceptual. En *Quehacer Educativo*, Junio 2011. pp. 15-22.
- Tiramonti, G. (dir.) (2007.) *Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso: la experiencia argentina. Informe final*. Buenos Aires, FLACSO.
- (2008). Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas. En Tiramonti, G y Montes, N. (comp.), *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Buenos Aires, FLACSO- Manantial.

- (dir.) (2011), *Las Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Buenos Aires, FLACSO-Homo Sapiens.
- Veleda, C. (2005). Efectos segregatorios de la oferta educativa en el Conurbano Bonaerense. En *Documento de Trabajo* núm. 5. Buenos Aires, CIPPEC.
- (2012). *La segregación educativa. Entre la fragmentación de las clases medias y la regulación atomizada*. Buenos Aires, Stella-La Crujía.
- Viñao Frago, A. (2002). *Sistemas Educativos, Culturas Escolares y Reformas* Madrid, Morata.
- Toscano, A. G. y Serial, A. (2012) Presentación descriptiva e implementación del plan. En Toscano, A. G. (coord.), *Adolescentes y secundaria obligatoria Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela. Conurbano (Argentina)*, Buenos Aires, UNICEF.

## **CAPÍTULO 4**

### **Políticas educativas, de desarrollo social y de trabajo. Accesibilidad y barreras a la educación y formación para el trabajo**

La atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos y los alcances, limitaciones y tensiones entre las políticas y programas dirigidos a esta población en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe constituyó la orientación central de la investigación. El primer apartado de este capítulo presenta la noción de territorio como mapa de las políticas de educación y formación para el trabajo. El objetivo es dar cuenta de las situaciones de segmentación y diferenciación social en esas provincias y al interior de las mismas, en tanto contexto en el que se producen y reproducen las dinámicas de inclusión y exclusión de la educación.

El segundo apartado está dedicado al análisis de las políticas de obligatoriedad y terminalidad educativa en la última década y destaca el reposicionamiento de la educación formal de jóvenes y adultos en la agenda de la política educativa, social y de empleo en un escenario complejo y superpuesto de acciones. En el marco de los acuerdos alcanzados a nivel nacional y de la configuración de cada sistema educativo, las provincias seleccionadas –Buenos Aires

y Santa Fe– definieron el proceso de transición desde la EGB y el polimodal al primario y secundario, así como las modalidades y orientaciones. Las áreas locales de cada provincia ponen en evidencia el entrecruzamiento de acciones y políticas dirigidas a la educación y formación para el trabajo de la población.

El tercer apartado aborda las nociones de accesibilidad y barreras a la educación y formación para el trabajo en los programas y planes desarrollados por los ministerios de Educación, Desarrollo Social y Trabajo nacionales durante los últimos años y su traducción en espacios locales e institucionales para analizar los mecanismos orientados a superar estas barreras así como las dificultades en la implementación y los posibles efectos contradictorios de las acciones propuestas.

## **1. El territorio provincial como mapa de la educación y formación para el trabajo**

El abordaje espacial territorial da cuenta de las diferencias entre las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, entre localidades y al interior de las mismas. La mirada sobre distintas escalas espaciales-territoriales se plantea en un momento en el que las regiones y los espacios locales emergen como territorios de estudio de los impactos de las políticas. Importa considerar las disparidades entre los territorios en los ejes norte y sur, en este caso la Región Metropolitana de Buenos Aires y la ciudad de Rosario, ya que esta dicotomía expresa las jerarquizaciones de los ámbitos con mejores condiciones de vida respecto a las áreas donde la población sufre condiciones desfavorables.

Las configuraciones territoriales y sociales específicas de cada ámbito constituyen una suerte de cartografía sobre la que pueden comprenderse las características de las redes de

instituciones escolares y de educación y formación para el trabajo locales. En territorios desiguales (Bourdieu, 1999; Harvey, 1977; Riquelme, 1989) las instituciones educativas guardan una estrecha relación con su localización pues pueden verse afectadas según la disponibilidad de servicios básicos tales como agua, gas o electricidad o la llegada de medios de transporte. También, en los territorios se implementan las políticas públicas que buscan la atención de la población que habita en los espacios locales concretos. Este abordaje es significativo también para la política educativa, pues permite una mayor comprensión de los procesos de implementación de los programas y acciones y su incidencia en los procesos educativos.

Los territorios son los ámbitos donde existen barreras que pueden afectar el cumplimiento del derecho de la educación de los adolescentes, jóvenes y los adultos, y se expresan en las distintas escalas territoriales, entendiéndose por esto la referencia o cobertura espacial de las actividades sociales y sus actores (Rofman, 2010).

En cada provincia se seleccionaron localidades, en Santa Fe se optó por la ciudad de Rosario debido a su importancia a nivel nacional, su peso poblacional, la densidad territorial y sus diferencias internas. En Buenos Aires, dada la heterogeneidad y diversidad de la Región Metropolitana de Buenos Aires<sup>1</sup> (Rofman, 2010) se han elegido localidades ubicadas en el norte (tercer cordón) y en el sur (segundo cordón) a fin de contrastar áreas con características sociales y productivas y condiciones de vida diferentes. Otro propósito es indagar acerca del alcance de las políticas nacionales

---

1 La autora puntualiza que "en la particular configuración espacial de una región metropolitana conviven actividades que operan en escalas geográficas muy diversas, un fenómeno que pone en evidencia la complejidad de la construcción territorial en estos espacios. La estructura emergente de la interacción de estas escalas diversas presenta fuertes rasgos de heterogeneidad interna, donde las localidades periféricas muestran rasgos particulares y muy diversos entre sí" (Rofman, 2010: 10).

y bonaerenses e identificar los factores sociales, urbanos, institucionales y educativos que promueven o limitan el acceso a la educación y formación para el trabajo de los adolescentes, jóvenes y adultos.

Las desigualdades educativas deben comprenderse en el marco de los contextos políticos, sociales y económicos dispares. La ampliación de la desigualdad social en Argentina ocurre a partir de los gobiernos autoritarios y las medidas económicas de apertura de mercados desde 1976, la profundización en las políticas neoliberales durante los años '90 y la crisis social del año 2001, que produjeron pobreza, desempleo y el debilitamiento del sector público; como consecuencia, la retroalimentación de las desigualdades y fragmentaciones territoriales preexistentes condujeron al aumento de la desigualdad entre regiones del país pero también al interior de las mismas (Velázquez, 2010).

Por ejemplo, en el Gran Buenos Aires, la dualización territorial implica que se conjugan un proceso de concentración y centralización creciente de los servicios públicos. A la par se produce el proceso de suburbanización mediante el cual la población más beneficiada por el modelo neoliberal habita espacios cerrados (countries, clubes de campo, chacras, etc.) insertos en la trama urbana ocupada tradicionalmente por los sectores populares, visibilizando aún más las distancias sociales (Svampa, 2002: 14).

En estos espacios desiguales se expresa la organización institucional de las jerarquías administrativas de los territorios y su subordinación o capacidad de autonomía a las distintas escalas de gobierno. Esta perspectiva que relaciona territorio, Estado y políticas considera a los procesos políticos y jurídicos que se articulan con el resto de la relaciones sociales en espacios concretos (Castells, 1976).

Un eje a analizar son las diferencias norte-sur entre distintos ámbitos de la Región Metropolitana de Buenos Aires

que implican sectores con características diversas: un núcleo central (Ciudad de Buenos Aires), el área suburbana de la primera y segunda corona que comúnmente se conoce como Conurbano y una periferia compuesta por partidos de la tercera corona que se encuentran vinculados con las demás áreas (Di Virgilio, Guevara y Mejica, 2015). Algunas investigaciones destacan que las disparidades entre la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano son notables. La mitad de los hogares pertenecientes al estrato más alto de clasificación socioeconómica se encuentran en la Ciudad, mientras que en el Conurbano un 60% de los hogares se ubican entre los dos estratos más bajos (Salvia, 2011).

La Región Metropolitana de Buenos Aires dista de ser un territorio homogéneo, pues está jerarquizada en coronas o cordones (primero, segundo, tercero) y en ejes cardinales que evidencian los patrones de desigualdad estructural y de segregación territorial. Las zonas norte, sur y oeste presentan características distintivas. La zona norte es la que más se asemeja a la Ciudad de Buenos Aires y en donde disminuye la proporción de personas adultas pertenecientes a los estratos bajos a la par que aumentan los estratos medios-altos. La zona sur aparece polarizada: disminuyen los sectores medios y aumentan los sectores de los estratos muy bajo y medio alto (Salvia, 2011).

Algunas zonas o partidos de la RMBA, y más marcadamente el Conurbano<sup>2</sup> son un *locus* en el que se depositan representaciones sobre la pobreza, la inseguridad,

---

2 "A partir de 2016, se determinó la conformación del Gran Buenos Aires de la siguiente manera: Ciudad Autónoma de Buenos Aires más 31 partidos, también conocidos como partidos del conurbano bonaerense, a saber: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Cañuelas, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López" (Indec, 2017: 11).

la contaminación y la crisis social. Así, Florencio Varela y Berazategui pertenecen a ese universo del conurbano que reclama agendas propias respecto a temas acuciantes tales como “la vivienda en Berazategui, la municipalización de los servicios en Lanús, la participación en Lomas de Zamora, la salud en Florencio Varela” (Segura, 2015:140).

Hacia el norte, la tercera corona o cordón a partir de los '90 inició un proceso de crecimiento hasta el partido de Zárate gracias a la extensión de las autopistas y el crecimiento de urbanizaciones cerradas en las que se empezaron a concentrar los sectores de mayores recursos. En este eje se encuentran las localidades de Campana y Zárate, ambas localizadas sobre la Ruta Nacional n° 9 la cual continúa hacia la provincia de Santa Fe. Existen conexiones funcionales entre este eje del RMBA y la región Metropolitana de Rosario; y por este motivo se incluye a la ciudad santafecina en el eje norte que se detalla a continuación.

### *El eje norte*

El partido de Campana, en la provincia de Buenos Aires se encuentra a 76 kilómetros de la Capital Federal. Según datos del Censo 2010 tiene 94.461 habitantes, y cuenta con una superficie de 954 kilómetros cuadrados. Por su parte, Zárate cuenta con una superficie de 1.188,85 kilómetros cuadrados, limita con Campana y cuenta con 114.269 habitantes. Este trabajo toma a las ciudades cabeceras (Campana y Zárate respectivamente), y no aborda en detalle otras localidades de los partidos tales como Río Luján o Lima. La inserción territorial de estas localidades en la provincia puede considerarse desde tres perspectivas: como partidos de la Tercera Corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires, como partidos ubicados en el eje del Corredor Productivo del Noreste Bonaerense (COPRONE); y finalmente como una micro-región Zárate-Campana (Municipalidad de Campana, 1999: 6).

Ambas ciudades tienen una destacable interacción económica y social y desde 1976 se denominaban estas relaciones como “sistema Campana-Zárate”, caracterizado por movimientos pendulares de los trabajadores y de abastecimiento que han derivado en instancias de gestión conjunta (Municipalidad de Campana, 2012). Este sistema tiene la característica de ser un área económica local (Mazorra y Beccaria, 2007), pues los desplazamientos cotidianos de la población superan a los límites político-administrativos. Los habitantes de esta área comparten los mercados de trabajo y existen vínculos entre instituciones educativas, culturales y gubernamentales.

Un aspecto distintivo de esta área local, es el predominio del sector manufacturero, con una especialización en los sectores metalmecánico y petroquímico. Esta especialización se expresa en la conformación de clusters en estas ramas, cuyos núcleos son grandes empresas exportadoras, productoras de cementos, autopartes y energía eléctrica. Las grandes empresas son responsables por tres cuartas partes del empleo formal mientras que el aporte de las pequeñas y medianas empresas en este sentido es menor<sup>3</sup> (Municipalidad de Campana, 2012).

Para cada espacio local, es posible mostrar las configuraciones territoriales propias, las tendencias en la distribución de los servicios públicos y de las instituciones, e indicios sobre la accesibilidad a fin de contribuir a la comprensión y planificación de las políticas públicas y educativas.

La ciudad de Campana presenta un territorio fracturado en el que se evidencian procesos de segregación urbana

---

3 La evolución 2003-2011 de la dinámica del empleo por sectores en estas ciudades, registra la mayor cantidad de puestos de trabajo en la industria manufacturera; le siguen en importancia los sectores de transporte, almacenamiento y comunicaciones, la construcción y otros servicios. Registran las menores cantidades de empleados los sectores de agricultura, explotación de minas y canteras, los servicios comunitarios y la enseñanza (fuente SIPA- MTEySS, 2011).

manifiestos en la centralización urbana, la dispersión suburbana, la marcada desigualdad en el acceso a los servicios básicos y la gran heterogeneidad de situaciones entre los barrios y áreas suburbanas (Sassera, 2013, 2014). Zárate presenta algunas tendencias similares a las de Campana. Primero una estructura urbana centralizada, con las mejores condiciones de favorabilidad y el aumento de las condiciones de desfavorabilidad hacia la periferia.

**Cuadro 1. Indicadores de condiciones de vida para áreas locales seleccionadas en Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe. 2010. En porcentajes.**

	Tasa de ocupación	Tasa de desocupación	Al menos un indicador de NBI	Calidad constructiva de la vivienda insuficiente	Calidad de conexión a los servicios básicos insuficientes
Provincia de Buenos Aires	64,1	4,1	8,2	15,5	39,9
Campana	63,2	4,0	8,7	16,5	39,9
Zárate	56,5	5,6	9,1	14,8	30,4
Provincia de Santa Fe	61,2	3,8	6,4	13,4	36,7
Rosario	62,9	4,3	6,6	10,6	25,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2010. PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET.

Rosario (provincia de Santa Fe) es una de las ciudades más importantes del país y conforma una amplia área metropolitana. La ciudad forma parte de una subregión denominada Rosafé, que va desde Puerto San Martín (40 km al norte de Rosario) hasta Villa Constitución (40 km al sur). En este contexto, Rosario es el centro económico productivo pues concentra empresas exportadoras de aceites, granos y subproductos localizadas en la margen derecha del río Paraná (Observatorio PYME, 2009).

En la ciudad están radicados el 62% de los establecimientos industriales santafecinos y genera el 53% del empleo de la provincia de Santa Fe. Las principales industrias son alimentos (21% de la actividad industrial) y la metalmecánica (18%). También se localizan empresas petroquímicas, papeleras, madereras, textiles y plásticas. Los servicios y

comercio, el turismo, las actividades culturales y recreativas explican el crecimiento del sector terciario durante los últimos años (CCFP-Rosario, 2011).

### *El eje sur*

Florencio Varela y Berazategui son partidos del sur del Conurbano bonaerense que ingresan en la clasificación de unidades territoriales parcialmente urbanizadas. Los territorios de ambas localidades comparten algunas características: un “centro” urbano con bajos índices de necesidades básicas insatisfechas pero que aumentan hacia la periferia donde las condiciones de vida de la población son menos favorables. La polarización social se manifiesta en la gran cantidad de barrios con nivel socioeconómico bajo y asentamientos irregulares, mientras que en muchas de las zonas suburbanizadas se produce la expansión inmobiliaria de los barrios cerrados (Salvia, 2011).

Respecto a las características económicas, el sur del conurbano es un área heterogénea que no presenta una especialización productiva clara, aunque en ambas localidades se concentran locales destinados a la actividad “comercio por mayor y menor y reparaciones”. Florencio Varela se caracteriza por registrar el menor desarrollo de la actividad manufacturera del sur del conurbano; también porque las actividades de horticultura son significativas (Fundación Observatorio Pyme, 2008).

**Cuadro 2. Indicadores de condiciones de vida para áreas locales seleccionadas del conurbano bonaerense. 2010. En porcentajes.**

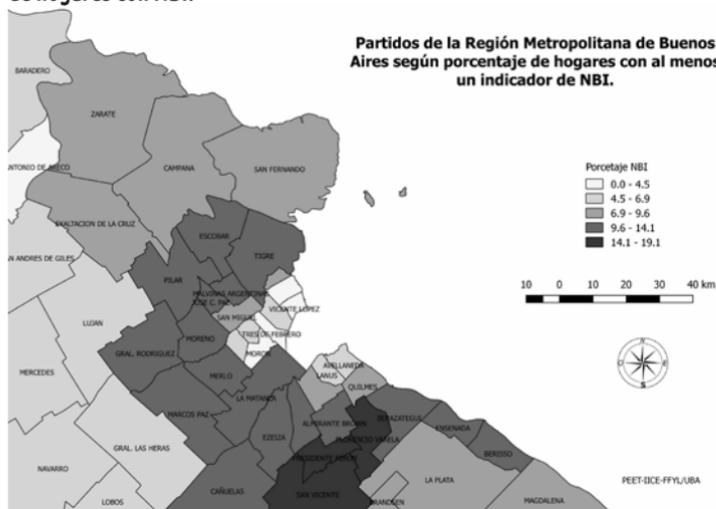
	Ocupación (%)	Desocupación (%)	NBI*	Calidad constructiva de la vivienda insuficiente	Calidad de conexión a los servicios básicos insuficientes
Provincia de Buenos Aires	64,1	4,1	8,2	15,5	39,9
Conurbano (24 partidos)	64,8	4,4	9,2	18,0	44,5
Berazategui	63,0	5,2	10,4	14,6	24,5
Florencio Varela	62,3	5,4	17,0	32,6	55,7

\*Al menos un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2010. PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET.

De las localidades estudiadas, Florencio Varela es la que presenta los indicadores más negativos: la proporción de hogares con calidad constructiva insuficiente y con necesidades básicas insatisfechas duplica al promedio provincial, aunque la situación del resto de las ciudades es heterogénea. Por ejemplo la gran desigualdad de Campana se manifiesta en la alta proporción de hogares con calidad insuficiente a los servicios básicos y de construcción de la vivienda.

**Mapa 1. Partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires por porcentaje de hogares con NBI.**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2010. PEET-ICE-FFyL/UBA-CONICET.

A pesar del diagnóstico realizado que da cuenta de las disparidades internas de Rosario, algunos indicadores apuntan a que tanto la proporción de hogares con NBI y la insuficiencia en su calidad constructiva y conexión a los servicios básicos son menores al promedio de la provincia de Santa Fe, y aún al de algunas de las localidades bonaerenses analizadas.

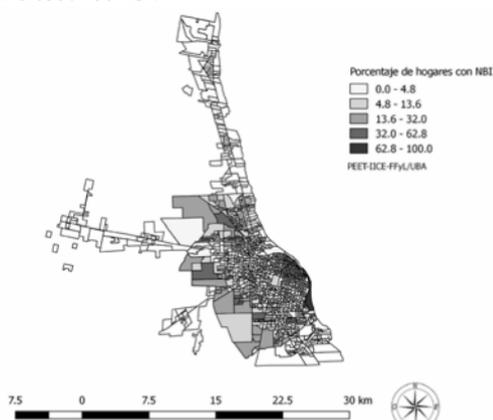
**Cuadro 3. Indicadores de condiciones de vida. Rosario. Censo 2010.**

	Ocupación (%)	Desocupación (%)	NBI*	Calidad constructiva de la vivienda insuficiente	Calidad de conexión a los servicios básicos insuficientes
Provincia de Santa Fe	61,2	3,8	6,4	13,4	36,7
Rosario	62,9	4,3	6,6	10,6	25,6

\*Al menos un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2010. PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET.

**Mapa 2. Ciudad de Rosario y Gran Rosario. Porcentaje de hogares con al menos un indicador de NBI.**



Fuente: Elaboración propia sobre el Censo 2010. PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET.

En estos contextos, heterogéneos entre sí pero que además presentan realidades dispares al interior de los mismos, toman forma las desigualdades educativas. Es en los espacios locales donde se puede dar cuenta de los procesos concretos que intervienen en la diferenciación institucional y la segmentación educativa.

## 2. El diseño de las políticas de obligatoriedad, inclusión y terminalidad educativa para jóvenes y adultos

La atención de las necesidades educativas de los jóvenes y adultos ha sido recolocada como tema de la política educativa, tanto en el plano de la ley como de las acciones, luego de que la reforma educativa de la década del noventa la relegara como régimen especial. La Ley de Educación Nacional (n° 26.206/06) restituyó a la educación permanente de jóvenes y adultos como una modalidad del sistema educativo nacional, mientras otras leyes del período establecen objetivos referidos a esta modalidad<sup>4</sup>. Desde el sector educativo nacional se implementaron programas específicos para apoyar las trayectorias de quienes están en las escuelas de adultos así como para la vuelta a los estudios de los que fueron excluidos (Plan FinEs y Plan de Alfabetización “Encuentro”), a la par que en el Consejo Federal de Educación fueron acordados marcos normativos, curriculares y acciones de fortalecimiento de la gestión y la planificación. Las provincias, en tanto responsables de los niveles primarios y secundarios, también han implementado sus propios programas de inclusión de adolescentes, jóvenes y adultos en coordinación o superposición con los nacionales.

Desde la perspectiva de Bernstein es posible interpretar a las políticas educativas y sociales como textos y discursos producidos en el campo oficial del Estado y que luego pueden ser recontextualizados por los agentes y actores responsables de su implementación en el nivel nacional, provincial y local. El discurso oficial en

---

4 Las leyes de Financiamiento (26.075/2005) y de Educación Técnico-Profesional (26.058/2006) incorporaron objetivos vinculados a la erradicación del analfabetismo, el fortalecimiento de la oferta y la articulación de la formación profesional con programas de alfabetización y educación primaria y secundaria.

educación y en los otros campos del Estado encarnado en las leyes y acciones que integran la agenda consensuada a nivel nacional, conforman “el efecto del trabajo de las prácticas políticas del Estado sobre los discursos, las prácticas y las relaciones sociales” (Bernstein y Díaz, 1984). Los responsables de la conducción educativa en las provincias, ministros y técnicos interpretan las políticas formuladas y/o acordadas en el nivel nacional e intervienen en la recontextualización a partir de los recursos político-técnicos, pedagógicos y hasta económico-financieros de los que disponen o logran negociar con los otros agentes del campo oficial. A su vez, las políticas siguen siendo adaptadas e interpretadas por los actores en el curso de su implementación (Bernstein, 2001). Los sujetos que se encargan de la puesta en funcionamiento, de la operativa de las políticas concretas –inspectores, coordinadores, directivos– no reciben pasivamente los lineamientos emanados desde las instancias superiores o centrales, sino que construyen interpretaciones, sentidos y prácticas que traducen esas políticas a sus contextos de acción.

Las posibilidades de traducción de las políticas dependerán del consenso y los acuerdos que hayan alcanzado para su desarrollo en función de: la formulación más o menos precisa de los objetivos y las metas a alcanzar, el monto y el destino de los recursos que se asignan, así como los controles que se aplican sobre su uso, el período de ejecución previsto, el rol asignado en la operatoria a los diferentes sectores y áreas provinciales y municipales, las funciones que deben realizar las instancias provinciales y las regionales de educación, hasta llegar a las instituciones educativas y/o otras instituciones (sociedad civil, etcétera), entre otros. Estos aspectos actúan limitando la interpretación de las políticas y la adaptación de

las normativas en acciones orientadas a cumplir con los propósitos de los programas en contextos con múltiples restricciones de recursos materiales y humanos.

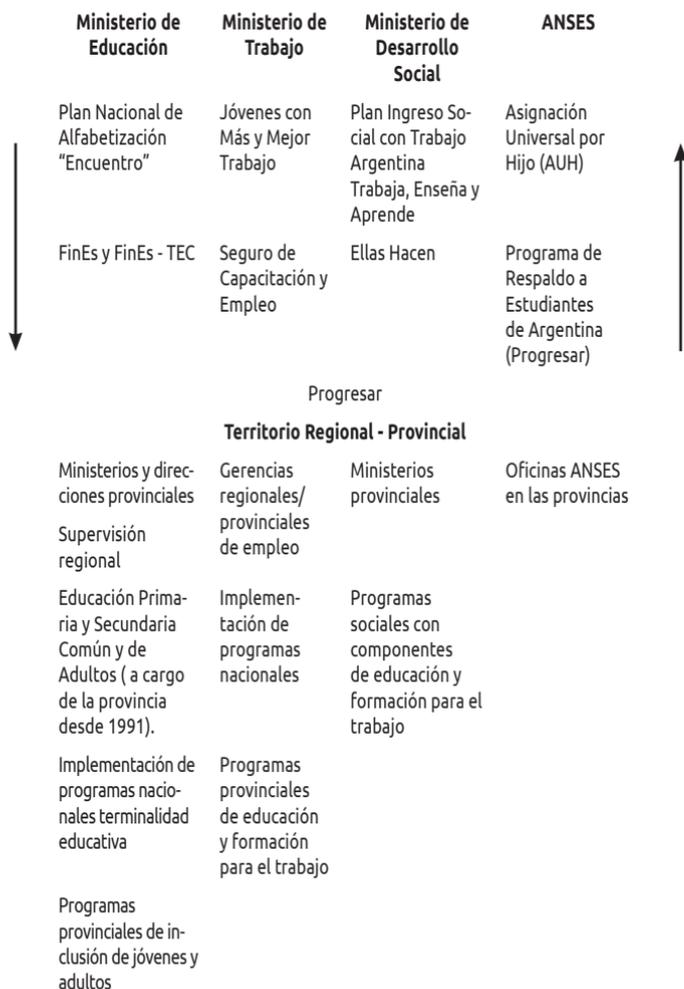
En nuestro país, el análisis de estas traducciones o recontextualizaciones de las políticas y programas educativos tiene como marco el funcionamiento descentralizado del sistema educativo, donde las relaciones entre la nación y las provincias, en torno a las responsabilidades y funciones que son atribuibles a cada nivel y la distribución de los recursos, han resultado conflictivas a lo largo de la historia. El último proceso de transferencia de los servicios educativos en la década del noventa reforzó los esquemas y disparidades previas entre las provincias; el mapa resultante fue de mayor fragmentación y dependencia del gobierno nacional como forma subsidiaria de sostenimiento del sistema educativo regular (Riquelme, 2004 y Riquelme y Kodric, 2013).

Los estudios realizados a fines de la década del noventa, ya finalizada la transferencia del nivel secundario y superior planteaban la debilidad de muchas provincias para responder a las nuevas funciones, especialmente se advertía que “el fortalecimiento de las provincias y el reempoderamiento de las provincias en la conducción educativa de la educación secundaria, –como genuinas coordinadoras del nivel secundario–, constituye la encrucijada de la política educativa, pues debe conciliarse con el rol del ministerio de educación central, al que debe corresponder, genuinamente, la coordinación entre provincias y la búsqueda de líneas o espacios comunes de intercambio provincial” (Riquelme, 2004: 220). Las acciones dirigidas a los cuerpos técnicos de las jurisdicciones fueron encaradas en paralelo y/o a posteriori de la transferencia y a la par que se reformaba la estructura de niveles y ciclos.

Investigaciones más recientes dan cuenta en los dos mil de una mayor predisposición al diálogo y adecuación de ciertas líneas programáticas, a las necesidades específicas de cada territorio y mayores preocupaciones vinculadas a la problemática de la calidad educativa (Riquelme y Kodric, 2013). Sin embargo, las diferencias entre provincias se mantienen y en muchas los técnicos son escasamente consultados respecto a las situaciones de partida, las problemáticas a atender y las posibles adaptaciones a la realidad provincial.

Este apartado desarrolla las transformaciones del sistema educativo a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional, con foco en lo sucedido en la educación de jóvenes y adultos en Buenos Aires y Santa Fe. El objetivo central es poner en evidencia los alcances y las tensiones entre el discurso de las leyes que reconocen la obligatoriedad de los niveles primario y secundario como base de la educación permanente y la implementación de las políticas y programas en cada territorio provincial.

**Gráfico 1. Relaciones político-funcionales entre áreas del Estado vinculadas a la atención educativa de jóvenes y adultos**



Fuente: PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET.

El gráfico 1 (ya presentado en el capítulo 3) muestra la diversidad de agentes, programas y acciones que desde el gobierno nacional y provincial se diseñan e implementan para la atención educativa de jóvenes y adultos. En las provincias de Buenos Aires y Santa Fe coexisten programas nacionales (Planes de Mejora Institucional, Plan Nacional de Becas, Conectar Igualdad, Plan de Alfabetización, FinEs y FinEs-Tec, Progresar, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo) con otros de origen provincial (COA, FinEs, FinEs 2, Plan Vuelvo a Estudiar, Nueva oportunidad), cuyo funcionamiento en algunos casos ha planteado adaptaciones y coordinaciones entre niveles y sectores.

## 2.1 Las transiciones críticas de la educación secundaria común y de jóvenes y adultos en las provincias

A nivel nacional, los cambios impulsados por la normativa educativa de la última década, implicaron una nueva “transición crítica” dada por la modificación en la estructura del sistema y el establecimiento de la obligatoriedad del nivel secundario<sup>5</sup>. La noción de transiciones críticas en la educación fue desarrollada por una de las autoras de este libro (Riquelme, 2004) en la interpretación de las consecuencias de las reformas implementadas en la década del noventa, como “cambio considerable, que ya sea para mejorarse, ya sea para agravarse, sobreviene en una enfermedad” o “un momento decisivo y de graves consecuencias en un negocio importante” o “un juicio que se hace de una cosa, después de haberlo sometido a un examen cuidadoso” (Riquelme, 2004: 77).

---

5 “El Sistema Educativo Nacional tendrá una estructura unificada en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles y modalidades de la educación y la validez nacional de los títulos y certificados que se expidan” (Ley n° 26.206, art. 15).

Este concepto puede ser nuevamente útil para comprender el escenario que resulta de las leyes y medidas formuladas desde 2005 que establecen el cambio de la estructura de niveles y modalidades del sistema, la obligatoriedad del nivel secundario; el reconocimiento de la educación técnico-profesional (además de la ley específica de la modalidad) y el reposicionamiento de la educación permanente de jóvenes y adultos.

La nueva transición se desarrolla sobre un sistema educativo fragmentado entre jurisdicciones y al interior de cada una como resultado de la reforma educativa de los noventa...

... a tal punto, que es común escuchar los problemas que acarrea la existencia en Argentina de veinticuatro sistemas educativos, es decir, tantos como provincias, con las consecuencias que ello tiene sobre la articulación educativa horizontal y vertical entre provincias, niveles e instituciones escolares, y hasta en las instituciones de un mismo ámbito geográfico (Riquelme y Herger, 2015: 141).

Las provincias, responsables principales del funcionamiento del sistema educativo, tienen nuevamente el desafío de un proceso de transición desde la educación general básica (EGB) y el polimodal hacia la primaria y secundaria, en el marco de la extensión de la obligatoriedad. La investigación pudo caracterizar el proceso de transición crítica en Buenos Aires y Santa Fe del nivel secundario común y de jóvenes y adultos en tanto condiciona el desarrollo de los programas dirigidos a la inclusión educativa de los adolescentes, jóvenes y adultos.

En la provincia de Buenos Aires, la “transformación educativa” de los noventa significó una alta diversificación de la oferta institucional y ubicar el tercer ciclo de

la EGB (EGB3) en las ex escuelas primarias, proceso que concluyó hacia 2001 (Freytes, 2007). En este contexto, la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) y de la Ley de Educación Provincial plantearon el ordenamiento y homogeneización tendientes a dar respuesta a la obligatoriedad del nivel secundario. Sin embargo, en 2009 la provincia aún presentaba diversidad de establecimientos: ciclos básicos y ciclos orientados de secundaria incompleta, combinaciones de EGB3 con Polimodal, Escuelas Medias, Anexos, Extensiones y Secundarias Completas de 6 y 7 años (DINIECE 2011a, Provincia de Buenos Aires Disposición 50/08).

La educación secundaria en la provincia tiene en la actualidad una duración de seis años, y se estructura en un Ciclo Básico y un Ciclo Orientado. Uno de los aspectos claves de la transición en Provincia de Buenos Aires reside en la creación de las Escuelas Secundarias Básicas (ESB) a las cuales se les ha dado la misión de garantizar las trayectorias educativas de los adolescentes. Sin embargo, el quiebre de las trayectorias es reconocido como una posibilidad ya que la transición de la primaria a la ESB incluye riesgos, entre ellos “quedar fuera de la escuela” (Dirección de Educación Secundaria Básica, s/f). Esta diversidad de situaciones y de establecimientos con diferentes características impactan en la escolarización de los adolescentes y en las oportunidades de aprendizaje, pues el tipo de establecimiento y el quiebre entre niveles y ciclos inciden en la trayectoria escolar de los alumnos.

En lo que refiere al ciclo superior, la provincia definió las orientaciones en función de la experiencia del sistema educativo bonaerense en el marco de los tres objetivos otorgados a la educación secundaria: la formación de ciudadanos, la preparación para el mundo del trabajo y la continuación de los estudios superiores (DGCyE, 2010).

En la provincia de Santa Fe, la implementación de la Ley Federal se produjo de manera más gradual que en Buenos Aires debido –entre otros factores– a la fuerte resistencia docente. En cuanto a la aplicación del EGB3, existieron tres modelos: uno para las escuelas rurales (siguiendo el modelo del Proyecto 7 del Plan Social Educativo), otro para las escuelas de barrios “populares” periféricos a las grandes ciudades en el que se ubicó a los 8° y 9° años en las escuelas primarias; en tercer lugar, el modelo orientado a las clases medias que tradicionalmente accedían al nivel consistió en articular las escuelas primarias y secundarias, manteniendo los 7°, 8° y 9° en la escuela secundaria (CIPPEC, 2002).

La provincia, que encaró un proceso participativo de elaboración de la Ley Provincial de Educación, optó por una estructura de 7 años de escuela primaria y 5 años de escuela secundaria (6 años para la escuela técnica). Esta opción fue justificada en la “tradicción del sistema educativo santafecino, y que el pasaje de los anteriores 8° y 9° a 1° y 2° y su constitución en el Ciclo Básico, responde a “que el desarrollo de estos dos años conformaron una cierta unidad curricular, una correlación institucional y una localización práctica, lo que permitirá una implementación pedagógica adecuada y gradual” (Decreto 2885/07)<sup>6</sup>.

Respecto a la educación de jóvenes y adultos, la Ley de la provincia de Buenos Aires establece que esta modalidad tiene como finalidad central garantizar el derecho a la educación a lo largo de toda la vida para cumplir con la obligatoriedad escolar y favorecer la continuidad de la formación integral<sup>7</sup>.

---

6 Un rasgo de la política educativa santafecina consiste en la abundancia de decretos, circulares y resoluciones que regulan de manera inorgánica al sistema educativo y la ausencia de una ley provincial que unifique criterios (CIPPEC, 2002).

7 Ley Provincial 13688, art.41.

La oferta de educación secundaria está organizada en torno a los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS), dependientes de la Dirección de Educación de Adultos y de Bachilleratos de Adultos que funcionan en la Dirección de Secundaria y Técnica. Ambos tipos de oferta tienen una duración de 3 años y pueden cursarse de manera presencial, semipresencial y a distancia, en distintos turnos.

En esta provincia, la orientación hacia la inclusión educativa y la terminalidad de la educación secundaria de adolescentes, jóvenes y adultos fue encarada aún antes que en el nivel nacional, pues ya en 2003 se crean en los Centros de Orientación y Apoyo (COA) destinados a jóvenes y adultos que adeudan asignaturas y/o espacios curriculares del último año del secundario<sup>8</sup>. En 2008, los COA se fusionan con el Plan Nacional de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs), dando lugar al Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela (COA-FinEs) desarrollado por la Dirección Provincial de Educación Secundaria conjuntamente con la Dirección de Educación de Adultos y la Dirección Provincial de Política Socio Educativa.

En octubre del año 2010, la Dirección de Educación de Adultos asumió una segunda etapa del FinEs, denominada FinEs2 y destinada a jóvenes y adultos mayores de 18 años que no cumplieron la educación secundaria, con especial referencia a los trabajadores de las cooperativas del Plan Argentina Trabaja y de entidades gremiales. Esta línea se transformó en un componente del Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela, con una propuesta de modalidad presencial de dos cuatrimestres por año, correspondientes al 1°, 2° y 3° año del Plan de Estudios de CENS.

---

8 Res. 3093/03 DGCyE.

Otra política de la provincia de Buenos Aires dirigida a los jóvenes y los adultos es el Maestro Fortalecedor del Ingreso y la Trayectoria Educativa (MCFIT). Estos maestros realizan el acompañamiento de jóvenes de 15 a 17 años que ingresan a la escuela secundaria y que provienen de escuelas primarias de adultos, de primarias comunes o que no han podido cursar la secundaria común.

La transformación del Plan por la sumatoria de componentes, las distintas dependencias y denominaciones con el que se lo conocen fue generando confusiones y dificultades para los jóvenes y adultos a los que están dirigidos (Toscano y Serial, 2012). A su vez, las traducciones y recontextualizaciones ocurridas en los distintos espacios locales, también contribuyeron a la desorganización en la implementación de la política, de su gestión cotidiana y a cierta deslegitimación del Plan aún entre algunos actores del mismo sistema educativo (Herger y Sasserá, 2016).

En la provincia de Santa Fe, la educación de jóvenes y adultos está vinculada a la inclusión educativa ajustada a la realidad regional y la transformación de la sociedad y la cultura (Ministerio de Educación de Santa Fe, 2014) a través de las ofertas de nivel primario, secundario, articulación con la formación profesional y planes específicos de terminalidad educativa.

El nivel primario plantea un diseño curricular específico, en tanto debe ser flexible y abierto. En este sentido, cuenta con una estructura curricular modular que permite a los alumnos decidir, en la medida de las posibilidades personales e institucionales, la planificación del proceso de formación, a lo largo de tres niveles. Además, desde la modalidad se propicia la articulación entre los establecimientos de nivel primario y los Centros de Capacitación Laboral para Adultos (CECLA) mediante el programa de formación "Articulación de Educación Primaria para Adultos y Capacitación Laboral".

La educación secundaria funciona en las llamadas escuelas de educación media para adultos (EEMPA) dirigidas a los jóvenes y adultos a partir de los 18 años y con una duración de seis cuatrimestres, es decir uno por cada año de la escuela de enseñanza media común, salvo el primer año que abarca dos cuatrimestres<sup>9</sup>.

La terminalidad educativa está siendo atendida a través de un plan que se desarrolla desde 2013 –Plan Vuelvo a Estudiar<sup>10</sup>–, dependiente de la Subsecretaría de Planificación y Articulación Educativa. El mismo se propone la "búsqueda de aquellos jóvenes y adultos que no han completado sus estudios en los tiempos previstos, para acercarlos alternativas que garanticen el derecho a la educación en pos de un ejercicio pleno de la ciudadanía" (Ministerio de Educación de Santa Fe, Resolución 825/15).

El Plan cuenta con tres líneas estratégicas de implementación que atienden a las situaciones diferenciales de la población: Territorial (fue el primer componente del programa en implementarse), Tiempo de Superación (alternativa para quienes no pueden asistir en horarios regulares a la escuela por motivos laborales); y Vuelvo Virtual (opción semipresencial). Los objetivos del plan destacan que surgió como una serie de acciones para abordar la problemática de los adolescentes y jóvenes de manera integral e intersectorial. La coordinación entre referentes regionales, referentes instituciones de las escuelas y equipos interdisciplinarios que realizan el trabajo territorial de búsqueda de estudiantes es otra característica distintiva del plan.

---

<sup>9</sup> Decreto Nº 4297 del año 1976.

<sup>10</sup> "El Plan Vuelvo a Estudiar de inclusión socioeducativa de nivel secundario para jóvenes y adultos de la Provincia de Santa Fe. Líneas estratégicas, territorialidad, calidad social y articulaciones con otros actores gubernamentales y no gubernamentales en el marco de la política pública del Estado santafesino" (Balagué, C.; C. Gerlero, y S. Copertari; véase Dossier de este libro).

El trabajo territorial y las posibilidades de contextualización y traducción parecen estar dadas desde la formulación y los propósitos de esta política desarrollada por el sector educativo de Santa Fe, cuyos alcances a lo largo de los años puede consultarse en el Dossier<sup>11</sup>.

## 2.2 Políticas de educación, desarrollo social y trabajo

Los jóvenes y adultos constituyen grupos de atención tanto del sector educación, desarrollo social y de trabajo y desde la última década de la seguridad social, a través de políticas y programas que en algunos casos se orientan a fortalecer la oferta regular del sistema y a generar ofertas alternativas y flexibles (FinEs y Programa Encuentro, por ejemplo) y en otros apuntan a sostener los ingresos de los sujetos y sus familias e impactan en la demanda de primaria, secundaria y superior por medio de las condicionalidades y contraprestaciones (Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Plan Ingreso Social con Trabajo, Progresar).

En las provincias de Buenos Aires y Santa Fe coexisten diversos programas con componentes de educación y formación para el trabajo para la población joven y adulta que dependen tanto del gobierno nacional como del provincial. La fragmentación institucional y la superposición entre los programas de distintos sectores del Estado, especialmente educación y trabajo, implica que sus líneas principales pueden convocar a las mismas poblaciones y a las mismas instituciones de formación, pero sin coordinar acciones entre sí.

Mientras que los gobiernos provinciales son los responsables de la oferta del nivel primario y secundario, el sector educación del gobierno nacional aparece en cada territorio a

---

11 Véase Balagué, C.; C. Gerlero, y S. Copertari "El Plan Vuelvo a Estudiar de inclusión socioeducativa de nivel secundario para jóvenes y adultos de la Provincia de Santa Fe. Líneas estratégicas, territorialidad, calidad social y articulaciones con otros actores gubernamentales y no gubernamentales en el marco de la política pública del Estado santafesino".

través de programas específicos orientados a favorecer el acceso, la permanencia, la vuelta y la completitud del sistema educativo, dada la obligatoriedad de la educación secundaria. Ambas provincias desarrollan además programas propios para la terminalidad de primaria y secundaria que ya fueron presentados: las diferentes versiones del Plan FinEs que la provincia de Buenos Aires incorporó como Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela y el Programa Vuelvo a Estudiar en sus distintas modalidades en Santa Fe (Ver Balagué, Gerlero, y Copertari en Dossier).

**Cuadro 4. Programas de educación y formación para el trabajo. Provincia de Buenos Aires. 2015.**

Educación Formal	Educación y Formación para el Trabajo			
Sector Educación	Sector Educación	Sector Trabajo	Desarrollo Social	Seguridad Social
<b>Programas Nacionales</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Plan Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE e INET)</li> <li>&gt; Conectar Igualdad</li> <li>&gt; Centro de Actividades Juveniles</li> <li>&gt; Plan de Alfabetización "Encuentro"</li> <li>&gt; Plan Fines Primaria y Secundaria (con Provincia)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Seguro de Capacitación y Empleo</li> <li>&gt; Jóvenes con Más y Mejor Trabajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Argentina Trabaja</li> <li>&gt;Ellas Hacen</li> <li>&gt;Argentina trabaja, enseña y aprende</li> <li>&gt;FinEs2</li> </ul>	AUH * Progresar *
<b>Programas Provinciales</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Educación Primaria y Secundaria Común y de Adultos ( a cargo de la provincia desde 1991).</li> <li>&gt; Becas estudiantiles</li> <li>&gt; Patios Abiertos</li> <li>&gt; Plan provincial de alfabetización</li> <li>&gt; Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela</li> <li>&gt; FinEsO/FinEs2/ FinEsTEC</li> </ul>	Centros de formación profesional	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia (ALAS).</li> <li>&gt; Programa de Regularización de Empleados de casa particulares</li> <li>&gt; Plan de Promoción, Preservación y Regularización del Empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Barrios bonaerenses</li> <li>&gt; El trabajo dignifica</li> <li>&gt; Igualdad Socioproductiva</li> <li>&gt; Envión</li> </ul>	

\* Si bien la gestión y los recursos de estos Programas son administrador por ANSES, las contraprestaciones remiten a la obligatoriedad educativa o de formación profesional.

Fuente: elaboración propia sobre la base de relevamiento en páginas web. PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET..

Los sectores de Trabajo y Desarrollo Social de la Nación intervienen en las provincias a través de los programas dirigidos a los jóvenes (Jóvenes con Más y Mejor Trabajo), a los trabajadores adultos (Seguro de Capacitación y Empleo) y a la conformación de cooperativas (Argentina Trabaja). A su vez, los mismos sectores del gobierno provincial también desarrollan programas propios con objetivos y acciones similares, tales como el Programa "Nueva oportunidad" en el caso de Santa Fe y el Programa Envión o el ALAS en la provincia de Buenos Aires.

Los cuadros resumen la interpretación de las políticas y programas de la educación y formación para el trabajo en Buenos Aires y Santa Fe según nivel de gobierno y sectores intervinientes y ponen en evidencia que los sectores de gobierno principales en este ámbito son Educación, Trabajo y Desarrollo Social y posteriormente el ANSES, por la ejecución de programas de transferencia condicionadas de ingreso (AUH y Progresar) que se dirigen a las personas y tiene impactos sobre la demandas de los sistemas educativos provinciales.

**Cuadro 5. Programas de educación y formación para el trabajo. Provincia de Santa Fe. 2015**

Educación Formal	Educación y Formación para el Trabajo			
Sector Educación	Sector Educación	Sector Trabajo	Desarrollo Social	Seguridad Social
<b>Programas Nacionales</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Plan de Mejoras Institucional</li> <li>&gt; Plan Nacional para la Educación Secundaria Obligatoria</li> <li>&gt; Plan Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE e INET)</li> <li>&gt; Conectar Igualdad</li> <li>&gt; Plan Alfabetización "Encuentro"</li> <li>&gt; Plan FinEs</li> <li>&gt; AUH*</li> <li>&gt; Progresar*</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Seguro de Capacitación y Empleo</li> <li>&gt; Jóvenes con Más y Mejor Trabajo</li> <li>&gt; Progresar*</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; AUH*</li> <li>&gt; Progresar*</li> </ul>

Programas Provinciales			
> Educación Primaria y Secundaria Común y de Adultos (a cargo de la provincia desde 1991) > Becas educativas provinciales > Plan Vuelvo a Estudiar: Vuelvo Virtual, Tiempo de Superación	> Centros de formación profesional: CECLA y CFP	> Programa de Orientación, Cuidado y Formación > Programa "Nueva oportunidad" > Programa REDES – Formación para el trabajo	> Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil > Programa de Abordaje Realidad Adolescente > Beca de capacitación > Emprendimiento Panaderil Sara Furman

\* Si bien la gestión y los recursos de estos Programas son administrados por ANSES, las contrataciones remiten a la obligatoriedad educativa o de formación profesional. \*\* Se empezó a implementar en 2016.

Fuente: elaboración propia sobre la base de relevamiento en páginas web. PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET

Siguiendo desarrollos previos del PEET (Riquelme y Herger, 2005; Riquelme, 2007) es posible plantear ejercicios que contrastan la demanda social educativa con la cobertura de algunas instancias dirigidas a su atención en las provincias estudiadas. La estimación en educación de adultos de tasas que vinculan la matrícula y la población con bajo nivel educativo según grupos de edad es ilustrativa de los desafíos aún pendientes dado que la matrícula más joven de la primaria de adultos (16 a 29 años) representa solo una cuarta parte de la demanda potencial, siendo de casi un 36% en la provincia de Buenos Aires y de menos del 20% en Santa Fe.

**Cuadro 6. Tasa de atención de la educación de jóvenes y adultos según nivel educativo. 2010.**

	Total País	Buenos Aires	Santa Fe
<b>Tasa de atención en primaria de adultos</b>			
Matrícula de 16 años y más/población de 18 años y más con primaria incompleta	5,3	9,3	6,2
Matrícula de 16 a 29 años/población de 18 a 29 años con primaria incompleta	24,1	35,8	18,5
<b>Tasa de atención en secundaria de adultos</b>			
Matrícula de 16 años y más/población de 18 años y más primaria completa o secundaria incompleta	4,5	6,6	4,7
Matrícula de 16 a 29 años/población de 18 a 29 años con primaria completa o secundaria incompleta	68,5	69,5	50

Fuente: Elaboración propia del PEET-IICE/UBA UBACyT 2014-2017 sobre la base de: a) Censo de Población 2010, INDEC; b) Relevamiento Anual 2014. DiNIECE.

Las tasas descienden a menos del 10% al considerar al total de la población de 18 años y más con primaria incompleta, variando entre el 5,3% en el total del país al 9,3% en la provincia de Buenos Aires.

### Cuadro 7. Beneficiarios y recursos monetarios de programas del empleo y sociales. 2014. Absolutos y porcentajes.

#### a) Total país

Programas	Población		Recursos monetarios totales	
	Absolutos	%	en miles de \$	%
<b>Programas del Ministerio de Trabajo (a)</b>				
<b>Total de Personas en Políticas de Transferencia de Ingreso de la Secretaría de Empleo (2014)</b>	<b>677.621</b>	<b>100</b>	<b>2.699.029</b>	<b>100</b>
Seguro de Capacitación y Empleo	124.078	18,3	363.296	13,5
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	223.225	32,9	617.755	22,9
Otros programas nacionales de empleo	235.549	34,8	1.105.717	41
Becas e incentivos	94.769	14	612.261	22,7
<b>Desarrollo Social (b)</b>				
Argentina Trabaja (marzo 2015)	107.186	56,9		
Ellas Hacen (marzo 2015)	81.310	43,1		
<b>ANSES (c)</b>				
Progresar (dic. 2014)	904.950		651.564	

Fuente: Elaboración propia del PEET-IICE/UBA UBACyT 2014-2017 sobre la base de: a) MTEySS (procesamiento especial), b) Procesamiento especial brindado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; c) Página web ANSES.

#### b) Provincias de Buenos Aires y Santa Fe

Programas	Provincia de Buenos Aires				Santa Fe			
	Población		Recursos monetarios totales		Población		Recursos monetarios totales	
	Absolutos	%	\$	%	Absolutos	%	\$	%
<b>Programas del Ministerio de Trabajo (a)</b>								
<b>Personas en Políticas de Transferencia de Ingreso de la Secretaría de Empleo (2014)</b>	<b>137.787</b>	<b>100</b>	<b>467.477.432</b>	<b>100</b>	<b>36.337</b>	<b>100</b>	<b>190.494.380</b>	<b>100</b>
Seguro de Capacitación y Empleo	20.091	14,6	46.989.025	10,1	6.624	18,2	21.715.950	11,4
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	67.940	49,3	166.007.431	35,5	12.264	33,8	57.184.799	30

Otros programas nacionales de empleo	38.047	27,6	174.792.034	37,4	13.030	35,9	81.989.240	43
Becas e incentivos	11.709	8,5	79.688.942	17	4.419	12,2	29.604.391	15,5
<b>Desarrollo Social (b)</b>	<b>124.744</b>	<b>100</b>						
Argentina Trabaja (marzo 2015)	81.268	65,1						
Ellas Hacen (marzo 2015)	43.476	34,9						
<b>ANSES (c)</b>								
Progresar (dic. 2014)	287.633		207.095.760		52.124		37.529.280	

Fuente: Elaboración propia del PEET-IIICE/UBA UBACyT 2014-2017 sobre la base de: a) MTEySS (procesamiento especial).. b) Procesamiento especial brindado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; c) Página web ANSES.

En el nivel secundario la asistencia de la población joven es relativamente más alta pues alcanza casi el 70% en el total país y en provincia de Buenos Aires, y el 50% en Santa Fe. Sin embargo la matrícula total representa apenas el 4,5% de la población de 18 años y más con secundario incompleto en el total país. Ello podría dar cuenta de impactos positivos de las políticas educativas de la última década en términos de incentivar la vuelta a la escuela secundaria de la población más joven, es decir de aquellos que probablemente abandonaron el nivel pocos años atrás y buscan completarlo en la modalidad de adultos.

El análisis de la política de empleo y social muestra la importancia de los programas dirigidos a jóvenes que representan al 33% del total de beneficiarios, seguidos por otros programas de empleo y el Seguro de Capacitación y Empleo. Sin embargo, en términos de recursos asignados, las asignaciones para los jóvenes alcanzan el 23%, mientras que a otros programas nacionales de empleo se destina más del 40%. En la provincia de Buenos Aires, los programas de empleo dirigidos a los jóvenes tienen un peso relativo mayor que en el total país y que en Santa Fe, en tanto representan el 50% del total de beneficiarios y cerca del 36% de los recursos. Entre los programas del Ministerio de Desarrollo Social destaca la línea

dirigida a las mujeres de condición social y educativa más vulnerable (Ellas Hacen), que incluye formación en derechos, oficios y educativa, a través del plan FinEs. Cabe recordar que el programa Argentina Trabaja no tiene desarrollo en la provincia de Santa Fe.

### 2.3 Las políticas de educación y formación para el trabajo en los espacios locales

El entramado de las políticas de educación y formación para el trabajo en los espacios locales resulta complejo en tanto entrecruza acciones y políticas formuladas en el nivel nacional y en distintos sectores (trabajo y empleo, desarrollo social, seguridad social, educación) con acciones y políticas provinciales y aún de cada municipio o ciudad. A su vez, en estos ámbitos se han ido configurando actores específicos que median entre las políticas de los otros niveles y los sujetos de derecho: las oficinas de empleo locales y las dependencias municipales de empleo, capacitación y desarrollo local, organizaciones y movimientos sociales.

#### *Campana y Zárate*

En las localidades del eje norte de la provincia de Buenos Aires resalta el funcionamiento de los programas nacionales tanto del sector Educación, Trabajo, Desarrollo Social y Seguridad Social, y la presencia del gobierno provincial corresponde a la oferta regular del nivel primario y secundario y programas de terminalidad para jóvenes y adultos (FinEs-COA).

Por su parte las áreas municipales están orientadas principalmente a la educación y formación para el trabajo y a las demandas del sector productivo, en tanto las empresas constituyen interlocutores privilegiados para las escuelas secundarias, los centros de formación profesional y los diversos programas de

formación y capacitación de trabajadores organizados por las oficinas de empleo y las áreas del gobierno municipal.

En la localidad de Zárate, la Oficina de Empleo local depende de la Subsecretaría de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Zárate e integra la Red de Servicios de Empleo del MTEySS; a partir de estas dependencias, el municipio ha implementado acciones originadas en la OE local con acuerdos con asociaciones de empresarios (cámaras de Jóvenes Empresarios, Mujeres Empresarias, Unión Industrial de Zárate) así como con acciones del propio MTEySS, tales como: Incentivos de Apoyo a la Inserción Laboral y Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, en el marco del cual se dictan cursos de capacitación y los talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo (POI) y de apoyo a la búsqueda de empleo (ABE) y se especifica la conexión con las sedes de FinEs para que los jóvenes finalicen el secundario.

**Cuadro 8. Políticas y programas nacionales, provinciales y municipales relevantes según sector en Campana y Zárate. (2011-2013).**

	Educación	Trabajo	Desarrollo social	Seguridad social
<b>Programas nacionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Plan de Mejoras Institucional</li> <li>&gt; Planes de mejora de la Educación Técnica</li> <li>&gt; Conectar Igualdad</li> <li>&gt; FinEs</li> <li>&gt; Aporte para la Movilidad*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Jóvenes con Más y Mejor Trabajo</li> <li>&gt; Seguro de Capacitación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Argentina Trabaja*</li> <li>&gt; Ellas Hacen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Progresar</li> <li>&gt; AUH</li> </ul>
<b>Programas provinciales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; FinEs-COA*</li> </ul>			
<b>Programas municipales</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Fondo Municipal para Emprendimientos Productivos*</li> <li>&gt; FOMEPRO*</li> <li>&gt; Plan Más Trabajo**</li> </ul>		

Notas: \*Campana \*\*Zárate // FOMEPRO: Fondo Municipal para Emprendimientos Cooperativos  
Fuente: elaboración propia, PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET

En Campana la OE tiene como principal política al Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, cuya operatoria local es similar a la de Zárate en tanto dependen de la misma Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL)<sup>12</sup>. Es decir, desde el MTEySS, el programa no “baja” directamente a las localidades sino que existe una instancia de mediación. Los talleres son dictados por prestadores designados, que en los casos relevados son fundaciones o instituciones privadas dedicadas al dictado de cursos de capacitación y que facilitan los talleristas y el material didáctico. Aunque dependen de la misma GECAL, los entrevistados en Campana y Zárate mencionaron a prestadores distintos, que utilizan como espacios físicos para el dictado de los cursos las instalaciones de las mismas OE y de otras instituciones locales.

En la OE también se dictan cursos de capacitación para microemprendedores en el marco del Fondo Municipal para Emprendimientos Productivos (FOMEPRO) en el área de Economía Social. El Fondo se constituyó con aportes girados por el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, y además del dictado de los cursos consiste en un sistema de otorgamiento de créditos a microemprendedores. Ligado a este fondo y área municipal se han dado créditos, insumos y capacitaciones particulares. Por ejemplo, en el año 2012 se capacitó a un colectivo de mujeres que desarrollaban un emprendimiento en el marco de FOMEPRO para que se conformaran como cooperativa de trabajo textil: la experiencia se denominó “Proyecto Cosiendo Voluntades”.

---

12 Según el MTEySS, las GECAL “tienen a su cargo la asistencia técnica para las instituciones interesadas en la presentación de proyectos que se encuadren en los programas, así como de la recepción, evaluación y aprobación de los mismos y su posterior seguimiento en el caso de ser aprobados.” En línea: <<http://www.trabajo.gob.ar/mapaoe/index.asp>> (consultado en agosto 2018).

## Rosario

En la ciudad de Rosario cabe resaltar la dinámica del propio municipio en la implementación de acciones dirigidas a los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo, tales como el programa Plan de Alfabetización Municipal “Que nadie quede afuera” y el Programa de Equidad Educativa de becas para que alumnas madres y embarazadas no abandonen sus estudios.

**Cuadro 9. Programas de educación y formación para el trabajo por sector. Ciudad de Rosario. 2015.**

Educación Formal	Educación y Formación para el Trabajo		
Educación	Educación	Trabajo	Desarrollo Social
<b>Programas Nacionales</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Plan de Mejoras Institucional</li> <li>&gt; Plan Nacional para la Educación Secundaria Obligatoria</li> <li>&gt; Plan Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE e INET)</li> <li>&gt; Conectar Igualdad</li> <li>&gt; Plan de Alfabetización “Encuentro”</li> <li>&gt; Plan FinEs</li> <li>&gt; AUH*</li> <li>&gt; Progresar*</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Seguro de Capacitación y Empleo</li> <li>&gt; Jóvenes con Más y Mejor Trabajo</li> <li>&gt; Progresar*</li> </ul>	
<b>Programas Provinciales</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Educación Primaria y Secundaria Común y de Adultos (a cargo de la provincia desde 1991)</li> <li>&gt; Becas educativas provinciales</li> <li>&gt; Plan “Vuelvo a estudiar”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Centros de formación profesional: CECLA y CFP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Programa de Orientación, Cuidado y Formación</li> <li>&gt; Programa “Nueva oportunidad”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil</li> <li>&gt; Programa de Abordaje Realidad Adolescente</li> <li>&gt; Beca de capacitación</li> <li>&gt; Emprendimiento Panaderil Sara Furman</li> </ul>
<b>Programas Municipales</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Plan de Alfabetización Municipal</li> <li>&gt; Programa de Equidad Educativa para alumnas madres y embarazadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Escuelas e instituciones de formación profesional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Promoción del Empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Centros de Convivencia Barrial</li> <li>&gt; Talleres de Orientación Vocacional – Ocupacional</li> <li>&gt; Talleres de Herramientas Laborales</li> <li>&gt; Distrito Digital Joven</li> <li>&gt; Líneas de economía solidaria</li> </ul>

\* Si bien la gestión y los recursos de estos Programas son administrados por ANSES, las contraprestaciones remiten a la obligatoriedad educativa o de formación profesional.

Fuente: elaboración propia, PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET

La oferta de educación y formación para el trabajo en el Municipio es conducida desde el Área de Capacitación y Formación Profesional dependiente de la Dirección General de Empleo y dicta cursos orientados a jóvenes y a las mujeres, algunos de los cuales son financiados por los ministerios de la provincia de Santa Fe y el gobierno nacional. También opera el Servicio Municipal de Empleo que de manera descentralizada ofrece cursos de capacitación en oficios y el dictado de talleres de orientación laboral.

Algunos programas nacionales muestran arreglos institucionales<sup>13</sup> específicos en esta ciudad, así el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo tiene distintas prestaciones además del POI y ABE<sup>14</sup>, tales como entrenamiento para el trabajo y prácticas en empresas y entrenamiento en organizaciones sociales y la realización de talleres de verano en el Centro de la Juventud de la ciudad. El componente de terminalidad educativa también muestra particularidades en tanto los jóvenes y adultos son derivados hacia los Centros de Alfabetización (PAEBA) y a bachilleratos para adultos (EEMPA) y no a servicios de FinEs. Si bien el programa es de origen nacional y se alude a una “articulación con el MTEySS”, se derivan a los jóvenes a cursos dependientes del área de Empleabilidad del Municipio. Cabe destacar que distintas dependencias municipales articulan el dictado de cursos de formación con talleristas e instituciones inscriptos en el Registro de Instituciones Capacitadoras (RIC) dependiente de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario<sup>15</sup>.

---

13 La noción de arreglos institucionales remite a los modos en que los actores involucrados que actúan en instituciones y contextos concretos moldean aspectos significativos del sentido y alcance de las políticas y programas (Arcidiácono, 2017).

14 Talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo (POI) y talleres de apoyo a la búsqueda de empleo (ABE)..

**Cuadro 10. Políticas y programas nacionales, provinciales y municipales relevantes según sector en Berazategui y Florencio Varela. 2015.**

	Educación	Trabajo	Desarrollo Social	Seguridad Social
<b>Programas nacionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Plan de Mejoras Institucional</li> <li>&gt; Conectar Igualdad</li> <li>&gt; FinEs</li> <li>&gt; FinEs Tec**</li> <li>&gt; Archivo Filmico Pedagógico*</li> <li>&gt; Educación Solidaria*</li> <li>&gt; Servicio Alimentario**</li> <li>&gt; Alfabetización**</li> <li>&gt; Aporte para la Movilidad**</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Jóvenes con Más y Mejor Trabajo</li> <li>&gt; Seguro de Capacitación</li> <li>&gt; Promover Igualdad de Oportunidades de Empleo</li> <li>&gt; *Programa Territorial**</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Argentina Trabaja*</li> <li>&gt; Ellas Hacen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Progresar</li> <li>&gt; AUH</li> </ul>
<b>Programas provinciales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; FinEs - COA*</li> <li>&gt; CESAJ</li> <li>&gt; Fondo Escolar</li> <li>&gt; MCFIT**</li> <li>&gt; Patios Abiertos**</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión</li> </ul>	
<b>Programas municipales</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Formación para empleados municipales*</li> <li>&gt; Cursos y talleres organizados por la Secretaría de ONG*</li> <li>&gt; Programa Competitividad</li> <li>&gt; Programa Tierras Productivas</li> <li>&gt; Varela Emprende**</li> <li>&gt; Programa General de Capacitaciones**</li> </ul>		

Notas: \* Programas relevados solo en Berazategui. \*\*Programas relevados solo en Florencio Varela  
Fuente: elaboración propia, PEET-ICE-FFyL/UBA-CONICET.

### *Berazategui y Florencio Varela*

En estas localidades del eje sur del conurbano bonaerense puede reconocerse la operatoria de programas y acciones nacionales, provinciales y municipales. La mayoría de los programas relevados en Berazategui y Florencio Varela son de origen nacional y por un lado son políticas que bien se orientan a las instituciones y a la terminalidad educativa (sector Educación) o se enmarcan en las políticas de transferencias

15 El objetivo del RIC es "facilitar la oferta de capacitación laboral y en oficios, promoviendo la incorporación, circulación y participación de los/as jóvenes y adultos en diferentes ámbitos laborales como socioculturales" (MR, Decreto N° 25455/05).

condicionadas de ingresos provenientes de los sectores Trabajo, Desarrollo Social y Seguridad Social.

Las políticas y programas que “llegan”<sup>16</sup> a las distintas instituciones educativas son similares en ambas localidades, especialmente aquellos provenientes de los sectores nacionales de trabajo, desarrollo social y seguridad social.

Las políticas del sector educación tienen como objetivo a las propias instituciones educativas a las cuales llegan recursos financieros en forma de subsidios y materiales didácticos que son administrados por la institución y que en algunos casos son distribuidos a los estudiantes. Las políticas de los sectores trabajo, desarrollo social y seguridad social consisten en subsidios o políticas de transferencia condicionada que tienen como población objetivo a adolescentes, jóvenes y adultos que como parte de la condicionalidad concurren a las instituciones educativas. Si bien pareciera que en este caso la institución escolar no es directamente afectada por estas políticas, en realidad suponen un crecimiento de su matrícula, la formalización y realización de diversidad de gestiones administrativas, y la vinculación con otros actores externos a la escuela o centro de formación.

Los programas municipales relevados corresponden al sector trabajo y empleo y son desarrollados por direcciones de empleo y capacitación, áreas de vinculación con las organizaciones no gubernamentales y de desarrollo local. En el caso de la Dirección de Capacitación (Secretaría de Trabajo) de Berazategui, sus integrantes puntualizan que las políticas desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

---

16 La expresión es utilizada por los actores participantes de la investigación para dar cuenta de las políticas, normativas y programas que se implementan en la escuela y que tienen origen en instancias superiores y externas a la institución. La “llegada” de la política se configura como un suceso exterior a la institución educativa y a la que sus integrantes deben responder.

de la Nación tienen como población objetivo a los grupos vulnerables. En articulación con este ministerio, y a partir del programa Fortalecimiento de Organismos Municipales y las orientaciones políticas de la intendencia, se realizaron cursos de capacitación orientados por un lado a los empleados municipales y por otro a la población en general. Otros cursos se realizan por cuenta propia del municipio y en articulación con otros organismos nacionales, como el INTI y el IPAP. Otro punto significativo, son los vínculos de esta dependencia municipal con FinEs 2, mediante un acercamiento a las sedes y a los estudiantes para informar sobre los cursos disponibles y el ofrecimiento de cursos en las sedes de las distintas organizaciones no gubernamentales del municipio.

En Florencio Varela el Instituto de Desarrollo Local (IDEL) realiza como iniciativa municipal y con financiamiento y apoyo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación cursos de educación y formación para el trabajo. Esta área a partir de un diagnóstico de la situación socioeconómica del territorio, tuvo como objetivo el desarrollo de programas de capacitación que apuntan a la competitividad de áreas rurales, a los emprendimientos y a la calificación de mano de obra. Mientras que en Berazategui los actores mencionados como interlocutores son las ONG, sindicatos y cámaras de comercio, en Florencio Varela se mencionan a las pequeñas y medianas empresas, las uniones industriales y universidades nacionales cercanas.

En estas ciudades las Oficinas de Empleo del MTEySS tienen un rol articulador de las acciones nacionales del sector que se ejecutan en cada territorio. En Berazategui uno de los roles principales de la oficina es la derivación de los beneficiarios a los distintos programas con componentes de educación y formación para el trabajo y terminalidad educativa. Asimismo algunos de los cursos se dictan en la misma OE o

en sedes del Plan FinEs y CFP, y si bien las aulas, el mantenimiento, la provisión de equipamiento y la designación de docentes la realiza la municipalidad, el financiamiento de los salarios corre por cuenta del Estado nacional.

En Florencio Varela, se plantea al municipio como un articulador de los distintos programas y políticas y como un agente identificador de las problemáticas y demandas locales. Por otro lado aparece como un oferente de capacitaciones específicas en las que intervienen distintos actores.

La demanda social por educación primaria y secundaria está expresada en la población joven y adulta que no completó el nivel secundario en cada una de las localidades seleccionadas. Estos ejercicios permiten poner en evidencia las desigualdades educativas al interior de cada provincia: así Florencio Varela es la que requiere mayores esfuerzos de atención educativa en tanto tiene el porcentaje más alto de población con bajo nivel educativo en relación a la localidad vecina de Berazategui y del eje norte. Por su parte, la población de Rosario tiene un mejor nivel educativo que el total de la provincia de Santa Fe.

**Cuadro 11. Desigualdades entre áreas locales: porcentaje de población joven y adulta con hasta secundario incompleto. Provincia de Buenos Aires, Santa Fe y localidades seleccionadas. 2010. En porcentajes.**

	18 y más	18 a 24 años	25 a 29 años
Total país	56,1	57,3	42,1
Provincia de Buenos Aires	57,8	53,5	41,8
Berazategui	61,3	52,4	39,2
Florencio Varela	73,1	63,9	55,3
Campana	59,2	54,7	44,9
Zárate	60,3	49,5	42,4
Provincia de Santa Fe	55,3	51,1	40,8
Rosario	51,4	46,5	36,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

**Cuadro 12a. Tasas de atención de la educación de jóvenes y adultos, matrícula de centros de formación profesional y beneficiarios de transferencias de ingreso de la Secretaría de Empleo, Provincia de Buenos Aires, Santa Fe y localidades seleccionadas. En porcentajes absolutos.**

	Total país	Total Bs. As.	Berazategui	Florencio Varela	Campana	Zárate	Total Santa Fe	Rosario
Tasa de atención de la educación de jóvenes y adultos según nivel educativo								
Matrícula de primaria/población de 18 años y más con primaria incompleta	5,0	5,5	3,6	7,7	6,1	2,2	4,7	6,9
Matrícula de primaria/población de 18 a 29 años con primaria incompleta	33,7	39,5	31,1	45,1	33,7	16,7	35,3	44,1
Matrícula de secundaria/población de 18 años y más con primaria completa y secundaria incompleta	4,6	3,2	2,6	3,4	3,6	3,6	2,7	3,6
Matrícula de secundaria/población de 18 a 29 años con primaria completa y secundaria incompleta	16,7	12,5	10,0	10,7	13,4	14,1	10,1	13,3
Programas de terminalidad educativa								
Plan FinEs 2- Egresados 2015 (e)	450.000	167.240	4.195	6.218	1.340	1.717	5/d	5/d
Plan Vuelvo a Estudiar							4146	1015
Matrícula CFP (2014)	506.999	165.118	1.790	1.586	872	1.171	20.156	3660
Total de Personas en Políticas de Transferencia de Ingreso de la Secretaría de Empleo (2014)	624.473	129.511	7.304		1.309	17.919	33.326	17.919
Seguro de capacitación y empleo	124.078	20.091	1.206	S/d	48	26	6.624	3.378
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	223.225	67.940	2.169	S/d	694	524	12.264	4.821
Otros programas nacionales de empleo	235.549	38.047	1.482	S/d	3	43	13.030	2.049
Becas e incentivos	94.769	11.709	464	S/d	2	10	4.419	2.035
Seguro por desempleo	218.980	88.164	1.983	S/d	472	706	15.801	5.636

Fuente: PEET-ICE/UBA UBACyT 2014-2017 sobre la base de: a) Censo de Población 2010, INDEC; b) Relevamiento Anual 2014, DINECE; c) MTEySS (procesamiento especial).

La atención de la educación de adultos de acuerdo a la estimación de tasas que vinculan la matrícula y la población con bajo nivel educativo según grupos de edad da cuenta de los desafíos pendientes en cada localidad, que en el nivel secundario varía entre el 10% de los jóvenes de 18 a 29 años en Berazategui y Florencio Varela y cerca del 14% en Campana, Zárate y Rosario.

El análisis de la política de empleo coincide con lo señalado en el caso de las provincias, ya que destacan en todas las localidades los programas dirigidos a los jóvenes y el seguro de desempleo.

**Cuadro 12b. Estimación del porcentaje incremental del presupuesto educativo para la atención de la población joven con secundaria incompleta (\*). Localidades seleccionadas. 2010.**

Provincias y localidades seleccionadas	Demanda social educativa: población con hasta secundaria incompleta (*) (2010)		% de recursos incrementales del presupuesto educativo (2010) (**)	
	18 a 24 años	25 a 29 años	18 a 24 años	25 a 29 años
Buenos Aires				
Berazategui	13.299	8.943	0,40	0,27
Fcio. Varela	24.737	17.634	0,75	0,53
Campana	4.312	2.987	0,13	0,09
Zárate	4.937	3.393	0,15	0,10
Santa Fe				
Rosario	51.025	34.116	0,07	0,05

Nota: (\*) incluye a la población que no asiste al sistema educativo con primaria incompleta, primaria completa y secundaria incompleta estimada sobre la base del Censo de Población, Hogares y Viviendas de 2010.

(\*\*) Porcentaje a incrementar respecto al gasto público en educación de cada provincia en 2010.

Fuente: elaboración propia sobre la base de CGECSE y DINIEE - Ministerio de Educación de la Nación y al Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010 - INDEC.

Finalmente, la estimación en cada área local de la población joven que no completó la educación obligatoria y no asiste, constituye la demanda social a la primaria y secundaria para cuya atención se requeriría de recursos

adicionales a los sistemas educativos. El ejercicio propuesto da cuenta tanto del volumen de población por cubrir con distintos programas de inclusión y terminalidad, así como del esfuerzo de financiamiento que deberían realizar las provincias en estas localidades.

### **3. Acerca de la noción de accesibilidad y barreras a la educación y formación para el trabajo**

Este apartado presenta el análisis de algunas políticas, programas y planes desarrollados por los ministerios de Educación, Desarrollo Social y Trabajo nacionales durante los últimos años. Todos los programas proponen la superación de barreras a la educación y a la formación para el trabajo en el marco del reconocimiento del derecho a la educación y del establecimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria a partir de la Ley de Educación Nacional. Estas acciones tienen por objeto a la población definida como vulnerable y que por diversas barreras (económicas, etarias, de género, relacionadas con la organización pedagógica de la escuela) no han podido acceder, permanecer y finalizar sus estudios.

Estas acciones son mayoritariamente diseñadas y formuladas desde las instancias nacionales, pero en su “bajada” hacia las instituciones sufren mediaciones provinciales, locales y contextualizaciones institucionales y dan cuenta de algunas dificultades en la implementación y de efectos contradictorios a los que se buscan.

#### **3.1 La identificación de barreras y el planteo de la accesibilidad en las políticas públicas**

Durante la última década garantizar el derecho a la educación se ha postulado como un objetivo central de

la política educativa concretado en la extensión de la obligatoriedad hasta el secundario, el aumento de los recursos destinados al sector y la implementación de programas dirigidos a favorecer el acceso, la permanencia y la vuelta al sistema educativo. Otros sectores de las políticas públicas, especialmente las vinculadas al empleo y a la inclusión social, también incorporaron componentes educativos dentro de sus acciones dirigidas a la población joven y adulta, tanto trabajadora como en mayor vulnerabilidad social a través de diferentes programas condicionados de ingreso.

Estas medidas plantean tensiones y contradicciones pues por décadas la atención de las poblaciones excluidas del sistema y la educación de adolescentes, jóvenes y adultos no fueron objeto de la política, y a la vez se asentaron en un sistema segmentado que genera nuevas desigualdades vinculadas a la diversificación de la oferta educativa y a las condiciones diferenciales para la apropiación de conocimientos.

Muchas de estas políticas diseñadas en el nivel central o provincial del gobierno tienen su desarrollo en las áreas locales, en las escuelas e instituciones sociales de distinto tipo, que expresan las potencialidades y las limitaciones, la articulación o fragmentación entre las políticas, programas y actores intervinientes y mediatizan el acceso de los sujetos al derecho a la educación y formación.

Un grupo de políticas apunta al logro y sostenimiento del cumplimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria a partir de la Ley de Educación Nacional n° 26.026 (artículo 29). La ampliación de la obligatoriedad implica además atender a la población que no ha finalizado los estudios y está excluida del sistema con distintas medidas de vuelta o retorno a la escuela.

En 2009 el Consejo Federal de Educación define al Plan Nacional de Educación Obligatoria, el cual...

ofrece la oportunidad de una construcción conjunta que integre las políticas nacionales, provinciales y locales, las estrategias para enfrentar los desafíos de la educación obligatoria, en sus diferentes ámbitos, niveles y modalidades y la articulación con las intervenciones intersectoriales de otros ministerios (Anexo Res. 79/09: 4).

Desde distintas áreas ministeriales se plantearon planes, programas y acciones que de manera directa o indirecta han buscado contribuir con el propósito de cumplir con el derecho a la educación. Estas medidas han reconocido distintos factores escolares y extraescolares que inciden en la no permanencia de los estudiantes en el sistema y proponen la instrumentación de recursos y acciones para cubrir estas situaciones.

A continuación se reseñan algunas de las políticas, planes, programas y acciones desarrollados por los ministerios nacionales de Educación, Trabajo, Desarrollo Social y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), con foco en las barreras y problemas de accesibilidad que identifican en su diseño, así como en las acciones para superarlas.

Las principales líneas de acción del Ministerio de Educación corresponden a los Planes de Mejora Institucional de la educación técnico-profesional y para la educación secundaria, que se instrumentaron a partir de 2006 y 2009 respectivamente (Ver Estudio Anexo al final del capítulo). También a través de la Dirección de Políticas Socio Educativas se llevaron adelante distintas políticas y programas a partir del momento del establecimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria, algunas de las cuales atienden barreras relacionadas con la accesibilidad física, económica y sociocultural.

**Cuadro 13. Gobierno Nacional. Ministerio de Educación: programas, planes y acciones seleccionadas. 2015**

Programas, planes y acciones	Barreras y accesibilidad	Acciones propuestas
Aporte para la movilidad Desde 2008	Accesibilidad física y económica debido a ausencia de recursos para solventar el traslado a las instituciones educativas por parte de los estudiantes.	La línea proporciona a la escuela el financiamiento (que se transfiriere anualmente) para la compra de a) bicicletas; b) boletos o abonos de transporte público.
Planes de Mejora (PM) de la Educación Técnico Profesional. Desde 2006	Accesibilidad sociocultural Los PM incluyen como campo programático la Igualdad de Oportunidades	Líneas de acción a. Innovación pedagógica en procesos de enseñanza en áreas o disciplinas de alta significación en la educación técnico profesional; b. Apoyo y acompañamiento de los procesos de aprendizaje; c. Acciones para favorecer el completamiento de carreras técnicas de nivel secundario, en particular para aquellos que no han cumplimentado todos los requisitos académicos para la graduación; d. Acciones para el reingreso de estudiantes; e. Mochila técnica para estudiantes; f. Traslados para estudiantes; g. Equipamiento de residencias y/o albergues estudiantiles. (Ver Estudio Anexo al final del capítulo)
Planes de Mejora Institucional para la Educación Secundaria (PMI) Desde 2010	Accesibilidad sociocultural y económica Los PMI se proponen revisar, reordenar y redireccionar el conjunto de decisiones y acciones relativas a la organización pedagógica e institucional de la escuela. Otra línea de PMI reconoce la necesidad de mejoras edilicias y de actualización de equipamiento y recursos didácticos.	El Plan de Mejoras Institucional, contempla los gastos en horas institucionales, un presupuesto para "gastos operativos." A partir de 2013, las escuelas pueden utilizar los fondos enviados en esta categoría para los materiales necesarios para la ejecución de las acciones institucionales. (Ver Estudio Anexo al final del capítulo)
Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios - FinEs Desde 2008 FinEs Tec (INET)	Accesibilidad sociocultural. Atiende barreras a la finalización de la educación primaria y secundaria. Una barrera sería la forma en que se organizan las instituciones educativas y la modalidad anual de acreditación de las materias. Inicialmente, FinEs flexibiliza estos aspectos con orientaciones dirigidas a población con distintas situaciones en su trayectoria educativa y haría accesible la finalización de los estudios.	Se formularon dos componentes principales del plan, FinEs Deudores de Materias y componente Trayectos Educativos orientado para todas las personas mayores de 18 años que no iniciaron o completaron la educación primaria.  Hay una línea específica para la finalización de los estudios técnicos.
Becas escolares	Barreras económicas. El Ministerio de Educación planteó distintos tipos de becas orientadas a poblaciones diferentes que podrían enfrentar restricciones económicas y materiales de acceso a las instituciones educativas.	Se instrumentaron como un complemento de la AUH desde la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS). Las Becas Escolares tenían dos líneas de apoyo para alumnos bajo protección judicial y alumnos pertenecientes a pueblos originarios.

Fuente: elaboración propia sobre la base de relevamiento de información pública disponible en los sitios institucionales de los ministerios. Fecha del relevamiento: año 2015. PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha desarrollado distintas líneas de políticas orientadas a la educación y formación para el trabajo. En este punto destaca el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo dirigido a la población de 18 a 24 años de edad, con residencia permanente en el país, que no hayan finalizado sus estudios primarios o secundarios y estén desempleados.

**Cuadro 14. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2015**

Programas, planes y acciones	Barreras y accesibilidad	Acciones propuestas
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo Desde 2008	El programa propone remover barreras a la accesibilidad económica y sociocultural de acceso a la formación y capacitación laboral y al acceso al mercado de trabajo.	El programa permite realizar cursos de Orientación al Mundo del Trabajo, curso de Introducción al Trabajo, realizar prácticas laborales y articular con terminalidad educativa.

Fuente: elaboración propia sobre la base de relevamiento de información pública disponible en los sitios institucionales de los ministerios. Fecha del relevamiento: año 2015. PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET

El Ministerio de Desarrollo Social a lo largo de los últimos años ha implementado una serie de políticas vinculadas al programa Ingreso Social con Trabajo a partir del cual se han abierto líneas para la atención de población específica y distintas barreras económicas y socioculturales. Las líneas se instrumentaron a partir de la detección de altos porcentajes de sujetos de derecho que no habían finalizado la escolaridad obligatoria.

**Cuadro 15. Gobierno Nacional. Ministerio de Desarrollo Social: programas, planes y acciones seleccionadas. 2015**

Programas, planes y acciones	Barreras y accesibilidad	Acciones propuestas
Argentina Trabaja, Enseña y Aprende (desde 2010)	Accesibilidad sociocultural. El objetivo es el logro de la alfabetización y de la finalización de los estudios primarios y secundarios de personas integrantes de las cooperativas conformadas en el programa Ingreso Social con Trabajo.	Las instancias de estudio se instrumentaron en articulación con FinEs.
Ellas Hacen (desde 2013)	Uno de los objetivos del programa es facilitar la terminalidad educativa para mujeres pertenecientes a sectores vulnerables.	Entre las líneas del programa, se formula la capacitación y finalización de estudios primarios y secundarios. Las cooperativistas participan de distintas capacitaciones: oficios asociados a la construcción, formación integral sobre derechos, cooperativismo y economía social, perspectiva de género y ciudadanía urbana.

Fuente: elaboración propia sobre la base de relevamiento de información pública disponible en los sitios institucionales de los ministerios. Fecha del relevamiento: año 2015. PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET.

Un organismo del Estado que ha empezado a intervenir en la educación y formación para el trabajo a través de políticas de transferencias condicionadas es el ANSES. Primero con la Asignación Universal por Hijo (AUH) y luego con el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos, los niños, adolescentes y jóvenes acceden a un piso de ingresos mínimos con la condicionalidad de asistir y cumplir con la escolarización obligatoria y con controles de salud. El programa Progresar además permite la continuidad de los estudios en el nivel superior o la formación profesional.

**Cuadro 16. Gobierno Nacional Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES): programas, planes y acciones seleccionadas. 2015**

Programas, planes y acciones	Barreras y accesibilidad	Acciones propuestas
Asignación Universal por Hijo (AUH) Desde 2009	Barreras a la accesibilidad económica y sociocultural. La AUH se propone promover "la inserción de niños y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo y el acompañamiento a las trayectorias escolares de los que, estando escolarizados, presentan dificultades que ponen en riesgo su continuidad."	El cobro de la Asignación Universal por Hijo requiere la acreditación anual de escolarización y controles de salud de los niños.
Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar) Desde 2014	Accesibilidad económica y sociocultural. Según el decreto de creación de Progresar, el objeto es "generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes entre 18 y 24 años de edad inclusive con el objeto de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo" (Decreto 84/2014).	En su inicio, la prestación consistía en una suma de dinero, no contributiva y mensual de \$600* para los jóvenes que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo. El programa implica la articulación de acciones entre los Ministerios de Educación, Desarrollo Social y Trabajo.

\* A noviembre de 2017, el monto de la prestación asciende a \$900.

Fuente: elaboración propia sobre la base de relevamiento de información pública disponible en los sitios institucionales de los ministerios. PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET Fecha del relevamiento: año 2015.

Los programas y acciones nacionales incluidos en los cuadros son algunos de los más importantes desarrollados

desde 2006 y que tuvieron objetivos vinculados a la remoción de barreras para el cumplimiento del derecho a la educación. En el marco del establecimiento de la educación secundaria obligatoria, estas acciones brindan o brindaron recursos monetarios, materiales e institucionales para facilitar que adolescentes, jóvenes y adultos terminaran la escuela primaria y secundaria. En algunos casos, y especialmente desde el Ministerio de Desarrollo Social y desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social impulsaron acciones de capacitación laboral y de terminalidad educativa en articulación con FinEs.

Las políticas de transferencia condicionadas del ANSES, por otra parte, fueron transversales a la problemática y supusieron la coordinación interministerial. Surgen como interrogantes en qué medida estos programas y planes fueron efectivamente planificados, cómo se produjo la coordinación entre áreas y sectores ministeriales y fundamentalmente sobre la cobertura lograda. Estos interrogantes parten de reconocer que de lo planteado en el discurso político y los marcos legales a las formas en que las políticas se instrumentan puede haber una gran distancia (Riquelme, 2007), especialmente a partir de las traducciones y recontextualizaciones que estas acciones sufren en las instancias provinciales, locales e inclusive en los niveles institucionales donde efectivamente se implementan.

### 3.2 Accesibilidad y barreras a la educación y formación para el trabajo en los espacios locales

La preocupación por las políticas públicas interpretadas desde una mirada de lo espacial, lleva a considerar a las ciudades como ámbitos heterogéneos, especialmente a partir de los procesos de segmentación y segregación urbana que afecta a América Latina y a nuestro país acentuadamente

desde la década de los ochenta. En nuestras ciudades conviven y se diferencian poblaciones en situación de pobreza con los grupos favorecidos en el acceso a los servicios (Svampa, 2002; Terigi, 2009). Estos hechos revisten importancia para el problema de investigación, pues...

... los procesos de segregación urbana impactan en la educación, planteando exigencias en relación con la inclusión de quienes están excluidos de otros derechos, o los ven solo parcialmente cumplidos. De aquí la importancia de considerar de manera específica los problemas educativos en las ciudades y de plantear interrogantes acerca de si se trata de problemas generales que toman expresiones locales (como podría ser el caso de los pequeños pueblos o de las zonas rurales) o si al menos algunos de los problemas que se presentan son específicos de los grandes conglomerados urbanos (Terigi, 2009: 09).

Los estudios referidos a la educación y formación han identificado el entrecruzamiento de aspectos estructurales e individuales que afectan la incorporación de los jóvenes y adultos en estas instancias. La satisfacción de las necesidades educativas de la población constituye un proceso complejo pues está vinculado, por un lado, a variables de orden cultural, físico y económico y, por otro, a las características del sistema productor de bienes y servicios –en este caso las ofertas de educación y formación–, conformado en gran medida por las regulaciones y decisiones de los funcionarios del aparato político-administrativo que regulan tales prestaciones (Riquelme, 1978).

En lo que respecta a las instituciones de educación y formación, en las localidades se evidencian los problemas de superposición de recursos, la dispersión y la fragmentación

de las políticas de educación y formación para el trabajo; y por ello es necesaria una mayor coordinación de esfuerzos en los espacios locales. Por lo tanto, los entornos provinciales y locales, son fuentes de limitaciones y contextos a considerar en la búsqueda de alternativas, dadas la diversidad cultural y social y la heterogeneidad económica-productiva (Riquelme, 2004).

La base del nivel micro de análisis lo constituyen las propias instituciones educativas, que son los ámbitos donde se encuentran los actores encargados de la instrumentación cotidiana de las políticas. Dados los problemas burocráticos de la administración central, no superados pese a la informatización de procesos, la complejidad, tamaño y distancias junto a la fragmentación del sistema educativo, se produce una desigual “llegada” de normas y orientaciones de las políticas educativas de inclusión de los adolescentes, jóvenes y adultos en la escolaridad obligatoria. Lejos de permear a todos los territorios e instituciones por igual, las complejas interrelaciones gubernamentales y sectoriales en cada ámbito local se expresan en desigualdades en los alcances de la política.

En el nivel micro es posible dar cuenta del reforzamiento de barreras existentes y de la generación de nuevas. Por ejemplo, las formas de llegada de las políticas a las instituciones educativas también pueden constituirse en barreras: el acceso desigual a la información (incertidumbre sobre por qué algunas políticas llegan a algunas instituciones y no a otras), las capacidades de gestión diferenciales (equipo o personal suficiente y con conocimiento, comprensión y realización de las tareas administrativas burocráticas), los exigidos cambios en el rol de los directivos escolares.

A continuación se abordan de manera sintética distintos planes, programas y políticas que son implementados en instituciones escolares de Berazategui y Florencio Varela. Este tratamiento permite mostrar la cobertura alcanzada

en los espacios locales y en las instituciones, las dificultades surgidas en la instrumentación y la posible generación de nuevas barreras<sup>17</sup>.

- » *Plan de Mejoras Institucional (PMI)*: todas las escuelas secundarias estudiadas implementan PMI. En el caso de las escuelas técnicas es utilizado para la compra de insumos y equipamiento para los talleres; en el caso de las escuelas comunes se utiliza para brindar clases de apoyo y tutoría. El programa mejora la permanencia de los estudiantes en la escuela, al poder ofrecer apoyo para rendir exámenes, recuperar materias y otras actividades como tutorías y orientación. En lo que refiere al PMI para escuelas técnicas, la principal desventaja señalada es el desfase temporal entre el momento de solicitud de fondos y el momento de su otorgamiento, lo cual produce que muchas veces ya no se pueda adquirir el equipamiento presupuestado debido al aumento de precios. Otra crítica relacionada con este programa refiere a la carga administrativa que implica para el personal directivo y se lo caracteriza como “burocrático” (Ver Estudio Anexo al final del capítulo). En el caso de las escuelas de jóvenes y adultos estudiadas, solamente un CENS implementaba PMI con el fin de brindar clases de apoyo. En las demás instituciones se manifestó desconocimiento sobre la posibilidad de armar un proyecto y acceder al plan, pues es considerado como una acción orientada solamente a la educación secundaria. En un caso, un director planteó que en la institución con la que comparten edificio hay PMI y que hay tu-

---

17 La información presentada se obtuvo mediante entrevistas a directivos de escuelas secundarias, secundarias técnicas y escuelas primarias y secundarias de jóvenes y adultos. Se indagó en la percepción de ventajas y desventajas de los programas, contribución a la permanencia de los estudiantes en la educación, desafíos y dificultades de su implementación.

tores en los turnos mañana y tarde, pero que no hay tutores en el horario de cursada de los jóvenes y adultos.

- » *Fondo Escuela*: consiste en partidas presupuestarias para efectuar reparaciones y mantenimiento edilicio. Llega a las instituciones mediante el Consejo Escolar, aunque entre los directivos existe confusión respecto del origen efectivo de los fondos. En algunos casos se señala que provienen de la DGCyE mientras que en otros casos se señala a los municipios. Solamente en tres escuelas (dos técnicas y una escuela rural) se mencionó a dicho Fondo<sup>18</sup>. La presencia de estos fondos es dispar entre escuelas, y no quedan claros los criterios aplicados en su distribución.
- » *Aporte para la Movilidad*: una sola escuela contaba con este programa cuyo objetivo es facilitar la concurrencia de los alumnos a la escuela mediante el financiamiento de su traslado diario al establecimiento educativo (Res. 701/08). Esta acción depende de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios que dependía de la Subsecretaría de Equidad y Calidad del Ministerio de Educación. Se orienta a escuelas rurales o urbanas a las que asistan un alto porcentaje de estudiantes que residan a

---

18 Según el Ministerio de Educación de la Nación (s/f), el "Fondo para reparaciones menores de la infraestructura educativa" se desarrolló en el marco del "Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012 - 2016" con el objeto de ampliar y consolidar la inversión en obra pública educativa. Según la información disponible, este Fondo consiste en la asignación de recursos específicos para el mejoramiento de los edificios escolares seleccionados, y puede emplearse para obras de carpintería, desagües, impermeabilizaciones, pisos, sanitarios, instalaciones y aparatos eléctricos, mobiliario escolar y ciertos electrodomésticos (heladeras, cocinas, calderas, aires acondicionados y ventiladores) entre otros rubros. Por otra parte, en la Provincia de Buenos Aires existe el "Fondo Escolar". Según el instructivo 5847-3411572/14 se crea a partir del 1 de agosto de 2014 el Fondo escolar que afecta el 40% de los recursos del Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos (Ley n° 13.010). La suma resultante se entrega a los Consejos Escolares y . los directores pueden utilizar los fondos para los siguientes rubros: reparación y reposición de cerraduras, vidrios, electricidad, lámparas, desagües pluviales, reparación de pérdidas de agua potable y cloacas.

más de 2 kilómetros de la misma y que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeducativa. El aporte puede utilizarse para la compra de bicicletas y abonos o boletos de transporte público.

Al indagar sobre la contribución de estos programas para las escuelas, en la mayoría se destacó la llegada de fondos para solventar distintos tipos de gastos; y en segundo lugar la adquisición de materiales didácticos y la posibilidad de acceder a asesoramiento especializado. Respecto al acceso al equipamiento informático, la mayoría de las escuelas señalan la contribución de Conectar Igualdad, aunque en tres secundarias comunes no se menciona la presencia de esta política. Otros programas mencionados en las escuelas fueron Orquestas del Bicentenario y Patios Abiertos, los cuales permitieron lograr una mayor participación de los estudiantes en actividades extraescolares, un acercamiento con las comunidades educativas y la adquisición de material didáctico y equipamiento específico.

**Cuadro 17. Recursos materiales y humanos y financiamiento recibidos por las instituciones según programa.**

Barreras	La institución recibe	Programa
> Acceso diferencial a la información; > Cumplimiento de los trámites y gestiones requeridos > Desactualización de presupuestos de compras, lentitud en la ejecución de fondos, especificidad en los rubros en los que se pueden realizar compras.	Financiamiento de gastos	> Plan de Mejoras Institucional; > Fondo Escuela; > Aporte para la movilidad; > Aporte para reparaciones menores y mobiliario de ETP
	Asesoramiento, fortalecimiento pedagógico/ materiales didácticos	> Orquestas del Bicentenario > Patios Abiertos > Maestro Fortalecedor del Ingreso y la Trayectoria Educativa
	Equipamiento	> Plan de Mejoras Institucional > Plan de Mejoras Institucional para la Educ. Técnica > Conectar Igualdad > Unidad Evaluación, Monitoreo y Asist. Técnica (JEMAT)

Fuente: elaboración propia PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET

El principal modo en que la información sobre los programas llega a los directores, es mediante los inspectores, aunque en algunos casos mencionan la "llegada de resoluciones" o reuniones con personal de la DGCyE y de direcciones específicas de este organismo. Resulta más difícil para muchos directivos el acceso al conocimiento de los programas o recursos disponibles que pudieran derivar de otras instancias nacionales, provinciales y locales.

**Cuadro 18. Programas que se implementan en las escuelas secundarias según nivel de gobierno y organismo que intervienen.**

Nivel de gobierno	Organismo/actor
Nacional	Ministerio de Educación Nacional Instituto Nacional de Educación Tecnológica Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ANSES
Provincial	DGCyE (distintas áreas)- Dirección Provincial de Políticas SocioEducativas y de la Dirección de Coordinación de Programas Sociales. Ministerio de Desarrollo Social
Local	Jefatura Distrital- Inspectores del nivel- Consejo Escolar
Otros actores	Organizaciones comunitarias

Fuente: elaboración propia PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET

El requisito más mencionado para participar de los programas es la presentación de proyectos y la rendición administrativa del Plan de Mejoras Institucional o de Fondo Escuela. Aquí es donde se mencionan las dificultades en el armado de proyectos, la obtención de presupuestos y de proveedores para la compra de equipamiento, la constante desactualización de estos presupuestos.

En las escuelas de jóvenes y adultos se desarrollan algunos programas<sup>19</sup> que son específicos de la modalidad y otros

<sup>19</sup> Otras acciones relevadas en las escuelas de jóvenes y adultos consisten en Servicio Alimentario, Plan de Alfabetización, Fortalecimiento de la Lectura y el Programa Nacional de Educación Solidaria.

que se orientan a la población estudiantil en general. Es valorado el programa Maestro Fortalecedor del Ingreso y la Trayectoria Educativa (MCFIT), que se combina con espacios de alfabetización. Los maestros fortalecedores realizan el acompañamiento de jóvenes de 15 a 17 años que ingresan a la escuela secundaria y que provienen de escuelas primarias de adultos, de primarias comunes o que no han podido cursar la secundaria común.

En una de las Escuelas de Educación Primaria para Adultos (EEPA) indagadas, se desarrollaba el Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión<sup>20</sup>. Según el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Envión<sup>21</sup> es una política pública que articula al gobierno provincial con los distintos municipios. Se destina a jóvenes de 12 a 21 años en situación de vulnerabilidad social y su objetivo es la inclusión, procurando la contención, el acompañamiento y estrategias que fortalezcan su estima; que reparen y brinden oportunidades. Este programa fue valorado positivamente por los representantes de las instituciones educativas que formaron parte de la investigación pues permitiría mejorar las condiciones de asistencia para los estudiantes con dificultad en la trayectoria, especialmente en los casos de repitencia.

Además de estas políticas y programas que “llegan” a las instituciones educativas, hay otras que son recibidas en forma directa por los jóvenes y adultos que concurren a los establecimientos educativos. En este sentido, a las escuelas y centros de adultos concurren estudiantes sujetos de derecho de las siguientes políticas de transferencia de ingresos condicionados: Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Ellas Hacen, Progresar y AUH. El impacto en las instituciones

---

20 Para mayor información, véase: <<http://www.mds.gba.gov.ar/Envion>>.

21 En línea: <<https://www.gba.gov.ar/desarrollosocial/asistencia/envi%C3%B3n>> (consultado en agosto 2018).

consiste en el aumento de su matrícula y en la sobrecarga de la labor administrativa ligada al seguimiento de la asistencia, firma de libretas, elevación de planillas etc. En los casos de las instituciones donde funcionan sedes de FinEs y de FinEs-COA, las escuelas ceden aulas y espacios y reciben un monto monetario para gastos operativos que se destaca que no cubre las necesidades reales.

En los Centros de Formación profesional (CFP) se implementan distintos planes, programas y políticas, lo cual implica su gestión y rendición por parte de los directivos. De manera similar a las escuelas técnicas, los CFP tienen acceso al Plan de Mejora Institucional para la Educación Técnica. Para eso, las instituciones deben estar previamente inscriptas en el Registro Federal y contar con el aval explícito de la jurisdicción educativa respectiva. El directivo de un CFP mencionó inconvenientes con la ejecución de PMI, y señaló que los ítems<sup>22</sup> en los cuales se pueden realizar las compras son muy específicos, no es tan simple ejecutarlos y tampoco es sencilla la rendición.

Del MTEySS depende la Unidad de Evaluación, Monitoreo y Asistencia Técnica (UEMAT). Esta instancia tiene como objetivo formular y evaluar los criterios y condiciones exigibles a las instituciones de formación profesional coejecutoras de las políticas de formación del MTEySS. La participación en esta instancia permitió a un CFP obtener equipamiento, capacitación del personal, seguimiento

---

22 De acuerdo con la Resolución 62/08, mediante PMI se pueden financiar las siguientes líneas de acción: a) formación inicial y continua de docentes de ETP; b) estrategias para la igualdad de oportunidades; c) vinculación con instituciones de ciencia y tecnología y con entidades del sector socioproductivo; d) prácticas profesionalizantes; e) equipamiento de talleres, laboratorios, espacios productivos y proyectos institucionales, f) condiciones de higiene y seguridad en talleres, laboratorios y espacios productivos en que se desarrollan las prácticas preprofesionales y profesionalizantes, g) acondicionamiento edilicio; h) conexión a Internet; i) bibliotecas híbridas técnicas especializadas; j) equipamiento informático; k) refacción integral de edificios.

de los estudiantes, registro y base de datos de alumnos para la vinculación con empresas. A pesar de estos componentes recibidos, se mencionan atrasos en la ejecución y no se han recibido los materiales solicitados. Esta misma institución recibe además el aporte económico para reparaciones menores y mobiliario escolar de ETP. Es un subsidio otorgado por el Ministerio de Educación mediante el INET y está destinado a reparaciones de poca envergadura y se puede aplicar a rubros tales como revoques, pisos, instalaciones eléctricas y de gas, señalética, desmalezamiento y mobiliario escolar.

El acceso a las políticas, programas, planes y acciones mencionadas por parte de las escuelas secundarias, escuelas de jóvenes y adultos y centros de formación profesional es diferente. Algunas instituciones, debido a la conjunción de ganancias de localización y de las activas capacidades de gestión por parte de los equipos directivos logran información sobre las políticas que “bajan” u operan en el territorio y pueden obtener la participación en las mismas. También, lo hace posible que tengan la disposición para encarar los aspectos más burocráticos de la gestión, como la presentación de formularios, realización de rendiciones, etcétera; tareas que han reconfigurado la figura del directivo de lo pedagógico a la administración o la gestión (Herger y Sasserá, 2014). En estos casos, las escuelas funcionan como sede o beneficiarias de múltiples políticas educativas que se traducen en mayores recursos económicos, en algunos casos disponibilidad de personal o aumento de la matrícula.

Otras instituciones no cuentan con las capacidades de gestión de equipos directivos consolidados o con disponibilidad para el cumplimiento de los múltiples trámites y desplazamientos requeridos para la recepción de la política. En otros casos, una localización desfavorable dificulta el contar con la información (generalmente emanada de los centros de decisión localizados en los centros simbólicos

y geográficos de las localidades) y las posibilidades de movilidad tanto para el personal como para los estudiantes (Sassera, 2015).

De manera concreta, para muchas escuelas puede ser difícil obtener y gestionar políticas tales como Plan de Mejora, Conectar Igualdad, Aportes para la movilidad y otras. En estos casos, la posibilidad de tener información, desplazarse, cumplir con los requisitos burocráticos y gestionar las políticas queda en manos de “*las ganas de los directores*”, dependiendo entonces de factores voluntaristas individuales que no siempre encuentran las condiciones materiales y pedagógicas adecuadas para prosperar (Herger y Sassera, 2015). Se produce la contradicción, en algunos casos, de que las políticas educativas que tienen como objetivo mejorar la enseñanza y el aprendizaje y favorecer el cumplimiento del derecho a la educación, son desigualmente apropiadas por las instituciones educativas y llegan de manera dispar a la población que deberían atender.

## Bibliografía

- Arcidiácono, P. (2017). Arreglos institucionales y márgenes de acción de las burocracias en la "seguridad social no contributiva": un recorrido por la Asignación Universal por Hijo. En Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (coords.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Bernstein, B. y Diaz, M. (1984). Towards a Theory of Pedagogic Discourse. En *CORE*, vol. 8, núm. 3.
- Bernstein, B. (2001). *La estructura del discurso pedagógico. Clases, códigos y control*, vol. 6. Madrid, Fundación Paideia, Morata.
- Bourdieu, P. (1999). "Efectos de lugar". En Bourdieu, P. (dir.), *La miseria del mundo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- CCFP (2011). *Santa Fe. Redes para la Formación Profesional en Rosario y su región*. Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones.
- Castells, M. (1976). *La cuestión urbana*. México, Siglo XXI.
- CIPPEC (2002). *Informe jurisdiccional Santa Fe, Proyecto Las Provincias Educativas*. Buenos Aires, CIPPEC.
- DGCyE (2008). *Plan provincial de finalización de estudios y vuelta a la escuela*. La Plata, Subsecretaría de Educación, DGCyE.
- DINIECE (2005). *El Tercer Ciclo de Educación Básica. Descripción de la oferta del sector estatal*. Buenos Aires, Ministerio de Educación y DINIECE.
- (2011a). La transformación del nivel secundario (2006-2009). En *Boletín DINIECE*, Temas de educación, núm. 9. Buenos Aires, DINIECE, Ministerio de Educación.
- (2011b). Diversidad de la oferta del nivel secundario y desigualdad educativa La transición de la estructura académica del nivel Secundario desde la sanción de la LEN (2006-2009). En *Serie de Informes de Investigación*, núm. 5. Buenos Aires, Ministerio de Educación-DINIECE.
- Di Virgilio, M., Guevara, T. y Arqueros Mejica, S. (2015). La evolución territorial y geográfica del conurbano bonaerense. En *Historia de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, UNIPE/Edhasa.

- Freytes Frey, A. (2007). Implementando el Tercer Ciclo de la educación básica: tensiones en la provincia de Buenos Aires. En *Cuadernos de Investigación del IIFE*. París, IIFE-UNESCO.
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*, España, Siglo XXI Editores.
- Herger, N. y Sasserá, J. (2015). Educación y formación para el trabajo en espacios locales: fragmentación territorial y segmentación educativa en Campana, Zárate y Rosario. En III Seminario Latinoamericano "Desigualdad y políticas sociolaborales" y 4° Jornadas de Política Social, organizadas por UNGS, UNDAV, IIGG-UBA, IAEN. Los Polvorines, 28 al 29 de mayo de 2015.
- (2016a). Diferenciación institucional en la educación y formación para el trabajo en espacios locales: políticas, instituciones y actores y en cuatro ciudades la Región en Metropolitana de Buenos Aires. En VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo-ALAST, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Buenos Aires, 3, 4 y 5 de agosto de 2016.
- (2016b). La educación de jóvenes y adultos en tensión: acerca de la deuda social educativa, las políticas, las instituciones y los actores en espacios locales. En Jornadas "Educación y trabajo de jóvenes y adultos a lo largo de la vida. Investigaciones y estudios acerca de las políticas, los sujetos y las experiencias en la educación de jóvenes y adultos", organizadas por el Programa Educación, Economía y Trabajo (IICE-FFyL/UBA). Buenos Aires, 25 y 26 de octubre de 2016.
- Mazorra, X. y Beccaria, A. (2007). Especialización productiva y empleo en áreas Económicas Locales. En Novick, M. y Palomino, H., *Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal*, pp. 327-362. Buenos Aires, MTEySS.
- Ministerio de Educación de Santa Fe (2015). *Vuelvo a Estudiar. Informe 2015*. Santa Fe, Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Municipalidad de Campana (1999). *Plan de desarrollo estratégico de Campana. Documento final*. Buenos Aires, Municipalidad de Campana.
- (2012). *Diagnósticos de aspectos significativos de la Ciudad de Campana, Documento final*. Campana, Municipalidad de Campana.
- Observatorio PYME (2006). *Industria Manufacturera, Observatorio PyMe Regional, Delta de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, Fundación Observatorio Pyme/Universidad Tecnológica Nacional-Facultad Regional Delta.
- (2008). *Industria Manufacturera Año 2007: Observatorio Pyme Regional*

*Conurbano Bonaerense*. Buenos Aires, Fundación Observatorio Pyme/ Bononiae Libris/UNSaM-UNQ-UNLaM.

Riquelme, G. C. (1978). *Estudio metodológico sobre la integración de la dinámica poblacional en la planificación de la educación para el desarrollo de zonas rurales*. Buenos Aires, UNESCO/OREALC.

— (1989). *Educación y trabajo en zonas desfavorables. Reconceptualización y alternativas en la perspectiva de las políticas sociales*. Versión preliminar. Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia/Organización de los Estados Iberoamericanos.

— (2004). *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-UBA/ Miño y Dávila.

— (2007). La deuda social educativa en Argentina: práctica y cumplimiento del derecho a la educación. En *Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo*, núm. 16 (PEET-IICE-FFyL-UBA). Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-UBA.

Riquelme, G.C. y Herger, N. (2015). Las transiciones críticas de la educación y la formación para el trabajo: los cambios de estructura, la fragmentación y la búsqueda de homogeneidad en las últimas décadas. En Riquelme, G.C. (dir. Y ed.), *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina poscrisis*. Buenos Aires, La Bicicleta.

— (2005). La explosión y fragmentación de la educación y formación para el trabajo en argentina: resignificación y desafíos en la perspectiva de los jóvenes y adultos. En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 13, núm. 39, 26/09/2005. College of Education/University of South Florida. En línea: <<http://epaa.asu.edu/epaa/v13n39>>.

Riquelme, G. C. y Kodric, A. (2013). *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*. Buenos Aires, Ediciones Lumiere SA.

Rofman, A. (comp.) (2010). *Sociedad y territorio en el Conurbano Bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas, políticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Salvia, A. (ed.) (2011). *La situación social en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Deudas Sociales del Bicentenario 2010. Una etapa de esperanza y oportunidades para superar la pobreza*. Buenos Aires, Observatorio de la Deuda Social Argentina-Cáritas/UCA.

Sassera, J. (2013). Educación, sociedad y trabajo en la ciudad de Campana: acceso

- de los adolescentes y jóvenes a la educación y formación para el trabajo. Tesis para la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación de FLACSO Argentina. Buenos Aires.
- (2014). Educación y realidad social y productiva en ámbitos locales: el sentido de las experiencias pedagógicas de adolescentes y jóvenes. Tesis presentada para el doctorado de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (Dir.: Riquelme, G.C.). Buenos Aires.
- (2015). La dimensión espacial en la comprensión de la desigualdad en la educación y formación para el trabajo. En Riquelme, G. C. (dir. y ed.). *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina poscrisis*, pp. 169-189. Buenos Aires, La Bicicleta. .
- Segura, R. (2015). La imaginación geográfica sobre el conurbano. Prensa, imágenes y territorio. En *Historia de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, UNIPE/Edhasa.
- Svampa, M. (2002). Fragmentación espacial y nuevos procesos de integración social "hacia arriba": socialización, sociabilidad y ciudadanía. Conferencia inaugural realizada en el marco del Coloquio Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas, realizado en la Universidad de Guadalajara. México, 17-20 de junio de 2002.
- Terigi, F. (2009). Segmentación urbana y educación en América Latina. Aportes de seis estudios sobre políticas de inclusión educativa en seis grandes ciudades de la región. En *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 7, núm. 4.
- Toscano, A. G. y Serial, A. (2012). Presentación descriptiva e implementación del plan. En Toscano, A. G. (coord), *Adolescentes y secundaria obligatoria Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela. Conurbano (Argentina)*. Buenos Aires, UNICEF.
- Velázquez, G. A., (2010), "Geografía y bienestar en la Argentina. La desigualdad regional a comienzos del siglo XXI", en Torrado, S. (dir.) *El costo social del ajuste*, Tomo II, Buenos Aires, Edhasa.

## Normativa citada

Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires n° 13688/07

Ley de Educación Nacional n° 26.206

Ley de Educación Técnico Profesional n° 26.058

Ley n° 26.427 de 2008, por la que se crea el Sistema de Pasantías Educativas en el marco del sistema educativo nacional.

Consejo Federal de Educación, Resolución 825/15

### *Provincia de Buenos Aires*

DGCyE. Circular 05/12. Dirección de Formación Profesional, La Plata, Provincia de Buenos Aires. Pautas para la planificación de cursos de formación profesional 2013.

DGCyE. Circular 01/09. Conformación institucional de Escuelas Secundarias obligatoria y de 6 Años. Comunicar los avances en la implementación de la secundaria de la Provincia a todos los actores de la comunidad educativa, profundizando lo presentado en la DGCyE. Disposición 50/08 / DGCyE. Resolución. 3093/03 / DGEyE, Resolución N° 68/85

### *Provincia de Santa Fe*

Resolución 1616/2010. Ministerio de Educación de Santa Fe

Decreto N° 2885/07, Reubicación de docentes interinos de la educación secundaria, Provincia de Santa Fe

## **ESTUDIO ANEXO**

# **Planes de Mejora de la Educación Técnico-Profesional y para la Educación Secundaria**

*Nicolás Buchbinder*<sup>23</sup>

## **1. Los Planes de Mejora de la Educación Técnico-Profesional**

A partir de la sanción de la Ley de Educación Técnico-Profesional n° 26.058 en el año 2005, se han implementado diversas acciones que han tenido como objetivo la mejora y transformación de la educación técnica, luego de una década en la cual no fue prioridad para las políticas públicas en educación. Entre estas políticas se encuentran los Planes de Mejora Jurisdiccionales e Institucionales para la educación técnica, que vehiculizan parte del financiamiento que se destina desde el Estado nacional a través del Fondo Nacional de Educación Técnico-Profesional.

Este estudio tiene como objetivo fundamental contextualizar la implementación de los Planes de Mejora Institucional para la Educación Técnico-Profesional en las localidades de Berazategui y Florencio Varela, a partir de los principales lineamientos de la política de mejora de la Educación Técnico-Profesional, en base a las resoluciones emitidas

---

23 Becario Doctoral UBA con sede en el PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET.

desde el año 2006 por el Consejo Federal de Educación y el Instituto Nacional de Educación Tecnológica.

### *La política de mejora de la educación técnico-profesional*

Los Planes de Mejora (PM) son el componente fundamental de las políticas dirigidas a la educación técnico-profesional desde la sanción de la Ley de Educación Técnico-Profesional 26.058/05, que tuvo como objetivo principal recuperar al sector de los retrocesos sufridos en la década del noventa. Desde 2005, cuando fueron instituidos normativamente por primera vez, los PM se han constituido en instrumentos para la planificación e implementación de acciones educativas en la modalidad, financiadas por el Fondo Nacional para la Educación Técnico-Profesional. En esta sección, nos dedicaremos a situar los Planes de Mejora Institucionales en el marco normativo que les da origen y los enmarca.

Según la resolución 250/05 del Consejo Federal de Educación, documento en el cual se sientan las bases de la política de mejora de la modalidad técnica, los propósitos de los Planes de Mejora son los siguientes:

- a) incrementar la identidad, la calidad y la especificidad de las instituciones ETP;
- b) revalorizar el papel del conocimiento científico y la cultura del trabajo como ejes de los procesos formativos;
- c) fortalecer el nivel académico de las ETP, facilitando la formación continua y la capacitación de los docentes y directivos, el intercambio y la cooperación entre jurisdicciones y la asistencia técnica de organismos nacionales e internacionales;
- d) favorecer estrategias de vinculación y articulación intersectorial en el nivel regional y/o local;

- e) fortalecer la gestión organizativa e institucional de las ETP;
- f) facilitar las condiciones institucionales que favorezcan la vinculación de las acciones formativas con las necesidades sociales y productivas, sectoriales y regionales.

En su etapa de planificación, los PM tienen una dimensión jurisdiccional y una dimensión institucional. Cada jurisdicción educativa debe elaborar un Plan de Mejora Jurisdiccional (PMJ), en el que se detallan las acciones a ser realizadas en el plazo de un año y el financiamiento requerido para dichas acciones. Estas propuestas deben estar enmarcadas en las líneas de acción financiables definidas por el Consejo Federal de Educación. Por su parte, las instituciones educativas deben presentar un Plan de Mejora Institucional (PMI), como explicaremos más adelante, para acciones a implementarse en la propia institución –cabe aclarar que los PMI no solo pueden ser desarrollados por escuelas secundarias técnicas, sino también por otras instituciones, como los Centros de Formación Profesional y escuelas de otras modalidades que realicen acciones educativas afines a la ETP.

Las líneas de acción financiables a través de PM han sufrido algunas transformaciones desde su formulación original en 2005. Inicialmente, se definieron nueve líneas de acción: formación inicial y continua de directivos y docentes de ETP, estrategias para la igualdad de oportunidades, vinculación con instituciones de ciencia y tecnología y con entidades del sector socioproductivo, actividades relativas a prácticas profesionalizantes, bibliotecas técnicas especializadas, equipamiento de talleres y laboratorios y espacios productivos institucionalizados, aseguramiento de condiciones de higiene y seguridad de los entornos en que se

desarrollan las prácticas profesionalizantes, acondicionamiento edilicio y conectividad a internet. Para cada línea de acción se definieron montos máximos para financiar proyectos institucionales o jurisdiccionales que pudieran enmarcarse en esas orientaciones.

Entre las modificaciones que las líneas de acción fueron sufriendo cabe mencionar que los montos máximos para el financiamiento de proyectos aumentaron y se agregaron tres nuevas líneas: equipamiento informático y refacción integral de edificios en la resolución 62/08 y aulas móviles de ETP en la 106/10.

En el año 2012, la resolución 175/12 del CFE reorganizó las líneas de acción financiables por PM en 7 “campos programáticos” que definen las áreas en las que se enmarcan las acciones de mejora de la educación técnico-profesional. Los campos programáticos fueron definidos de la siguiente manera: igualdad de oportunidades, formación de formadores inicial y continua, entornos formativos, vinculación, prácticas y recursos, piso tecnológico TICs, infraestructura edilicia, seguridad e higiene, red de aulas talleres móviles, red de institutos superiores técnicos industriales.

Cada campo programático tiene un “formato” establecido, que señala qué actores participan en su planificación y ejecución. Según la resolución 175/12, existen tres formatos o vías para el desarrollo de los ejes programáticos:

1. Programas Federales: generados a partir de propósitos, objetivos y metas para todo el país, elaborados por el INET y aprobados por el CFE.
2. Planes de Mejora Jurisdiccionales: elaborados por las jurisdicciones en base a los lineamientos de la resolución, evaluados por el INET y financiados con el Fondo Nacional para la Educación Técnico-Profesional.

3. Planes de Mejora Institucionales: elaboradas por cada institución con el propósito de asegurar condiciones de equipamiento, seguridad e higiene para las instituciones ETP. Los PMI son incluidos en los Planes de Mejora Jurisdiccional y son evaluados por el INET.

La resolución 175/12 asocia cada campo programático con los distintos formatos posibles. En este sentido, se estableció que los ejes de formación de formadores inicial y continua, seguridad e higiene, red de aulas talleres móviles y red de institutos técnicos superiores sean incorporados en los programas federales y en los planes de mejora jurisdiccionales; los ejes igualdad de oportunidades y piso tecnológico TIC, únicamente en los planes de mejora jurisdiccionales; y el eje de entornos formativos, en los planes de mejora institucional.

En esta línea, la misma resolución detalla la división de responsabilidades y atribuciones entre las distintas áreas del estado nacional y los provinciales que se encargan de la educación técnico-profesional. En primer lugar, se establece que el Consejo Federal de Educación debe aprobar los lineamientos y criterios generales que orientan el desarrollo de la ETP, establecer los parámetros y calidad y aprobar los lineamientos y criterios generales para la presentación de los planes de mejora jurisdiccionales e institucionales.

A su vez, en el Ministerio de Educación de la Nación se deben llevar adelante las licitaciones para los programas federales y la ejecución de los proyectos de infraestructura, entre otras tareas. Específicamente desde el Instituto Nacional de Educación Tecnológica, las tareas a ejecutar son el desarrollo y administración del Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico-Profesional; la administración del Fondo Nacional para la Educación Técnico-Profesional; la firma de convenios y protocolos con las jurisdicciones educativas; la definición de criterios

operativos, guías y procedimientos para presentación, evaluación, ejecución, rendición y seguimiento y monitoreo de los planes de mejora jurisdiccionales e institucionales; el seguimiento, evaluación de procesos y resultados, auditoría y análisis de impacto de los planes de mejora; y la cooperación y asistencia técnica para los planes de mejora.

Por su parte, los ministerios de educación provinciales deben ocuparse de la elaboración de los planes jurisdiccionales, de la selección de instituciones a ser incorporadas al Registro Federal y de la presentación ante el INET de los planes de mejora institucionales a ser financiados.

En este sentido, queda claro que la implementación de los Planes de Mejora para la educación técnico-profesional involucra a todos los niveles del sistema educativo, desde las escuelas hasta el INET, pasando por las áreas provinciales responsables del sector. La presentación de los Planes de Mejora se realiza desde las áreas encargadas de la educación técnica de los ministerios de educación provinciales hacia el INET, que se encarga de su evaluación y de enviar los fondos correspondientes.

### *Los Planes de Mejora Institucionales*

En cuanto a las escuelas, ellas deben elaborar sus Planes de Mejora Institucional, sobre la base de la planificación de las acciones a realizarse en el marco del campo programático III –“entornos formativos, vinculación, prácticas y recursos”–. Como se ha señalado más arriba, las líneas de acción correspondiente a este campo programático son las siguientes:

- a) equipamiento, materiales e insumos para el desarrollo de actividades formativas en talleres, laboratorios y espacios productivos;
- b) acciones que involucran al sector científico tecnológico y/o socioproductivo;

- c) visitas didácticas, viajes de estudio, participación en olimpiadas;
- d) proyectos tecnológicos;
- e) bibliotecas;
- f) condiciones de utilización segura del entorno formativo;
- g) instalaciones y adecuación edilicia.

Para cada línea de acción, las escuelas deben proponer acciones a realizar o compras a realizar, según corresponda. La resolución 748/14 del INET detalla la información requerida por cada campo programático a presentar para la política de mejora de la educación técnico-profesional. Para el campo programático III se solicita, en primer lugar, cierta información básica de la institución, como los títulos o certificados que brinda, las actividades formativas más significativas que allí se realizan –incluidas la cantidad de alumnos que participan y un pedido de vinculación de lo solicitado en relación con cada actividad formativa– y un resumen de los montos solicitados por línea de acción.

Se requieren también, para todas las líneas del campo, una descripción de las acciones a realizar y un pedido de información acerca de antecedentes institucionales relevantes para cada proyecto y su vinculación con posibles actividades futuras. De este modo, la planificación a realizarse para los planes de mejora institucionales pretende enmarcarse en proyectos institucionales duraderos.

La resolución 850/12 del INET establece también la posibilidad de la contratación de un asistente técnico para la planificación y confección de los planes de mejora institucionales, así como para la divulgación de normativa, administración de los fondos correspondientes y rendición de los gastos. Estos asistentes son contratados a término por un plazo no mayor a diez meses. Dado el importante nivel de

trabajo que las tareas relativas a los planes de mejora institucional implican, la introducción de la figura del asistente técnico resulta relevante.

El principal requisito que deben cumplir las instituciones de educación técnico-profesional para poder presentar sus planes de mejora y recibir los fondos correspondientes es estar inscritas en el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico-Profesional, creado a partir de la Ley 26.058 de Educación Técnico-Profesional. La incorporación de las instituciones a este registro las incluye en las políticas de mejora de la educación técnica.

A partir del año 2012, con la resolución 175/12, se estableció la obligación de cada jurisdicción educativa de lograr que cada escuela secundaria técnica recibiera financiamiento desde Planes de Mejora al menos una vez cada dos años. En este sentido, se espera que esta política alcance a la totalidad de las escuelas secundarias técnicas de gestión estatal.

Esta resolución también incorpora a las escuelas técnicas de gestión privada, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

- a) acreditación de máxima subvención estatal vigente en la jurisdicción, certificada por la máxima autoridad de la jurisdicción educativa respectiva;
- b) acreditación de gratuidad del servicio educativo, contribución voluntaria o bajo arancel, certificada por la máxima autoridad de la jurisdicción educativa respectiva;
- c) localización en zonas en las que no esté presente una oferta equivalente del sector estatal;
- d) aval de la jurisdicción educativa sobre la relevancia comunitaria de la propuesta;
- e) razón social o denominación de la entidad propietaria.

Luego de elaborados los planes de mejora institucionales, las jurisdicciones deben efectuar una selección de los planes a ser presentados ante el INET para su evaluación. Para esta selección, la resolución 250/05 estableció los siguientes criterios: los distintos niveles y modalidades de la ETP; las características de profesionalidad de las trayectorias formativas, con prioridad para las carreras que ponen en riesgo la salud, la seguridad, los bienes o los derechos de los habitantes; la complejidad de las instituciones de ETP, con prioridad para las instituciones más complejas en términos organizacionales; los diversos contextos de la ETP, con el objetivo de atender las diversas condiciones en términos socioeconómicos, geográfico-territoriales y económico-productivos, entre otros.

Para la gestión de los recursos de la política de mejora de la educación técnico-profesional, cada jurisdicción debe crear una Unidad Ejecutora Jurisdiccional dependiente de la máxima autoridad educativa, que debe responsabilizarse de mantener una comunicación constante con las instituciones ETP, realizar las gestiones operativas que correspondan, crear una base de datos para la administración de los fondos, organizar un archivo, implementar y actualizar el sistema de registro contable y controlar el cumplimiento de las resoluciones del CFE e INET.

Según la resolución 850/12 del INET, la administración y ejecución de los recursos puede darse de tres formas: administración centralizada; administración descentralizada en las instituciones; descentralización de la gestión de las contrataciones y centralización de los pagos.

La Provincia de Buenos Aires optó por un esquema del tipo descentralizado, en el cual los fondos correspondientes a los planes de mejora institucional se transfieren a cuentas bancarias de las instituciones ETP y ellas deben encargarse tanto de la gestión de las acciones a realizar como de los pagos que correspondan, las rendiciones de cuentas, el

guardado de copias y la actualización del registro de inventario de la institución.

Existe una reglamentación específica para los procesos de selección y adquisición de bienes y servicios. En el caso de que los montos a gastar no superen los \$75.000, las instituciones pueden efectuar una contratación directa, a condición de presentar tres presupuestos de distintos proveedores, debiendo elegirse el de menor precio que cumpla con las condiciones de calidad establecidas. Si las obras a realizar o el equipamiento a adquirir superan los \$75.000, pero es menor a \$300.000 debe efectuarse una licitación privada y, si excede ese monto, corresponde una licitación pública.

Esto implica que las instituciones ETP deben, luego de recibir la evaluación favorable de su plan de mejora institucional por parte del INET, gestionar los presupuestos correspondientes, realizar los pagos y la rendición de cuentas ante la Unidad Ejecutora Jurisdiccional y el INET.

La resolución 850/12 del INET estableció la posibilidad de cambios en las planificaciones aprobadas debido a modificaciones en los precios de los productos u obras. Para esos casos, se autoriza a la autoridad jurisdiccional a disminuir la cantidad de los ítems aprobados, disminuir la cantidad de un ítem para aumentar otro, disminuir la prestación de un bien sin afectar sus atributos máximos y solicitar la ampliación de los fondos.

### *El financiamiento*

Los Planes de Mejora son financiados por el Fondo Nacional para la Educación Técnico-Profesional, creado por la Ley de Educación Técnico-Profesional 26.058 en 2005, que estableció que el fondo estaría compuesto por un 0,2% del total de ingresos corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado del Sector Público Nacional y destinado a equipamiento, mantenimiento de equipos, insumos para

operación, desarrollo de proyectos institucionales y condiciones edilicias de la modalidad. El Consejo Federal de Educación es el órgano que tiene la responsabilidad de definir la distribución de dicho fondo. La resolución 250/05 estableció que la fórmula que se utilizaría para la distribución del Fondo Nacional para la Educación Técnico-Profesional sería la misma que se utilizaba para los recursos del Plan Federal Educativo<sup>24</sup> (Resolución CFCyE 177/02), pero fue modificado en 2006 por la resolución 269/06 que estableció el Coeficiente de Distribución del Fondo Nacional de Educación Técnico-Profesional. El coeficiente tiene dos componentes: el primero, tiene que ver con el tamaño del sector educativo de cada jurisdicción, y contempla la matrícula de séptimo grado de primaria, EGB 3, media/polimodal y superior no universitaria; la cantidad de establecimientos de educación común y el porcentaje que cada jurisdicción recibe en concepto de coparticipación federal de impuestos. Este componente constituye una primera asignación de fondos que se corrige por la diferencia entre el promedio de la distribución de este componente y el porcentaje de coparticipación. El segundo componente comprende variables de índole socioeconómica y educativa de la población entre 12 y 24 años y tiene como objetivo lograr una compensación de las desigualdades interprovinciales. El primer componente explica el 70% de la distribución del Fondo Nacional de Educación Técnico-Profesional y el segundo, el 30% restante.

Los datos utilizados como indicador de matrícula corresponden a agregados de secundaria común y no a la modalidad de educación técnica específicamente; este indicador

---

24 Según esta resolución el 85% del fondo sería repartido entre las jurisdicciones según su matrícula y porcentaje de coparticipación federal y el 15% restante se adjudicaría como adicional para asegurar un mínimo equivalente al indicador de participación y para compensar por las diferentes situaciones de vulnerabilidad socioeconómica de cada provincia argentina.

podría generar dificultades a la hora de la distribución de los fondos, ya que no necesariamente el tamaño del sector educativo en general coincide con la tradición de la educación técnico-profesional en cada provincia.

### *El PMI en escuelas de Berazategui y Florencio Varela*

A partir del trabajo de campo realizado, se pudo ahondar en la implementación de los planes de mejora institucional para la educación técnica en cuatro escuelas de la zona sur, dos ubicadas en el partido de Berazategui y otras dos en el de Florencio Varela. Del primer análisis de las respuestas de los directivos de dichas instituciones en las entrevistas realizadas, se desprenden algunas cuestiones transversales.

En primer lugar, destaca el impacto positivo que ha tenido la implementación de los Planes de Mejora Institucional, en particular, y la política de mejoras de la educación técnico-profesional, en general, en la vida cotidiana de las escuelas. Los directivos entrevistados han señalado que en los últimos 10 años se ha logrado renovar el equipamiento de las escuelas, obtener nuevos materiales didácticos y reestructurar prácticas educativas. Las mejoras materiales en las instituciones aparecen, en este sentido, como un facilitador de la mejora de las prácticas pedagógicas en las escuelas de educación técnico-profesional.

Al referirse a los PMI, los directivos se enfocan casi con exclusividad en la posibilidad de adquirir equipamiento para los talleres y recursos didácticos; solamente una escuela destacó la posibilidad de realizar proyectos tecnológicos o productivos con fundamento tecnológico.

La normativa del CFE y del INET prevé siete líneas de acción distintas para financiar acciones en el marco de los PMI, de las cuales la adquisición de equipamiento, materiales e insumos es solo una de ellas. Las otras líneas de acción –vinculación con sectores científicos y productivos; visitas

didácticas y viajes de estudio; proyectos tecnológicos; bibliotecas; condiciones de utilización segura de los entornos formativos; e instalaciones y adecuaciones edilicias– son en general obviadas por los directivos a la hora de referirse al programa.

Por un lado, este hecho puede entenderse en el contexto de la educación técnico-profesional, la que, por sus objetivos esenciales, requiere una mayor cantidad y calidad de equipamiento específico que otras modalidades de la educación común. Además, probablemente el contraste entre el período inaugurado por la sanción de la Ley de Educación Técnico-Profesional, que implicó un importante financiamiento desde el Estado Nacional, y los años '90, cuando la educación técnica estuvo lejos de ser una prioridad, impulse las percepciones de los directores hacia una valoración de la importancia del equipamiento y materiales que relegue a otras actividades a una posición de menor transcendencia.

También podría hipotetizarse que las necesidades en términos de equipamiento, materiales e insumos resultan más “obvias” que otras. Mientras que la falta de equipamiento o insumos puede impedir de hecho la práctica educativa en las escuelas técnicas, otros problemas pueden ser superados en la cotidianeidad de las prácticas educativas y otros proyectos pueden aparecer como un algo extra, sin constituirse en ejes de un proyecto educativo institucional. Probablemente también tenga que ver aquí la acción de difusión de la información por parte de las supervisiones y la Dirección de Educación Técnico-Profesional del Consejo General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, al no hacer énfasis en las potencialidades que las otras líneas de acción podrían tener para las escuelas.

Con respecto a las dificultades para la administración y gestión de los recursos provenientes de los planes de mejora institucional, encontramos en las entrevistas algunas

coincidencias entre los directores. El primer problema que se destaca en el discurso de los directivos tiene que ver con la cantidad de tiempo que insume llevar adelante las acciones pertinentes a los PMI, no solo en su etapa de planificación, sino también en su ejecución y rendición. Sobre la primera de estas tareas, una directora se refirió a la planificación –en lo que respecta a la justificación pedagógica del equipamiento a adquirir– como un “desafío en cuanto a que los docentes deben investigar y leer”. En esta misma institución, la directora comentó que los docentes en algunas ocasiones debían ausentarse de sus horas de clase para poder ocuparse de gestiones relativas al PMI, obligación que implicaba desatender sus responsabilidades esenciales, pero que a su vez resultaba necesaria para que las acciones planificadas pudieran concretarse.

Sobre la ejecución de los gastos, se señala la dificultad que implica conseguir tres presupuestos para poder realizar las compras aprobadas por el INET, en zonas donde no existe un número tan importante de posibles proveedores. Sobre el proceso de rendición, los directivos señalan la excesiva carga en términos de trámites a realizar. En algunos de estos casos, la carga burocrática que implican la administración de los fondos de los planes de mejora institucional coincide con falta o retraso en nombramientos y efectivizaciones en los cargos de conducción escolar en las escuelas. Esta situación generaba equipos de conducción “abocados a la contabilidad,” como fue graficado por una directora.

También debe destacarse el hecho de que estas escuelas técnicas no contaban con la figura del asistente técnico previsto por la resolución 850/12 del INET. Solamente en una de las escuelas se mencionó que en un año anterior se habían recibido fondos para un cargo de asistente técnico, que no habían sido renovados posteriormente, por motivos desconocidos por la institución.

Estos problemas se ven agravados por las dificultades en la adjudicación de los fondos por parte del INET a las escuelas, que constituyen probablemente el motivo de protesta más importante de los directores de instituciones de ETP. En primer lugar, los directivos mencionan la demora en la aprobación y en el depósito de los fondos por parte del INET. Dicha demora no solo los perjudicaba en términos de que debían posponer las acciones planificadas, sino porque, debido al proceso de inflación elevada que caracteriza a la economía argentina hace algunos años, cuando los fondos eran efectivamente depositados, el cambio en los precios hacía imposible adquirir todos los bienes que habían sido planificados –y que debían ser inventariados–. Esto implicaba iniciar un nuevo proceso para el pedido de modificaciones al plan original, en el cual los cambios debían ser nuevamente aprobados en instancias superiores.

Además, algunas restricciones para la administración del dinero otorgado por planes de mejora institucional entorpecen o perjudican el trabajo de los directores. El ejemplo más claro de esta idea es el límite de seis mil pesos para las extracciones en la cuenta bancaria. Los directores manifiestan su disconformidad con el manejo cotidiano de dinero, para el cual dicen no haber sido formados. En el caso de las escuelas técnicas con planes de mejora aprobados, las cantidades de dinero son considerables –se registró en el trabajo de campo un caso de \$70.000 y otro de \$100.000 aproximadamente–. Además, los directivos comentaron que en muchos casos debían manejarse con los proveedores en efectivo, lo que implicaba la obligación de extraer dinero de las cuentas bancarias reiteradamente –uno de los directores comentó que debía acudir al menos 50 veces por año a un cajero automático para retirar los fondos depositados–. Estas acciones no solo quitan tiempo de trabajo a los directores, sino que también aumentan las presiones laborales.

A modo de cierre, de las entrevistas realizadas se desprende con nitidez el impacto visible que los Planes de Mejora Institucional han tenido en las escuelas técnicas, principalmente a partir de la posibilidad de adquirir equipamiento y otros recursos físicos para las prácticas educativas. En este sentido, se observa a nivel escolar una concretización de las iniciativas llevadas adelante desde el nivel nacional, con la sanción de la Ley de Educación Técnico-Profesional y las acciones realizadas por el INET. Uno de los objetivos fundamentales de esta política parece haber sido cumplido. En las escuelas visitadas, se observa en voz de los directivos un cambio considerable en las condiciones materiales para el desarrollo de prácticas educativas en la educación secundaria técnica, que atribuyen principalmente a los Planes de Mejora Institucional.

Sin embargo, también se pudo constatar en las entrevistas realizadas que existen notorios inconvenientes en la implementación de esta política en la Provincia de Buenos Aires. La modalidad elegida para administrar y ejecutar los fondos de los Planes de Mejora Institucional en PBA fue descentralizada, pero esta modalidad no parece haber contemplado las condiciones de implementación de la política en las escuelas. Encontramos que la burocracia asociada a este programa agrega dificultad a jornadas laborales que de por sí tienen una carga burocrática muy importante, como son las de los directores de escuela. Si bien la normativa, aunque tardíamente, parece dar cuenta de este problema, no encontramos en las escuelas visitadas ayuda en términos del personal requerido para estas tareas. Esto tiene como consecuencia en muchos casos la pérdida de horas de clase o un menor aprovechamiento de las posibilidades del programa; mientras las posibles acciones a implementar mediante Planes de Mejora Institucional incluyen, por ejemplo, proyectos tecnológicos, visitas didácticas o planes

de estudio, en las escuelas pareciera que su único objetivo es el mejorar el equipamiento tecnológico.

La implementación de los Planes de Mejora Institucional en la Provincia de Buenos Aires se presenta, en este sentido, como ciertamente paradójica. Por un lado, se observa un éxito considerable en la mejora de las condiciones de enseñanza de la formación técnica profesional. Por otro lado, vemos en la implementación descentralizada problemas no resueltos, ligados a una implementación descentralizada que no contempla mecanismos que preparen a las escuelas para llevar a cabo las responsabilidades que se les otorgan.

El mayor interrogante, en este sentido, es hacia el futuro. Por el propio origen del programa y las condiciones previas de las escuelas secundarias técnicas, la mejora del equipamiento fue una prioridad principal en estos primeros años de implementación. A medida que esas condiciones mejoran, el programa debería virar hacia una focalización en las posibles intervenciones pedagógicas que pueden realizarse bajo este marco, cuestión que requerirá esfuerzos importantes a nivel escolar.

## **2. Planes de Mejora Institucional para la educación secundaria**

Los Planes de Mejora Institucional para la educación secundaria fueron creados por la resolución n° 86 del Consejo Federal de Educación, sancionada en el año 2009. Esta política se enmarca, según la misma normativa, en las transformaciones que ha sufrido el nivel secundario a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional, que dispuso la obligatoriedad del nivel en el año 2006. El primer año de funcionamiento de los Planes de Mejora Institucional fue el 2010, y hasta la actualidad se han mantenido en funcionamiento.

En líneas generales, esta política consiste en la asignación de recursos monetarios a todas las escuelas de nivel secundario del país para el financiamiento de horas docentes y gastos operativos para la realización de acciones educativas por fuera del dictado de clases. En este sentido, el Plan de Mejora Institucional se plantea como una política universal para incidir en las acciones educativas de las escuelas secundarias.

Esta parte del estudio realiza un repaso por las principales características de esta política: la normativa del programa, focalizando en la justificación, las intenciones y los objetivos de los PMI; el financiamiento del programa, tanto a nivel de las fuentes presupuestarias a nivel nacional como de las regulaciones de la asignación del presupuesto a las escuelas; la distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno. En última sección se analiza la implementación de los PMI en seis escuelas de la zona sur del conurbano bonaerense –tres escuelas ubicadas en Berazategui y tres en Florencio Varela– a través de un primer análisis de las entrevistas de sus directivos, producto del trabajo de campo del Proyecto de Investigación “Los escenarios complejos de la educación y formación para el trabajo: vigencia, nuevos sentidos y el papel de los actores sociales” realizado por el Programa de Educación, Economía y Trabajo.

#### *Origen y marco legal del plan*

La formulación original de la política, dada en la resolución 86/09 del Consejo Federal de Educación, enmarca a los Planes de Mejora Institucional para la educación secundaria en las transformaciones del nivel que suceden a la Ley de Educación Nacional en 2006. La resolución 86/09 dispone dos instrumentos para acompañar los cambios en la institucionalidad de la educación media: los Planes Jurisdiccionales de Educación Secundaria y los Planes de Mejora Institucional.

Los Planes Jurisdiccionales de Educación Secundaria consisten en documentos elaborados por las áreas de educación secundaria de los organismos provinciales encargados de la administración de los subsistemas educativos, cuya función según la normativa es dar prioridad y organización a los cambios de la educación media en cada jurisdicción. Se plantean como instrumentos para la planificación de las políticas a implementar, incluyendo un diagnóstico inicial o estado de situación, líneas de acción, objetivos y metas, incorporando tanto las estrategias llevadas adelante desde el nivel provincial como las que se diseñan desde el Ministerio de Educación nacional y debiendo estar en correspondencia con el Plan Nacional de Educación Obligatoria, los convenios firmados entre el ministerio nacional y los provinciales en el marco de la Ley de Financiamiento Educativo y los Lineamientos Políticos y Estratégicos para la Educación Secundaria (resolución n°84/09 del CFE).

En este sentido, los Planes Jurisdiccionales constituyen en una política federal y coordinada, ya que implica la colaboración entre los distintos niveles de gobierno y la correspondencia entre los distintos documentos marco de la política educativa nacional e integra todas las líneas de política educativa dirigidas a la educación secundaria (políticas socioeducativas, planes PROMER y PROMEDU, etcétera).

Los ejes centrales de la planificación de los Planes Jurisdiccionales de Educación Secundaria son oferta y cobertura, trayectorias escolares (que contemplan espacios de tutoría y acompañamiento, espacios formativos extraclase y articulaciones entre la escuela secundaria y los niveles primario y superior), propuesta escolar y organización institucional, formación docente inicial y continua, acompañamiento del proceso de diseño, implementación y evaluación de los Planes de Mejora Institucional y regulaciones o cambios en la normativa del nivel medio en la provincia correspondiente.

Los Planes de Mejora Institucional (PMI) abarcan cuatro procesos: diagnóstico inicial o punto de partida, elaboración y planificación de estrategias institucionales, implementación de las acciones planificadas en función del financiamiento recibido y seguimiento y evaluación. El circuito del Plan de Mejora Institucional planteado por la normativa nacional es el siguiente: las escuelas elaboran el documento de PMI, con el estado de situación y las estrategias institucionales para atacar los problemas que se detecten; luego, ese documento debe ser aprobado por el área de educación media del ministerio de educación provincial correspondiente; una vez aprobado, el gobierno nacional envía fondos a las escuelas de acuerdo a su matrícula (ver más adelante para aspectos relacionados al financiamiento del PMI) y las escuelas deben realizar las acciones aprobadas y administrar esos fondos; finalmente, se propone un proceso de evaluación de las estrategias empleadas. Los PMI se otorgan por un plazo de dos años, con una revisión al finalizar el primero.

**Cuadro Anexo 1. Horas asignadas por PMI según matrícula.**

Matrícula	Horas asignadas
Hasta 10 alumnos*	6hs
Hasta 50 alumnos	8hs
51 a 100 alumnos	12hs
101 a 200 alumnos	16hs
201 a 300 alumnos	20hs
301 a 400 alumnos	24hs
401 a 500 alumnos	28hs
501 a 600 alumnos	32hs
601 y más alumnos	36hs

\* La categoría "hasta 10 alumnos" fue agregada para el año 2012. Fuente: Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario. Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Año 2014.

El diagnóstico o punto de partida es un componente esencial de la propuesta de los PMI. Esta intención está

resaltada en forma permanente desde los distintos documentos que traen información sobre esta política. Los PMI deberían constituirse, según la normativa, en el espacio para la reflexión, autoevaluación y planificación del cambio educativo en las instituciones de nivel secundario. Para los diagnósticos, se sugiere trabajar tanto con información cuantitativa como cualitativa. Se requieren, en este sentido, datos sobre la matrícula de la institución; sobre tasas de repitencia, sobreedad y estudiantes salidos sin pase; sobre resultados de aprendizaje (en base a evaluaciones propias, jurisdiccionales o de los Operativos Nacionales de Evaluación); y sobre organización y propuesta escolar. A su vez, se exige que las escuelas establezcan objetivos y metas a cumplir en el plazo de las acciones del PMI.

Luego de realizado el diagnóstico, según la normativa oficial, las escuelas deben proponer estrategias institucionales para atacar los problemas detectados. Desde la propia política, estas se plantean como el “centro vital” de los PMI (MEN, 2011: 40). Las estrategias deben detallar qué proyectos o actividades se realizarán en un año, quiénes serán los destinatarios de esas acciones educativas, en qué momentos se llevarán a cabo las actividades, quiénes serán los responsables, con qué recursos didácticos o espacios se debe contar y cómo se evaluarán las acciones. Esencialmente, las estrategias institucionales pueden estar en relación con las trayectorias escolares o con los aprendizajes y la organización pedagógico-institucional. En cuanto a las primeras, se incluyen espacios formativos “extraclase”, estrategias de prevención de ausentismo, acciones de apoyo a las trayectorias educativas que reconozcan las diferentes formas en que los estudiantes aprenden, la implementación de estrategias específicas para alumnos con sobreedad, la articulación con el nivel primario y entre el ciclo básico y el ciclo orientado y la vinculación con diferentes ámbitos del estado u organizaciones sociales.

Para las estrategias relacionadas con los aprendizajes y la organización pedagógico-institucional, se contemplan las acciones que favorecen el desarrollo de propuestas de enseñanza de los núcleos de aprendizaje prioritarios en el ciclo básico, el fortalecimiento del carácter orientador de la escuela secundaria reelaborando la oferta educativa de modo de atender los intereses y necesidades de los estudiantes, con variados itinerarios pedagógicos, espacios y formatos para enseñar y aprender, la implementación de diversos formatos de organización escolar, la adecuación de las regulaciones y de las prácticas institucionales a la normativa jurisdiccional referida al régimen académico, el desarrollo de estrategias institucionales que mejoren el vínculo que se establece entre educadores y alumnos y la formación específica de los docentes en el marco de las metas y estrategias que se definen en el Plan de Mejora Institucional.

**Cuadro Anexo 2. Horas institucionales financiadas y promedio de horas institucionales por alumno para escuelas de distintos tamaños.**

Cantidad de alumnos	Horas institucionales financiadas	Horas institucionales/ alumnos
150	16	0,11
180	16	0,089
201	20	0,1
220	20	0,091
250	20	0,08
299	20	0,067
301	24	0,08

Fuente: elaboración propia en base a Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario. Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Año 2014.

Hay una clara intención declarada desde el diseño de la política en que la realización de estas acciones institucionales, para las cuales se recibe financiamiento por parte del Ministerio de Educación nacional, no se convierta en una

asignación para un proyecto específico, sino que se integra a las acciones educativas de la escuela y de la jurisdicción. Es por este motivo que los procesos reflexivos y autoevaluativos están tan acentuados en la normativa y que los PMI elaborados por cada institución deben estar en correspondencia con los Planes Jurisdiccionales de Educación Secundaria y a su vez deben incluir en su diagnóstico las distintas líneas de política educativa que llegan a la escuela desde la misma jurisdicción o el Estado Nacional.

### *El financiamiento de los PMI*

Los instructivos confeccionados por el Ministerio de Educación de la Nación Argentina establecen para las estrategias institucionales de los Planes de Mejora Institucional dos rubros financiables: horas institucionales y gastos operativos. Las horas institucionales son montos correspondientes al salario de horas de ejercicio docente para tareas “fuera de aula”, es decir, que no pueden ser utilizadas para el dictado de horas cátedra en el marco del currículum oficial. La cantidad de horas institucionales que le son otorgadas a cada escuela depende de la matrícula de la institución educativa. Las escalas para la asignación de horas institucionales pueden verse a continuación:

#### **Cuadro Anexo 3. Asignación por Plan de Mejoras Institucional para gastos operativos según matrícula.**

Matrícula	Monto
Hasta 10 alumnos	\$2.500,00
Hasta 50 alumnos	\$3.500,00
51 a 100 alumnos	\$4.500,00
101 a 200 alumnos	\$5.500,00
201 y más alumnos	\$6.500,00

\*Como en el caso de las horas institucionales, la categoría “hasta 10 alumnos” fue agregada en 2012.

Fuente: Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario. Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Año 2014.

Las horas institucionales aumentan a medida que aumenta la matrícula de cada escuela. Mientras más alumnos tenga la escuela, más horas institucionales le serán asignadas por concepto de Plan de Mejora Institucional. Hay algunas consideraciones interesantes a realizar sobre este mecanismo de asignación de recursos: en primer lugar, queda claro que no existen formas para diferenciar a las escuelas por nivel socioeconómico de su matrícula, pues solo considera el tamaño de la matrícula como criterio para la distribución de los fondos de la política, así se deja de lado la posibilidad de equiparar o compensar posibles desigualdades previas entre escuelas, que es uno de sus objetivos<sup>25</sup>; en segundo lugar, el promedio de horas institucionales por estudiante baja a medida que aumenta la cantidad de estudiantes. A pesar de que en términos absolutos las horas institucionales suben a medida que aumenta la matrícula, no lo hacen en la misma proporción. En esta distribución, las escuelas más chicas, particularmente las escuelas de menos de 10 alumnos, se ven beneficiadas frente a las escuelas más grandes.

Otro aspecto a destacar es una cierta inconsistencia en cuanto a los límites establecidos para cada categoría. La siguiente tabla que muestra asignaciones horarias para distintas cantidades hipotéticas de estudiantes por escuela pone en evidencia dos problemas. El primero es que dentro de la misma categoría (por ejemplo, escuelas que reciben 20 horas institucionales) hay disparidades importantes. A medida que nos acercamos hacia el número más alto de cada categoría, las horas asignadas significan cada vez menos en proporción a la totalidad de los alumnos. En su caso

---

25 Cabe aclarar que la primera etapa del Plan de Mejora Institucional, en 2010, comenzó cubriendo a la mitad de las escuelas secundarias del país. El criterio para la selección de las escuelas en esta primera etapa fue, según los documentos oficiales, socioeconómico. A partir de 2011, cuando el plan llegó al resto de las escuelas, no hubieron otros mecanismos que contemplaran la compensación de desigualdades previas entre escuelas.

extremo, una escuela que tiene 299 alumnos recibe las mismas horas que una que de 201 alumnos. Además, el paso de una categoría a otra marca grandes diferencias en cuanto a las horas recibidas. Por una diferencia de dos alumnos, por ejemplo, las escuelas que tienen 301 alumnos reciben 4 horas más que aquéllas de 299 alumnos. En buena medida, estas dificultades son inherentes al hecho de que las horas institucionales constituyen una unidad de financiamiento que imposibilita la constitución de otro tipo de fórmulas. Sin embargo, sí podrían establecer categorías más específicas para cada número de horas institucionales a asignar, lo que haría menores las diferencias al interior de cada categoría y entre categorías.

Las escuelas reciben financiamiento para 10 meses de horas institucionales a valor de hora cátedra docente con 10 años de antigüedad de la jurisdicción que corresponda. Dichas horas institucionales no forman parte de las horas de la Planta Orgánica Funcional de cada institución, por lo que los docentes reciben su salario directamente de la conducción de la escuela, que se ocupa de administrar estos fondos enviados desde el Ministerio de Educación nacional. Para las tareas administrativas, las escuelas pueden nombrar un docente “referente” que colaborará en las tareas de gestión del PMI con el equipo de conducción al que se le asignarán horas institucionales del propio plan.

El Plan de Mejora Institucional, además de contemplar los gastos en horas institucionales, contempla un presupuesto para “gastos operativos”. A partir de 2013, las escuelas pueden utilizar los fondos enviados en esta categoría para los materiales necesarios para la ejecución de las acciones institucionales, para viajes o visitas, viandas o refrigerios y gastos administrativos que contemple la ejecución de las estrategias institucionales planificadas para el Plan de Mejora Institucional. Entre 2010 y 2012, también se pudieron

financiar gastos de movilidad, insumos informáticos, material audiovisual y de educación física y obras literarias.

La asignación de recursos para gastos operativos del Plan de Mejora Institucional se rige por la matrícula de las escuelas.

A la clasificación de los montos asignables por gastos operativos le caben las mismas observaciones que a los de las horas institucionales. También puede señalarse que, en el caso de los gastos operativos, la categoría máxima de financiamiento es a partir de 200 alumnos, lo que implica que para este tipo de gastos las escuelas de menor tamaño son aún más beneficiadas que en el caso de las horas institucionales. Puede agregarse, a su vez, que como para los gastos operativos se destinan montos de dinero (y no horas institucionales), resulta menos justificable que se asignen con categorías fijas.

Además, cabe destacar que los fondos para “gastos operativos” no se han actualizado desde la formulación original del plan en 2010. Considerando el proceso inflacionario que ha caracterizado a la economía argentina desde incluso antes de la implementación de este plan, queda claro que los montos destinados a gastos operativos han quedado retrasados, y también han perdido relevancia con respecto a los gastos para horas institucionales.

Todos los gastos inherentes a los Planes de Mejora Institucional son financiados desde el Estado Nacional. Entre 2010 y 2013, el financiamiento corría por parte del Tesoro Nacional y los programas con financiamiento internacional PROMEDU (Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa) y PROMER (Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural). De la primera fuente salían los gastos para horas institucionales y de la segunda, los gastos operativos y los salarios de los equipos jurisdiccionales de los PMI. A partir del año 2014, los gastos operativos pasaron a ser financiados por el Tesoro Nacional.

La resolución 86/09 establece que, además de actuar en todas las escuelas secundarias públicas del país, las instituciones privadas podrán ser beneficiarias de esta política, si cumplen con los requisitos de emitir títulos oficiales; tener la máxima subvención estatal; ser gratuitas, de contribución voluntaria o bajo arancel; y estar localizadas en zonas sin oferta equivalente por parte del sector estatal. De esta forma, se permite que los fondos del sector público sean dirigidos a instituciones de educación privadas.

### *La gestión de la política y la división de responsabilidades*

Los documentos nacionales que dan forma a la política detallan las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los actores fundamentales: el Estado Nacional, los Estados Provinciales y las escuelas. En cuanto al primero, sus responsabilidades fundamentales tienen que ver con el financiamiento y el diseño de documentos marco de apoyo técnico y pedagógico para la implementación del plan en las provincias y escuelas. También se ocupa de asistir técnicamente a las provincias que lo requieran en la implementación de los PMI.

Las responsabilidades de los ministerios de educación provinciales refieren a la cooperación y asistencia técnica a las escuelas para la elaboración e implementación de los PMI, la aprobación técnica de los planes diseñados por cada escuela, el seguimiento y evaluación de procesos y resultados y el diseño e implementación junto con el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) de los trayectos de formación inicial y continua que se consideren necesarios para el acompañamiento a las instituciones en la implementación de los planes. Para las tareas de asistencia a las escuelas, los documentos oficiales prevén la figura de los Asistentes Técnico Territoriales (ATT), en el marco de la gestión de los ministerios provinciales –pero financiados por

el ministerio nacional. Cada provincia –salvo por algunas excepciones– ha conformado un equipo de ATT coordinado por un referente provincial, que se encarga de la articulación entre el ministerio nacional y las administraciones provinciales. Los ATT trabajan en conjunto con las supervisiones distritales y deben elaborar cada año un informe de avance zonal sobre los Planes de Mejora Institucional para su remisión al órgano encargado de la educación secundaria en la provincia. A su vez, desde dicha área debe elaborarse un Informe jurisdiccional sobre los Planes de Mejora Institucional. Ambos informes dan cuenta del avance del programa en los territorios correspondientes.

Las escuelas deben, en primer lugar, elaborar su propio Plan de Mejora Institucional. Dicho documento está formado por una ficha institucional con datos de la escuela (localización, datos de contacto y matrícula total e información sobre dos responsables del PMI en la escuela); el diagnóstico de la situación actual de la institución en cuanto a matrícula, trayectorias escolares, aprendizajes, propuesta escolar, objetivos y metas; las estrategias y líneas de acción propuestas; el dispositivo de seguimiento y evaluación; los gastos que las acciones planificadas implicarán en términos de horas institucionales y gastos operativos; y un resumen del proyecto.

Una vez aprobado el proyecto en el ministerio provincial, las escuelas deben encargarse de la gestión de los recursos para la ejecución de las acciones planificadas para el PMI. La responsabilidad de la administración de los recursos recae en la máxima autoridad de la escuela, que puede nombrar a un docente como referente institucional de PMI, al cual como fue mencionado anteriormente, se le otorgan parte de las horas institucionales del programa. En primer lugar, las escuelas deben encargarse de reclutar al cuerpo docente que ejecutará las tareas planificadas.

Los documentos oficiales sobre el Plan de Mejora Institucional sugieren un perfil docente para las horas institucionales. Dicho perfil consiste en un profesional con título docente para realizar tareas de tutoría y acompañamiento, preferentemente que ya trabaje dentro de la institución –aunque excepcionalmente puede no hacerlo–. Se señala que, en menor medida y para tareas específicas como la coordinación de talleres, pueden contratarse otros profesionales. La selección del cuerpo docente para PMI corre por cuenta de los directivos de las instituciones. También se aclara que la asignación de horas institucionales no debe ser entendida como una asignación mensual fija, sino que las horas deben ser variables, en función del proyecto de PMI que se presente.

Cabe suponer que esta modalidad de contratación no sería atrayente para docentes de más de diez años de antigüedad o docentes con posibilidades de contar con horas de POF, ya que cobrarían un salario menor y menos meses (diez en lugar de doce) de lo que les correspondería, sin contar con los beneficios previsionales. Además, el hecho de que las horas no estén asignadas de manera fija y la flexibilidad de la contratación hacen difícil la permanencia de docentes en el PMI.

A su vez, los instructivos difundidos por el Ministerio de Educación nacional recomiendan destinar el 80% de las horas institucionales para trabajos determinados por la propia escuela y 20% para acciones determinadas por la jurisdicción. De ese primer grupo, se recomienda disponer un 75% para tareas de enseñanza, recuperación de contenidos, acompañamiento y reinserción de estudiantes y un 25% para gestión de convivencia y actividades extraclase. Además, se establece que las horas institucionales se asignarán en bloques de 3 o 4 horas y se prohíbe asignarlas en horarios en los que los docentes ya tengan horas.

Además de la responsabilidad de reclutarlos, la conducción escolar debe ocuparse de pagar los salarios, utilizando los fondos transferidos por el Ministerio de Educación nacional. Dichos fondos son depositados en una cuenta a nombre de la institución, de la cual el director debe extraer el dinero, entregarlo a los docentes y archivar la factura correspondiente. El mismo procedimiento aplica a los gastos operativos del programa, que también deben ser administrados por la conducción de cada escuela. Para la gestión de estos fondos se agrega una limitación: si los materiales a comprar superar un cierto límite, deben presentarse tres presupuestos. Este límite ha ido aumentando: en 2010 era de mil pesos, en 2013 de tres mil y en 2014 de cinco mil.

A su vez, la extracción de dinero de las cuentas asignadas a cada escuela está limitada a seis mil pesos diarios, lo que implica que se debe acudir repetidas oportunidades para retirar todo el dinero depositado –principalmente el correspondiente a las horas institucionales–. Como puede deducirse, el PMI incorpora a las escuelas una importante responsabilidad financiera.

La rendición de los recursos asignados corresponde también a los directivos a través de un sistema online (SITRARED) para volcar tanto los montos gastados como las facturas y comprobantes de cada gasto. Esta rendición está acompañada por un informe técnico de avance del Plan de Mejora Institucional, que cada escuela debe elaborar con el detalle de las actividades realizadas en el marco de este programa. A partir de 2013, se ha incorporado a los requisitos del PMI la firma de un acta de comunicación de las acciones efectuadas a las familias integrantes de la comunidad educativa.

*La implementación de los Planes de Mejora Institucional en Berazategui y Florencio Varela*

Las seis escuelas secundarias visitadas<sup>26</sup> utilizan los fondos transferidos en concepto de PMI de formas distintas, aunque pueden encontrarse ciertas regularidades tanto en las acciones que ejecutan, como en los problemas que aparecen en su gestión cotidiana y las concepciones sobre los objetivos del programa de los directivos.

En primer lugar, se destaca que las acciones que con más frecuencia son implementadas en las escuelas a través de los Planes de Mejora Institucional son las clases de apoyo y tutorías personalizadas para estudiantes con dificultades, principalmente en materias consideradas como “problemáticas,” como matemática, lengua, inglés y las ciencias exactas. Algunas escuelas incorporaban otro tipo de acciones, como cursos de nivelación –también disciplinares– para estudiantes ingresantes a la escolaridad secundaria. Una institución había utilizado los fondos recibidos para contratar a una psicopedagoga y una orientadora vocacional, que dictaba tutorías específicamente orientadas al mundo laboral, en las que trabaja con los estudiantes en el armado de sus *curricula vitae*, en las opciones de búsqueda laboral y en la orientación vocacional propiamente dicha.

Es interesante notar que, dentro de la importante cantidad de opciones para el desarrollo de acciones institucionales que prevé la normativa que regula la implementación de los PMI, sea justamente las opciones más “clásicas” –las clases de apoyo y tutorías– las que con más frecuencia pueden ser encontradas en las escuelas. En este sentido, las intenciones declaradas del plan y sus objetivos estarían encontrando en las instituciones un obstáculo, en el sentido de que, a pesar que la normativa reconoce ciertas libertades

---

26 Tres en Florencio Varela y tres en Berazategui.

para realizar innovaciones en el funcionamiento cotidiano de las escuelas, desde estas mismas se eligen las opciones menos disruptivas del orden escolar tradicional.

Conectada con esta cuestión se encuentran las ideas manifestadas por los directores acerca de la función y los objetivos de los PMI. Encontramos en las entrevistas dos visiones enfrentadas acerca del plan. En la primera de estas versiones, que es la que aparece con menor frecuencia, los PMI aparecen como una “oportunidad” para transformar las prácticas educativas en la escuela media. Los PMI se interpretan en este caso como una especie de “cuña” disruptiva, que tiene la potencialidad para diseminar un cambio dentro de las instituciones. Sin embargo, la mayoría de los directivos entrevistados consideran que los PMI son una oportunidad para reforzar las acciones de currículum escolar. En lugar de ser utilizados como espacios para la innovación, se los usa para fortalecer y hacer énfasis en los contenidos considerados más importantes. Es por eso que las clases de apoyo y las tutorías son los formatos más utilizados.

En otras palabras, podríamos decir que hay dos concepciones enfrentadas sobre la utilización del espacio que posibilita el financiamiento por PMI. Por un lado, una predominante que estaría enfocada en dar *más*, en reforzar los espacios curriculares con metodologías y formatos tradicionales; y otra, que aparece con menos frecuencia, que se enfoca en proponer algo *distinto* en términos de contenidos y formatos.

En segundo lugar, debe mencionarse la problemática específica del rol docente con respecto a los PMI, cuestión que para los directivos resulta una preocupación trascendental. Por un lado, uno de los cuestionamientos principales a la política de los PMI es la dificultad de encontrar docentes que cuadren en la normativa establecida. Como hemos

dicho más arriba, la normativa sugiere la contratación de perfiles con título docente y que además trabajen en esa misma escuela. Los directores cuentan en las entrevistas que se encuentran con numerosos obstáculos para lograr estos requerimientos, que en general no son cumplidos. Por ejemplo, el hecho de que el salario fijado para la hora institucional de los PMI esté atado al salario del cargo docente de 10 años de antigüedad y que el pago sea “en negro” –y que, por lo tanto, no se considera para el pago futuro de las jubilaciones– no es una característica positiva para los docentes titulados, menos aún para aquellos que tienen mayor antigüedad. Este tipo de docentes, según las miradas de los directores, preferiría encontrar otras horas cátedra de Planta Orgánica Funcional en esa u otra escuela, que le significarían un mayor salario y una mejor jubilación a futuro. Estas dificultades en el reclutamiento de docentes para las horas institucionales de PMI, sumadas a los problemas generales para conseguir docentes en la Provincia de Buenos Aires, generan que en muchos casos estos espacios sean cubiertos por estudiantes avanzados de los profesorado o, en el mejor de los casos, por docentes nóveles, que no tienen conexión con la escuela más que por estas horas PMI, y cuyo trabajo queda entonces aislado del de los docentes designados en los cargos de POF.

Esta modalidad de contratación docente también atenta contra el proyecto elaborado desde la institución. En muchos casos, la dificultad de conseguir docentes y, podríamos agregar, la dificultad de mantener una cierta estabilidad laboral, genera que los proyectos presentados para la planificación del PMI sean elaborados por las autoridades, sin que haya un conocimiento de las acciones a implementar por parte de los docentes que las ejecutarán hasta el momento de la selección y contratación. Puede pensarse que esta condición genera dificultades notables para la implementación

de innovaciones en las instituciones educativas, y a la vez favorece la planificación de acciones más tradicionales, como las clases de apoyo y tutorías.

Además, las condiciones de contratación de los docentes en el marco de los PMI generan en los directores una cierta desconfianza o mirada negativa sobre el programa, al que en algunos casos consideran como una “precarización” de la labor docente, en comparación con la designación tradicional por acto público, o como un “parche” que ayuda para ciertas problemáticas, pero que no las soluciona. Esta mirada negativa suele teñir las acciones realizadas con el financiamiento proveniente de este programa en general, ocupando un lugar preponderante en el discurso de buena parte de los directivos entrevistados.

Otro aspecto central en los relatos de los directivos de las escuelas medias visitadas tiene que ver con las dificultades de gestión que implica la implementación de los PMI. Básicamente, los problemas relativos a la administración y ejecución de las acciones a realizar en el marco de los PMI pueden agruparse en dos preocupaciones transversales: los problemas con la administración de los espacios y tiempos institucionales y las dificultades relativas a la gestión financiera de los fondos transferidos.

Sobre el primer grupo, se manifiesta en las entrevistas una clara preocupación por la disposición de horarios y espacios para llevar a cabo las acciones planificadas. Dos cuestiones, propias del programa y de las condiciones edilicias de las escuelas, complican la ejecución de dichas acciones. Por un lado, las horas institucionales financiadas por medio del PMI deben ser dispuestas por fuera de las horas de POF y, por otro, muchas escuelas no cuentan con espacios acondicionados para la realización de otras actividades educativas más allá de las regulares. Estas condiciones han generado en las escuelas algunas situaciones no

planeadas inicialmente. En un caso, las actividades de los PMI se llevan a cabo en la biblioteca de la institución, por ser el único espacio disponible. Aquí, lo que puede observarse es una reconversión de espacios institucionales, en el que determinados lugares pasan a ocupar funciones distintas de las propias.

Estos casos, sin embargo, son los menos problemáticos. En otra escuela, se mencionó que para las actividades realizadas en el marco del PMI se utilizaba un “depósito” como un aula, ya que no había otros espacios disponibles. También se destaca, en este sentido, el caso de una escuela en la que las actividades de PMI se realizaban “en el pasillo”. En esta última institución, se tomó la decisión de realizar las actividades de PMI los sábados por la mañana, para poder tener condiciones adecuadas para su normal desarrollo. Lo que puede verse en este caso es una modificación en el funcionamiento institucional, debido a los problemas de espacio en el edificio escolar y a la necesidad de encontrar una solución para dar a los estudiantes y docentes un ambiente adecuado para la realización de prácticas educativas. A su vez, cabe destacar que colocar estas actividades durante el fin de semana puede dificultar la asistencia de los estudiantes.

Otra cuestión que también merece ser destacada tiene que ver con el funcionamiento del programa en escuelas de gran tamaño. Como se ha dicho más arriba, las categorías máximas para el financiamiento por PMI en gastos operativos y en horas institucionales se establecían para escuelas de 200 alumnos y más y 600 alumnos y más, respectivamente. Uno de los directivos entrevistados, de una escuela que contaba con una matrícula de 1200 alumnos, manifestó la dificultad de que las acciones del PMI llegaran a todos los alumnos. En este caso, y en general para todas las escuelas numerosas, las escuelas – y los alumnos – se ven perjudicados por la normativa establecida a nivel nacional.

En estos casos, podemos observar como las realidades institucionales dificultan la realización de las acciones de los PMI y su adecuación con la normativa definida a nivel nacional. Para el caso de la organización de los espacios y tiempos institucionales, se demanda a las escuelas una adecuación institucional para que las acciones educativas realizadas por PMI se den en un marco considerado acorde y, para el caso de las escuelas de matrícula numerosa, aparece una deficiencia en la planificación original del programa que acaba perjudicando a instituciones con esta característica.

Sobre las dificultades relativas a la gestión de los recursos financieros, los directivos destacan las dificultades que les provoca el manejo de los fondos transferidos por PMI. Recordemos que las transferencias de los recursos se realizan a las cuentas institucionales de cada escuela, cuya administración es responsabilidad de la máxima autoridad. Esos fondos son utilizados para el pago de las horas institucionales utilizadas para las actividades educativas y para los gastos operativos de dichas actividades.

Un primer problema que se les presenta a los directores tiene que ver con la escasez de los fondos asignados a gastos operativos. Como se ha dicho más arriba, estos fondos no han sido actualizados desde la formulación original del programa en el año 2010. La insuficiencia de los fondos para la adquisición de materiales es manifestada claramente por los directivos de las instituciones, uno de los cuales plantea que los gastos operativos “se van en una librería”.

Por el otro lado, los directivos no están acostumbrados a pagar salarios docentes, que es una de sus funciones en el marco del PMI. Para los gastos de horas institucionales, los directivos pasan a tener que manejar cantidades de dinero más elevadas, lo que suma ansiedad a sus ya ajetreadas jornadas laborales. Además, manifiestan que la gestión de los recursos del PMI les quita demasiado tiempo, debido a la

necesidad de acudir al banco en reiteradas ocasiones debido al límite para la extracción de dinero y en las rendiciones de los gastos realizados que deben ser efectuadas.

En este sentido, en su faceta administrativa, el PMI aparece como una política que demanda en los directivos tareas a las cuales no están acostumbrados y para las cuales no disponen de los tiempos necesarios. Cabe aclarar, de cualquier manera, que en algunos casos se ha destacado la utilidad de la figura del asistente técnico de PMI como un factor valioso para la administración y rendición de los fondos. En otras escuelas, sin embargo, esta figura no fue mencionada.

A modo de cierre, cabe señalar que los resultados de la implementación de los Planes de Mejora Institucional para la educación secundaria representan una política difícil de dimensionar en cuanto a sus ambiciones, resultados y dificultades para la implementación. Por un lado, la normativa establece expectativas considerables para los PMI y sus efectos esperados en las instituciones escolares. Parece claro que las expectativas que la normativa pone en los PMI son desmedidas, en comparación con los recursos que llegan efectivamente a las escuelas.

La forma en la que los PMI se estaban implementando en las escuelas visitadas no parece estar dirigidas a la transformación de las prácticas educativas, sino más bien hacia el refuerzo a las acciones complementarias tradicionales. La implementación descentralizada de los PMI parece conducir a una utilización de los recursos disponibles hacia acciones como clases de apoyo o tutorías, que no parecen actuar como disruptores de las prácticas educativas.

A su vez, los PMI se enfrentan a las dificultades de hacer política educativa en un país federal como lo es Argentina. Al ser una política financiada con fondos nacionales, las horas docentes financiadas por PMI no se insertan en los escalafones docentes provinciales ni en sus escalas salariales.

Esto produce que los docentes a cargo de las horas de PMI estén en una situación de precariedad e inestabilidad mayor a la de sus colegas que acceden a cargos por los mecanismos tradicionales e influye negativamente en la calidad de las acciones que se implementan a través de PMI en las escuelas, como observaron los directores entrevistados.

## Normativa consultada

- Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario. Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Año 2010-2011.
- Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario. Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Año 2012.
- Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario. Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Año 2013.
- Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario. Ministerio de Educación de la Nación Argentina. Año 2014.
- Resolución nº86 (2009). Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria. Planes Jurisdiccionales. Planes de Mejora Institucional. Consejo Federal de Educación.

### *Resoluciones del Consejo Federal de Educación*

- Resolución nº 250 (2005). Aprueba el documento "Mejora Continua de la Educación Técnico Profesional." Consejo Federal de Educación.
- Resolución nº 269 (2006). Aprueba el documento "Mejora Continua de la Educación Técnico Profesional - 2007." Consejo Federal de Educación.
- Resolución nº 62 (2008). Aprueba el documento "Mejora Continua de la Educación Técnico Profesional." Consejo Federal de Educación.
- Resolución nº 106 (2010). Incorpora la línea de acción "Aulas Móviles de ETP al documento "Mejora Continua de la Educación Técnico Profesional." Consejo Federal de Educación.
- Resolución nº 125 (2010). Eleva el monto de inversión para proyectos de refacción integral indicado como máximo en Resolución CFE 62/08. Consejo Federal de Educación.
- Resolución nº 145 (2011). Incorpora el componente "Asesoramiento, asistencia técnica y capacitación en normativas bromatológicas y de bioseguridad, en laboratorios, talleres y espacios productivos." Consejo Federal de Educación.
- Resolución nº 146 (2011). Eleva el monto de inversión para proyectos de refacción integral indicado como máximo en Resolución CFE 125/10. Consejo Federal de Educación.
- Resolución nº 175 (2012). Aprueba el documento "Mejora Continua de la Educación Técnico Profesional." Consejo Federal de Educación.

## *Resoluciones Instituto Nacional de Educación Tecnológica*

- Resolución n° 850 (2012). Establece los criterios operativos, las orientaciones y los procedimientos para la presentación, la evaluación, la rendición y el seguimiento y monitoreo de los planes de mejora jurisdiccionales e institucionales. Instituto Nacional de Educación Tecnológica.
- Resolución n° 680 (2014). Aprueba las pautas y criterios orientadores para la formulación de Planes de Mejora, Campo Programático I, Línea de acción b "Apoyo y acompañamiento de los procesos de aprendizaje." Instituto Nacional de Educación Tecnológica.
- Resolución n° 748 (2014). Establece los criterios operativos, las orientaciones y los procedimientos para la presentación, la evaluación, la rendición y el seguimiento y monitoreo de los planes de mejora jurisdiccionales e institucionales. Instituto Nacional de Educación Tecnológica.
- Resolución n° 830 (2014). Aprueba las pautas y criterios orientadores para la formulación de Planes de Mejora, Campo Programático I, Línea de acción de "Mochila Técnica para estudiantes." Instituto Nacional de Educación Tecnológica.
- Resolución n° 211 (2015). Aprueba las normas de gestión administrativa para la instancia de presentación y recepción de los Planes de Mejora Institucionales. Instituto Nacional de Educación Tecnológica.
- Resolución n° 332 (2015). Aprueba el instructivo aplicable a los Proyectos de Higiene y Seguridad contenidos en los Planes de Mejora.
- Resolución n° 474 (2015). Establece los criterios operativos, las orientaciones y los procedimientos para la presentación, la evaluación, la rendición y el seguimiento y monitoreo de los planes de mejora correspondientes a las instituciones de educación técnico profesional de nivel secundario y de nivel superior que dependen de Universidades Nacionales. Instituto Nacional de Educación Tecnológica.
- Resolución n° 494 (2015). Aprueba para el ciclo lectivo 2015 un aporte económico destinado a la adquisición de materiales y equipamiento para las actividades de educación física y/o artística, para las instituciones de Educación Técnico Profesional de nivel secundario. Instituto Nacional de Educación Tecnológica.

## *Documentos oficiales consultados*

- Ministerio de Educación de la Nación Argentina (2011). Diseño e implementación del Plan de Mejoras Institucional. Documento n°1. Serie de documentos de apoyo para la escuela secundaria. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación Argentina.



## **CAPÍTULO 5**

### **Escenarios complejos y segmentación socioespacial de la educación y formación para el trabajo en áreas locales**

Este capítulo plantea la existencia de escenarios complejos en la oferta de educación y formación para el trabajo junto a las evidencias de segmentación socioeducativa y diferenciación que permiten interpretar las características y funcionamiento de la educación secundaria, la educación de jóvenes y adultos y la formación para el trabajo en los ámbitos locales. El primer apartado contextualiza a la segmentación socioeducativa al caracterizar brevemente la heterogeneidad territorial y social interna de las localidades estudiadas: en el eje norte Campana y Zárate (provincia de Buenos Aires) y Rosario (provincia de Santa Fe) y en el eje sur Berazategui y Florencio Varela (provincia de Buenos Aires).

El primer apartado aborda los contextos locales que conforman los escenarios complejos de la educación y formación para el trabajo, dada la superposición y diversidad de instituciones, actores y ofertas educativas, así como la falta de instancias de articulación, aunque en algunos espacios locales se han instrumentado estrategias de coordinación.

Este apartado coloca el foco en las características de las instituciones escolares y de educación y formación para el trabajo, a partir del estudio de dimensiones referidas a los recursos edilicios, materiales, didácticos, la localización de las instituciones y los docentes que permite reconstruir los modos en que las escuelas secundarias, las escuelas de jóvenes y adultos y los centros de formación profesional asumen patrones comunes o diferenciados.

El segundo apartado aborda la existencia de circuitos educativos, es decir agrupamientos de instituciones con diferencias en función de los factores: edilicios, materiales, el perfil de los docentes y la accesibilidad, entre otros. Finalmente, el capítulo plantea una reflexión sobre los efectos de la desigualdad en el acceso y permanencia para los adolescentes, jóvenes y adultos a la educación y formación para el trabajo en el marco de las transiciones críticas de la educación secundaria y los escenarios complejos en los espacios locales estudiados.

## **1. Efecto de lugar: las ciudades como espacios jerarquizados de los escenarios complejos de la educación y formación**

Durante las últimas décadas, la dimensión espacial se ha convertido en objeto de estudio y de análisis desde perspectivas geográficas, económicas y sociológicas. En las distintas escalas de los territorios, se manifiestan múltiples desigualdades las cuales se acrecientan a medida que se “acerca la lupa” a espacios concretos, delimitados en áreas urbanas, ciudades o ámbitos rurales. La forma y estructura de estos espacios en cuanto a la distribución de la población, de los servicios públicos e incluso de los recursos naturales o ámbitos de acceso a la naturaleza, están atravesados por las jerarquías sociales.

Bourdieu refiere como “efecto de lugar” a la reflexión sobre el espacio físico como homología del espacio social, si se lo entiende como el conjunto de posiciones, distintas, coexistentes pero exteriores las unas a las otras, de cercanía-lejanía (proximidad) o por debajo-encima (orden). Siguiendo esta línea, los espacios físicos son ámbitos fracturados, la lectura de cartografías muestran el despliegue de las jerarquías sociales y la desigual apropiación de los capitales o lo que el autor denomina como ganancias de localización (Bourdieu, 1999).

La noción de espacio remite a un campo de análisis de entidades de distinto nivel con relaciones y jerarquías como el estatal, regional o local. En estas diferentes escalas, se despliegan las instituciones públicas y los servicios colectivos, conformando redes o sistemas que en una mirada macro permiten el análisis de manera agregada. Sin embargo, a medida que se desciende en la escala van cobrando visibilidad procesos y tensiones y en cada lugar pueden individualizarse e identificarse las relaciones e incidencias de unos sobre otros. La mirada sobre el espacio permite diagnosticar y acercarse a una comprensión de estas relaciones entre los lugares y cómo afectan a los sujetos: por ejemplo, de la accesibilidad a las escuelas o a otras instituciones depende el cumplimiento del derecho a la educación para los adolescentes y los jóvenes.

Las desigualdades entre los distintos espacios locales analizados (alguno de ellos vecinos entre sí) y al interior de los mismos puede abordarse de manera empírica, a través de distintos indicadores que dan cuenta de las necesidades básicas insatisfechas, tales como la disponibilidad de servicios básicos, las características de las viviendas y la situación de la población en el mercado de trabajo. Para cada espacio local es posible mostrar las configuraciones territoriales propias de las tendencias en la distribución de los

servicios públicos y de las instituciones, y buscar indicios sobre la accesibilidad a los mismos, lo cual contribuye a la comprensión y planificación de las políticas públicas y más específicamente de las educativas.

Los procesos de configuración de las desigualdades en los espacios locales pueden abordarse desde tres ejes:

- » *Convivencia de centralización urbana y dispersión suburbana y rural*: característica de las localidades bonaerenses estudiadas; pero con perfil distinto en la ciudad de Rosario. Estas ciudades se caracterizan por aglutinar en el “centro” administrativo, las condiciones materiales más favorables, servicios, la oferta laboral, cultural, educativa, etc. Las zonas suburbanas y rurales (por ejemplo los sectores de isla en Campana y Zárate) presentan una menor urbanización, fracturas territoriales expresadas en ausencia de caminos que unan a las áreas entre sí o accidentes geográficos (ríos) que son alimentadas por las limitaciones en el transporte público. Rosario es una ciudad con una menor dispersión territorial que replica el patrón “radiocéntrico” (Herzer, 2005; Sassera, 2014). Las zonas más desfavorecidas son el noroeste y suroeste, aunque existen asentamientos insertos en la trama urbana céntrica que reclaman urbanización y regularización de la calidad de los servicios públicos.
- » *Desigualdad en el acceso a los servicios básicos*: en virtud de la centralización urbana, la prestación de los servicios públicos se configuran en una cobertura de gradiente desde el centro hacia la periferia. Como se presentó en el capítulo 4, proporciones significativas de la población no acceden a agua, gas y cloaca de red o tienen una pobre calidad en la conexión.

- » *Heterogeneidad y desigualdad de situaciones en los barrios:* la dispersión suburbana presenta facetas que apuntan a procesos de segregación socioresidencial y a la polarización social. En Berazategui, Campana, Florencio Varela y Zárate, la “periferia” presenta situaciones diferenciales ya que conviven barrios cerrados, privados y countries con barrios originados en políticas de loteo popular, barrios de nivel socioeconómico bajo y asentamientos irregulares (Carballo, 2004; Salvia 2011; Sassera, 2014). En el caso de Rosario, estudios dan cuenta sobre áreas que concentran bajos niveles educativos y de empleo y redes sociales débiles distinguidas por sus situaciones de violencia en contraposición con zonas que concentran la infraestructura y el equipamiento (Herzer, 2005).

La complejidad de los escenarios de la educación y formación para el trabajo parece guardar relación con la complejidad estructural de las áreas locales, siendo que las instituciones educativas se emplazan en territorios concretos donde habita la población que deben atender. La dimensión espacial atraviesa a la configuración de los escenarios complejos, mediante por ejemplo, la concentración de establecimientos educativos en los centros de las ciudades, la existencia de barreras y la limitada accesibilidad física a las instituciones por falta de transporte o mal estado de los caminos.

En este contexto de la oferta de la educación y formación para el trabajo, la dimensión espacial se constituye en un factor interviniente de la diferenciación institucional: por las ubicaciones ventajosas de unos establecimientos sobre otros (“ganancias de localización” en términos de Bourdieu); y los problemas asociados de accesibilidad ante la existencia de barreras físicas o simbólicas.

Los establecimientos educativos de zonas urbanas, suburbanas y rurales, según el acceso a los servicios básicos y las características de sus entornos próximos, enfrentan desafíos distintos en relación con las condiciones edilicias y materiales, la disponibilidad de docentes, las relaciones con otros actores y las actividades pedagógicas que desarrollan.

### *Las transiciones críticas y escenarios complejos en los espacios locales*

El alcance de las transiciones y cambios de la política bonaerense pueden apreciarse a nivel local, en una diversidad de tipos institucionales, mientras que en la provincia de Santa Fe la transición generó una menor heterogeneidad escolar. Este apartado presenta la exploración de los escenarios complejos en las localidades estudiadas a partir de la educación secundaria y la educación de jóvenes y adultos.

Las transiciones críticas vinculadas a los cambios de los sistemas educativos alcanzan su mayor expresión en las provincias; más aún en los municipios y ciudades se visibilizan las problemáticas de la fragmentación, la diversificación, y la superposición en el ámbito de la formación para el trabajo.<sup>1</sup>

#### *a. Educación secundaria*

Uno de los aspectos de la transición en Provincia de Buenos Aires residió en la creación de las Escuelas Secundarias Básicas (ESB) a las cuales se les ha dado la misión de garantizar las trayectorias educativas de los adolescentes como se ha mencionado en el capítulo 4. En las localidades bonaerenses, durante el desarrollo de la investigación se destacó la convivencia de escuelas secundarias

---

1 Estos temas han sido interpretados en estudios previos del Programa Educación, Economía y Trabajo (CONICET-PEET-ICE/UBA).

completas y de gran cantidad de ESB, especialmente en Berazategui y Florencio Varela. En esta última localidad el 57% de las escuelas secundarias eran ESB (año 2013), es decir escuelas que no ofrecían trayectorias educativas completas a sus estudiantes. En la mayoría de las localidades estudiadas existe solamente una escuela agraria, mientras que en Campana existen dos, ambas localizadas en el sector de islas en el Delta del Paraná.

En las localidades del eje sur de la región metropolitana de Buenos Aires, se encuentran además un tipo de institución diferente que no se encontró en el eje norte, los CESAJ (Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes de entre 15 y 18 años). Según datos disponibles, existían 50 CESAJ en funcionamiento en toda la provincia de Buenos Aires durante 2014 (Krichesky, 2013). Los CESAJ<sup>2</sup> son una alternativa de escolarización para adolescentes de entre 15 y 18 años, con una propuesta curricular de hasta dos años de duración; se orientan a los adolescentes que superaron la edad teórica para realizar el ciclo básico de la educación secundaria pero que son aún jóvenes para concurrir a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos.

Debido a una transición crítica con características diferentes a la de Provincia de Buenos Aires, en la ciudad santafecina de Rosario no se produjo la diferenciación entre escuelas secundarias y escuelas secundarias básicas (completas e incompletas), sino que se mantuvo estructuralmente a las escuelas secundarias; aunque su denominación actual es Escuelas de Educación Secundaria Orientada (EESO). La principal diferencia es entre escuelas

---

2 La cursada y régimen de promoción de las materias es en secuencias didácticas y las materias se pueden cursar de forma tal que los alumnos avanzan en forma diferenciada según sus necesidades (Res. 5099/08, DGCyE, 2008). Un aspecto distintivo de los CESAJ es el desarrollo de instancias formación para el trabajo en forma simultánea con el cursado de las materias (Res. 5099/08, DGCyE, 2008).

secundarias orientadas con el título bachiller y las escuelas técnicas; y la distinción entre el ciclo básico y el superior en cada modalidad fue encarada desde una perspectiva de los cambios curriculares y las pautas sobre la formación general y la formación específica de las orientaciones según la resolución 84/09 del CFE.

*b. La educación de jóvenes y adultos*

En la educación de jóvenes y adultos, se puede dar cuenta de una diversidad de instituciones, que varían según la localidad estudiada. En las ciudades se pudo identificar una oferta que varía de localidad en localidad de Centros de Alfabetización, Centros de Adultos, Escuelas de Educación Primaria de Adultos (EEPA), CENS, Centros Especiales para Adultos con Orientación en Salud Pública (CEBAS), Escuelas Secundarias de Adultos y Espacios de Fortalecimiento. Mientras que en Campana y Zárate predominan las escuelas secundarias de adultos y los centros de adultos de nivel primario, en Florencio Varela existe una mayor cantidad de instituciones orientadas a la población con muy bajo nivel educativo: Escuelas Primarias de Adultos, Centros de Adultos, Centros de Alfabetización y Espacios de Fortalecimiento.

En Rosario también existe una diversidad de instituciones de educación de jóvenes y adultos: Centros de Educación para Adultos (CEPA), Escuelas de Educación Media para Adultos (EEMPA), Grados Radiales, Escuelas Nocturnas, Escuelas Primarias de Adultos, Centros de Alfabetización, Escuelas de Educación Técnicas de Adultos. Existen además otras instituciones dirigidas a esta población. Los Centros de Capacitación Laboral para Adultos (CECLA) tienen la particularidad de brindar formación para el trabajo en diversas ocupaciones y actividades a población con bajo nivel educativo y que presenta diversas problemáticas sociales, de empleo y educativas.

Muchos de los CECLA funcionan en edificios de escuelas primarias y articulan con las mismas, estableciendo puentes hacia la educación básica y en algunos casos incluso hacia la alfabetización (Herger y Sassera, 2015). Si bien los CECLA imparten cursos de formación laboral, la población que asiste es distinta a la de los tradicionales centros de formación profesional, pues se admiten adolescentes desde los 14 años hasta adultos mayores con muy bajo nivel educativo.

### *Superposición y fragmentación de los programas de educación y formación para el trabajo*

Las consecuencias de los ajustes, acontecidos progresivamente desde la década del setenta, consolidaron la intervención y modernización del Estado a través de la transferencia de funciones hacia las provincias y ámbitos locales, dando lugar a la conformación de nuevos escenarios de la educación y formación para el trabajo:

Estos escenarios son complejos pues comprometen a sectores, autoridades y ámbitos diversos en lo jurisdiccional, espacial e institucional. La complejidad de los escenarios de educación y formación para el trabajo se expresan en la superposición del tipo de ofertas, la diversificación de instituciones y agentes oferentes, las dificultades de acceso por parte de los trabajadores, la focalización en las mismas poblaciones y la relativa adecuación a los posibles requerimientos del mundo del trabajo, entre las más significativas (Riquelme y Herger, 2005).

Desde los años noventa surgieron evidencias de la existencia de un mercado de ilusiones con supuestas garantías de empleo y habilitación para puestos de trabajo, sin respaldos de continuación de una trayectoria formativa

(Riquelme, Herger y Magariños, 1999; Riquelme, 2000). Si bien hoy estos mecanismos de mercado de corto plazo de la formación desaparecieron en parte, siguen vigentes la falta de planificación de las políticas educativas y de formación y la ausencia de coordinación entre los sectores y actores involucrados, y persisten la superposición de acciones, objetivos y poblaciones atendidas y la diversificación de los tipos de instituciones en la oferta (Riquelme y Herger, 2014).

El estudio realizado en las cinco áreas locales mostró una heterogeneidad y superposición de programas con componentes de educación y formación para el trabajo para la población joven y adulta, tal como fue desarrollado en el capítulo 4. El sector educación del gobierno nacional y también provincial aparecen en el territorio, no solo por la responsabilidad por el sistema principal de los niveles primario, secundario y terciario, sino también, por la implementación de programas específicos que se orientan a favorecer el acceso, la permanencia, la vuelta y la completitud de la educación obligatoria.

La educación y formación para el trabajo en todas las localidades estudiadas se concentra principalmente en instituciones de educación superior no universitaria, universitaria y en menor medida en centros de formación profesional; aunque existe diversidad de cursos brindados por oferentes dispersos, tales como asociaciones civiles, fundaciones, centros culturales e institutos privados (Herger y Sassera, 2016a). En el caso de los Centros de Formación Profesional, presentan convenios con diversas instituciones: sindicatos, el Obispado Zárate-Campana y las municipalidades. Articulan en algunos casos con las Oficinas de Empleo locales y con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) en el marco de los programas Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el Seguro Nacional de Capacitación y Empleo. En Rosario, además, se suman los cursos dictados en los CECLA y por otros tipos de instituciones de

educación no formal, que conforman una densa trama de cursos en la que intervienen instituciones particulares, sindicatos, cámaras empresariales, diversas áreas municipales (empleo, desarrollo social, juventud, área de la mujer) y programas de empleo y capacitación de alcance nacional. Esta diversificación se relaciona con la existencia de un Registro Municipal de Instituciones Capacitadoras (RIC) y por otras áreas de la Municipalidad (Herger y Sasserá, 2015, 2016a).

En estos escenarios locales de la educación y formación para el trabajo, pudieron identificarse cursos sin planificación o concertación dictados por una diversidad de oferentes pero que es animada y “regulada” por el propio municipio o en el que intervienen otras instancias, tales como las Agencias de Desarrollo o las Oficinas de Empleo. Así las áreas municipales, en vez de diseñar y dictar sus cursos, delegan estas responsabilidades en los privados que son monitoreados y evaluados. Esta cuestión es particularmente visible en Rosario, municipio que alienta la presentación de cursos por instituciones muy diversas –en cuanto a los recursos, las instalaciones, las características de los docentes e institucionalidad– a los que asisten los jóvenes y adultos beneficiarios de distintos programas de empleo y de formación (Herger y Sasserá, 2015).

## **2. La diferenciación institucional en los espacios locales**

La noción de diferenciación institucional apunta a captar la desigual distribución y características de los establecimientos, en función de los factores edilicios, materiales, docentes y de accesibilidad y las capacidades derivadas que contribuyen a aprendizajes distintos según grupos sociales. Estos procesos no pueden comprenderse por fuera de las transiciones críticas por las que atravesó la educación

secundaria durante las últimas décadas, la fragmentación de los sistemas educativos y la diversificación de la educación y la formación para el trabajo.

La diferenciación de los establecimientos educativos puede conducir a la segmentación socioeducativa<sup>3</sup> de los sistemas educativos, proceso que en nuestro país viene siendo diagnosticado desde la década del ochenta:

Se ha dado una paralela conformación heterogénea del sistema educativo en cuanto a la calidad de sus prestaciones y en consecuencia, también, una segmentación en las oportunidades de acceso y de permanencia en las instituciones (escuelas, centros y universidades) por parte de los distintos grupos sociales (Riquelme, 1985: 18).

Una aproximación a la diferenciación y a las posibles desigualdades entre establecimientos, a partir de las dimensiones presentadas en el capítulo 3, es posible mediante la comparación de la presencia de los recursos básicos para el desarrollo de las actividades de enseñanza y aprendizaje en las instituciones educativas y de educación y formación para el trabajo a partir de los siguientes atributos: i) desfavorabilidad; ii) accesibilidad; iii) los docentes; iv) condiciones edilicias; y v) recursos económicos. A partir de estos atributos, se construyen perfiles que sintetizan las características principales de las

---

3 Algunos autores de la realidad latinoamericana han señalado que los distintos segmentos suponen un acceso diferencial de la población pobre y no pobre, existiendo mayores ventajas para la población de mayores ingresos. La separación de las distintas poblaciones en los trayectos o segmentos supone además que "los estudiantes aprenden en la escuela a convivir y a relacionarse solo con personas de un nivel sociocultural semejante al suyo. Esto dificulta a los hijos de hogares de menores ingresos adquirir un capital social en forma de relaciones con personas con mayor capital cultural" (Reimers, 2000: 24-25).

instituciones y permiten resaltar las similitudes y diferencias y las tendencias que apuntan hacia la segmentación socioeducativa.

### *Campana*

En las zonas desfavorables de esta ciudad predominan las escuelas de conformación reciente, ya sea creadas como secundarias completas o secundarias básicas, mientras que las instituciones de mayor antigüedad que fueron escuelas secundarias o polimodales se encuentran ubicadas dentro del casco urbano. El criterio de apertura de ESB y de escuelas secundarias en transición en los barrios, fue el de acercar las instituciones a estas zonas y lograr así una mayor escolarización. Sin embargo, este propósito no logró cumplirse plenamente debido a situaciones de competencia entre establecimientos cercanos, dificultades de accesibilidad y las valorizaciones diferenciales de las familias.

En la mayoría de los casos en que las instituciones se localizan en lugares desfavorables, la accesibilidad de los estudiantes y los docentes es limitada debido a que su matrícula proviene de barrios alejados a la institución, al mal funcionamiento del transporte público y a la presencia de barreras físicas tales como autopistas o vías de tren que dificultan la llegada a pie o en bicicleta.

La mayor diferenciación entre las escuelas se aprecia en las cuestiones edilicias. Un grupo de las escuelas secundarias –que incluyen a las de la modalidad técnico-profesional– cuentan con aulas y espacios suficientes para el desarrollo de las actividades de enseñanza (bibliotecas, laboratorios, talleres u otros), mientras que las ESB y las secundarias completas localizadas en las zonas desfavorables no cuentan con esta infraestructura. Esto se debe principalmente a que comparten el edificio con otras instituciones educativas, por lo cual encuentran restringidos el uso de

los espacios. Estas instituciones no tienen bibliotecas propias; además, dos escuelas no cuentan con el equipamiento necesario para el desarrollo de las labores cotidianas de enseñanza.

Las mismas escuelas que enfrentan estas cuestiones edilicias presentan limitaciones en la recepción de recursos: no tienen asociación cooperadora y no reciben recursos de otras fuentes. En algunos casos se recurre a la búsqueda activa de donaciones, que generalmente consisten en equipamiento o materiales en desuso por parte del donante y que no siempre son pertinentes a las necesidades de los establecimientos.

Salvo algunas excepciones, en las instituciones la mayoría de los docentes cuentan con el título habilitante, aunque en todas existen distintos tipos de problemáticas. Son frecuentes las críticas al sistema de acto público, ya que en el mismo los directores no tienen ninguna participación en la elección del equipo docente. Asimismo, existen materias y horas sin cubrir, muchas veces también asociados a inconvenientes burocráticos que retrasan la ocupación de las horas libres. En las ESB una de las problemáticas señaladas es la falta de capacitación de los docentes, mientras que en las escuelas agrarias preocupa la dificultad de contar con personal específico, como peones de campo y técnicos auxiliares.

En estos casos, es posible pensar en una superposición de desigualdades entre: la desfavorabilidad del lugar de emplazamiento, la presencia de las barreras que limitan la accesibilidad, los edificios en malas condiciones o sin espacios suficientes, todo lo cual conduce no ya a distinguir sino a distanciar a estas instituciones.

Las escuelas de educación de jóvenes y adultos estudiadas se encuentran localizadas en el casco urbano de la ciudad y a pesar de ello tienen diferentes situaciones de accesibilidad.

En general, estas instituciones cuentan con condiciones edilicias y recursos adecuados, por lo cual no puede afirmarse que exista una diferenciación marcada entre estos establecimientos.

A diferencia de lo que ocurre con las escuelas secundarias, en Campana la localización de los CFP no parece tener incidencia sobre la disponibilidad de recursos o de docentes, aunque sí se relaciona con los tipos de cursos ofrecidos y las características de la población que asisten a los mismos. El CFP rural se distingue del urbano por abordar problemáticas concretas de su lugar y contexto: el despoblamiento, el abandono del sector isleño por parte de los jóvenes y los cambios en las actividades productivas con una perspectiva de género.

### *Zárate*

La ciudad de Zárate registra una situación similar a la de Campana, pues sus instituciones de educación secundaria también iniciaron una transición hacia la secundaria de seis años. Una diferencia entre ambas localidades es la mayor cantidad de escuelas técnicas, todas localizadas en la zona céntrica de Zárate, con características favorables en cuanto a la llegada y distribución de los servicios básicos.

Las escuelas técnicas se diferencian del resto de las escuelas secundarias, pues además de su ubicación céntrica y privilegiada cuentan con edificios, espacios, equipamiento y materiales didácticos adecuados para el desarrollo de las tareas de enseñanza, provenientes de donaciones y de la gestión de Crédito Fiscal. En términos generales, la mayoría de los docentes tienen título de profesor o habilitante (en un caso se destaca la presencia de profesionales y técnicos dictando clases); aunque existe la necesidad de una mayor capacitación y la cobertura de cargos de personal auxiliar.

Otro grupo de escuelas son las secundarias ex polimodales que presentan características similares a las escuelas técnicas, pues disponen de edificios, aulas y otros espacios adecuados para el desarrollo de sus actividades. Se distinguen sin embargo por su localización: si bien se encuentran dentro del casco urbano, están muy cercanas a zonas límites o de “frontera” de la localidad: áreas con locales industriales, zonas calificadas como “inseguras”, cercanía con asentamientos precarios. Estas localizaciones son consideradas como negativas ya que afectarían a los estudiantes debido a la inseguridad y hechos delictivos sufridos.

En contraste, las ESB y las escuelas secundarias en transición presentan condiciones edilicias insuficientes: no cuentan con aulas adecuadas o ámbitos tales como bibliotecas, además comparten los edificios con escuelas primarias. La localización de estas instituciones las afecta negativamente en términos de accesibilidad para sus estudiantes. Una de ellas se ubica en un área muy desfavorable y valorada negativamente, mientras que la otra se encuentra en la zona céntrica, pero su matrícula proviene de los barrios más alejados. Además, estas escuelas no poseen fuentes de financiamiento tales como asociación cooperadora y no perciben ingresos por otros medios (tales como rifas o eventos sociales que suelen organizar otras instituciones), lo cual da cuenta de cierta debilidad o limitaciones en la gestión institucional.

En Zárate, entonces, las mayores disparidades ocurren entre las escuelas técnicas y las secundarias en transición. La diferenciación se expresa en edificios y equipamientos distribuidos asimétricamente, de manera similar a Campana: las escuelas mejores equipadas y con más recursos se encuentran en la zona céntrica y favorecida de la ciudad, mientras que en los barrios más desfavorecidos, las instituciones educativas cuentan con edificios en

condiciones deficientes y sin espacios ni recursos adecuados para la labor educativa.

Las instituciones de educación de jóvenes y adultos y de educación y formación para el trabajo comparten algunas situaciones, relacionadas con una mayor necesidad de docentes para el dictado de cursos, para la atención de problemáticas específicas y para el seguimiento de los estudiantes. Los bachilleratos además tienen inconvenientes de accesibilidad: falta de transporte público en la zona, de iluminación y problemáticas de inseguridad que se acentúan más en el turno vespertino. Esto requiere modificaciones de horarios, desplazamientos en grupos y reclamos a las autoridades locales.

Respecto a la educación y formación para el trabajo, uno de los CFP estudiados se diferencia de los centros de Campana en que no posee un edificio propio, situación que limita los cursos que puede ofrecer y el equipamiento a adquirir. Por estos motivos, optó por ofrecer cursos del sector de servicios, pues se pueden brindar en las aulas disponibles y en instalaciones de otras organizaciones locales con las que se han mantenido vinculaciones. El otro CFP es de gestión privada y cuenta con los espacios necesarios para el desarrollo de las tareas de formación tales como talleres o aulas; asimismo el equipamiento para taller es adecuado y tiene además computadoras y salas específicas de informática. Los recursos financieros provienen principalmente de la propia institución.

### *Rosario*

La ciudad de Rosario cuenta con una gran cantidad de instituciones educativas distribuidas entre los distritos que reúnen a barrios con características socioeconómicas e identitarias distintas, y por ello dentro de un distrito pueden registrarse diferencias e incluso desigualdades

significativas. Hecha esta aclaración, cabe resaltar que en Rosario, una de las ciudades más importantes de Argentina, la distribución de los servicios básicos así como las posibilidades de movilidad de las personas son mayores que en las demás localidades estudiadas; y las instituciones educativas se encuentran emplazadas en áreas con buena accesibilidad.

Los barrios del distrito Centro tienen en común contar con los servicios básicos, acceso al transporte y con una escasa proporción de hogares con NBI. Aquí, se concentra la mayor cantidad de instituciones educativas, y por este motivo la muestra incluye a un gran número de escuelas secundarias y centros de formación y capacitación de esta zona.

Con diferentes ubicaciones, ninguna de las escuelas cuenta con una clasificación de desfavorabilidad y no existirían inconvenientes de accesibilidad a las mismas. Muchos estudiantes concurren desde otros barrios con diversas situaciones, e incluso desde localidades vecinas, dada la variedad y el buen funcionamiento del transporte público. En este sentido, juega a favor de estas instituciones la estructura radiocéntrica de este servicio.

Las escuelas comienzan a diferenciarse cuando se considera su situación edilicia. En términos generales, las técnicas (EET) suelen tener edificios de uso exclusivo, mientras que la mayoría de las secundarias orientadas (EESO) lo comparten con otras escuelas primarias o secundarias. Si bien muchas escuelas cuentan con espacios (aulas, talleres, laboratorios, biblioteca) y con los materiales didácticos, tres escuelas no cumplirían con estas condiciones. En el caso de las escuelas técnicas, cuentan con los espacios requeridos pero necesitan refacciones, mejoras y mayor capacidad para albergar a los estudiantes.

La mayoría de los establecimientos tienen asociación cooperadora y otras fuentes de financiamiento monetario.

La mitad de las EET reciben recursos o materiales mediante Crédito Fiscal o planes del INET, y la mayoría de las EESO gestionan recursos mediante Plan de Mejoras Institucional. Además, y en menor medida, las escuelas captan recursos mediante donaciones de empresas (especialmente en equipamiento de taller o computadoras usadas) y a través de la realización de eventos como rifas, desfiles, etc. Aunque las fuentes de recursos nacionales, son similares a las que captan las escuelas bonaerenses, tres escuelas reciben financiamiento del Fondo de Asistencia Educativa de Rosario (FAE).<sup>4</sup> Esta capacidad para reunir fondos y/o materiales de distintas fuentes da cuenta de las posibilidades de gestión del cuerpo directivo y de la voluntad de búsqueda de equipamiento de las instituciones.

En los distritos Norte, Noroeste y Sur existen instituciones educativas con mayor heterogeneidad de situaciones. Algunas de ellas se encuentran localizadas en zonas desfavorables, que además presentan problemas de accesibilidad: barreras tales como vías de tren a cruzar o distancias de varias cuadras a recorrer hasta la parada más cercana de colectivo. Las mayores dificultades las tienen los grupos de alumnos que habitan en barrios más alejados con una menor llegada del transporte público. Una escuela del distrito Norte que recibe estudiantes no cuenta con un recorrido de colectivo que comunique a los barrios de origen de sus estudiantes con la institución, aunque se han otorgado becas de movilidad y se han facilitado bicicletas para los alumnos.

---

4 El Fondo de Asistencia Educativa (FAE) fue creado por decreto 5085, el 30 de octubre de 1968 como un espacio de participación y decisión ciudadana para descentralizar los fondos municipales o comunales destinados a la educación pública. Es un ente tripartito, integrado por la Municipalidad de Rosario a través de un delegado que ejerce la conducción, un responsable del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, y un responsable de la Federación de Cooperadoras Escolares. Fuente en línea: <[http://www.fae-rosario.com.ar/index.php?option=com\\_content&view=section&layout=blog&id=15&Itemid=94](http://www.fae-rosario.com.ar/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=15&Itemid=94)>.

Otro motivo por el cual las escuelas de estos distritos se diferencian de las escuelas del centro es que al menos un 20% de sus docentes no poseen el título habilitante, siendo las clases dictadas por profesionales o estudiantes avanzados de los profesores. Sin embargo, no parecerían existir problemas significativos respecto al personal, a excepción de alguna dificultad administrativa en la cobertura de horas de clase.

En el distrito Sur existen diferencias edilicias entre las escuelas: la mitad de la muestra no cuenta ni con los espacios y ni con los materiales didácticos necesarios, estas instituciones se ubican además en zonas desfavorables, superponiéndose así la fragilidad edilicia con las condiciones socioeconómicas de su lugar de emplazamiento.

Respecto a las escuelas de jóvenes y adultos, ninguna de las instituciones de la muestra cuenta con un porcentaje otorgado de desfavorabilidad, y en términos generales los directivos manifiestan una buena accesibilidad debido a la presencia de múltiples líneas de colectivos. El director de una sola escuela localizada en el distrito Norte afirma que los estudiantes deben caminar muchas cuadras para llegar y que además se ven afectados por problemas relacionados con la inseguridad; por ese motivo la comunidad de la escuela debe organizarse para responder a esta situación.

Todas las instituciones de jóvenes y adultos de la muestra comparten el edificio con otras escuelas primarias o secundarias, algunas inclusive con CECLA. En general, los edificios están en buenas condiciones y cuentan con espacios áulicos suficientes para el desarrollo de las actividades de enseñanza. La minoría de las instituciones tienen laboratorio y biblioteca, mientras que en las demás se menciona la necesidad de espacio para el guardado de los libros. Es variable la distribución del equipamiento informático, en algunas instituciones se alude a su escasez, mientras que

en otras se cuenta con computadoras para uso de los estudiantes y del personal administrativo. La presencia de asociación cooperadora produce esta diferencia en el equipamiento; de la totalidad de las instituciones consideradas tres cuentan con cooperadoras, mientras que las demás no han podido conformarlas.

Las fuentes de financiamiento de estas instituciones son diversas. Por un lado reciben las partidas de funcionamiento por parte del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, y en un caso llega del Fondo de Asistencia Educativa de la Municipalidad de Rosario. Las instituciones que cuentan con cooperadora también destinan fondos al mantenimiento edilicio; una de las instituciones solicitó donaciones a empresas para la refacción de su salón de actos. Las escuelas céntricas además son sede del Plan FinEs, y por lo tanto cuentan con partidas para gastos funcionales y equipamiento audiovisual. Asimismo, algunas escuelas han recibido libros y materiales didácticos desde el Ministerio de Educación de la Nación.

Las instituciones de educación y formación para el trabajo de la ciudad de Rosario presentan características diferentes entre sí. Por un lado, el CFP en convenio con el MTEySS es una institución tradicional que dependió del CONET; dicta cursos orientados a ocupaciones metalúrgicas, mecánicas y de construcción. Se localiza en el distrito centro, en una zona “estratégica” al estar muy cercano a la terminal de ómnibus de la ciudad, lo que permite que lleguen jóvenes y adultos de todo Rosario y de las localidades cercanas. El edificio es de uso propio, cuenta con aulas, talleres y espacios específicos para la formación según oficio; también cuenta con el equipamiento y materiales necesarios para el desarrollo de las actividades de formación. La institución accede a diversidad de fuentes de financiamiento, entre ellas cuenta con asociación cooperadora propia, partidas

del Ministerio de Educación, recursos mediante proyectos de INET y donaciones de empresas. La matrícula se compone principalmente por trabajadores que buscan mejorar en el trabajo o cambiar de empleo; mayoritariamente se trata de personas ocupadas como albañiles –definidas como de “clase trabajadora”–, aunque también llegan beneficiarios de planes sociales que se encuentran saliendo de la indigencia.

El resto de las instituciones son CECLA (ver punto anterior) que comparten el edificio con una escuela primaria y una escuela nocturna; un caso cuenta con un predio propio cedido por un sindicato. Con excepción de una sola institución que requeriría de talleres propios, las demás cuentan con aulas, espacios y equipamientos suficientes y adecuados, por lo cual no parecería haber una diferenciación significativa entre los CECLA. En relación con los docentes, la mayoría tiene título habilitante, aunque en dos centros predominan los instructores idóneos y los trabajadores con experiencia reconocida en la temática del curso.

### *Berazategui*

En Berazategui las escuelas secundarias de la muestra tienen edificios en buenas condiciones, a excepción de una secundaria técnica cuyo directivo destaca que están realizando reparaciones importantes aunque faltaría mantenimiento constante de las aulas. La disponibilidad de laboratorios, talleres y biblioteca no parece ser un problema, aunque en alguna escuela se planteó la falta de espacio; también se destacan recursos tales como equipos y materiales didácticos, sobre todo libros y videos para la biblioteca enviados desde el Ministerio Nacional. El mantenimiento de los edificios y la adquisición de los equipos y materiales didácticos se realizan con fondos del Plan de Mejoras Institucional y Fondo Escuela (provincial).

Las características de los docentes no parecen diferenciarse entre las escuelas seleccionadas, casi la totalidad tienen título habilitante y solo una minoría no lo poseen o están cursando el profesorado. En el caso de las escuelas técnicas, es frecuente la mención a la situación de los técnicos o profesionales que no son docentes pero realizaron capacitaciones.

En la localidad de Berazategui existen dos instituciones de nivel secundario que constituyen una variante del ciclo básico a partir de la flexibilización del formato escolar. A partir del establecimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria y de normativas nacionales que promueven una mirada centrada en las trayectorias educativas de los estudiantes, se han diseñado dispositivos que faciliten su permanencia en la escuela mediante “variados itinerarios pedagógicos, espacios y formatos<sup>5</sup> para enseñar y aprender” (CFE Res. 84/09).

La provincia de Buenos Aires creó los CESAJ como una experiencia pedagógica<sup>6</sup> con una propuesta curricular de hasta dos años de duración. Como ya fue presentado, estos centros se dirigen a los jóvenes que superaron la edad teórica para realizar el ciclo básico de la educación secundaria pero aún no tienen edad para concurrir a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos.

Un aspecto distintivo de los CESAJ es la inclusión de la formación para el trabajo en forma simultánea con el

---

5 Algunas investigaciones sobre las Escuelas de Reingreso en Capital Federal señalan que estos cambios se produjeron sobre aspectos de la *gramática escolar*: se constituyen como instituciones pequeñas, establecen vínculos particularizados entre los docentes y los estudiantes, generan nuevas formas de organización del espacio y del tiempo y crean dispositivos curriculares y organizacionales (Grupo Viernes, 2009, Tiramonti, 2004).

6 El artículo 3 de la Res. 5099/08 establece que “determinar que la implementación del Proyecto referido en el artículo precedente asumirá carácter de experiencia pedagógica, con aplicación gradual y vigencia a partir de agosto de 2008 y por el término de 3 cohortes, en las instituciones que se seleccionen a tal fin”. Cabe aclarar que luego la experiencia se extendió en el tiempo y amplió propuestas y alumnos.

cursado de las materias, mediante la articulación con centros de formación profesional. A esta formación se destina una carga de 8 hs. cátedra semanales (Res. 5099/08) en el mismo edificio del dictado de las clases. A esto se suma la participación de una organización social comprometida con la convocatoria y el seguimiento de los alumnos.

Algunos autores consideran a esta propuesta como un puente para el regreso de los jóvenes a la educación secundaria y su paso al ciclo superior mediante la flexibilización de la experiencia escolar (Duro, 2012). Los CESAJ han aumentado en cantidad con el paso del tiempo, pues de ser una experiencia acotada a algunos distritos, en el año 2012 se encontraban en funcionamiento 50 CESAJ en toda la provincia de Buenos Aires con una población aproximada de mil estudiantes (Duro, 2012).

Una de las características centrales de los CESAJ estudiados en Berazategui<sup>7</sup> es la intención de alejarse del formato escolar tradicional, y a partir de allí elegir como espacios formativos otras instituciones u organizaciones. Ambos Centros comparten la particularidad de funcionar en espacios cedidos por iglesias y en general han tenido recorridos por otros tipos de organizaciones (como sociedades de fomento o locales partidarios). En un caso, los salones utilizados son mantenidos por la iglesia, en otro se registran problemas de mantenimiento y limpieza que deben resolver los docentes.

Esta elección de espacios físicos, con los problemas que implican, remite a las características de la escolarización de los adolescentes y jóvenes que asisten a los Centros. En ambos casos se coincide en señalar la procedencia de sectores

---

7 En el marco de esta investigación, se han considerado dos casos: uno localizado en la localidad de Hudson y otro en Berazategui. Ambos tienen dependencia administrativa de distintas escuelas secundarias, de las cuales obtienen algunos recursos didácticos y a las que se concurre a realizar algunas actividades.

de clase baja o populares, pertenecientes a familias numerosas con un solo jefe de hogar que se desempeña en actividades laborales muy precarias. Algunos estudiantes tienen problemáticas con las drogas o conflictos con la ley; también se señala la maternidad o paternidad tempranas. Las historias educativas de los jóvenes muestran relaciones difíciles con la escuela, que se sintetizan en repitencia, inasistencia y por estos motivos la pérdida de la regularidad; son frecuentes las menciones a las sanciones disciplinarias. Sin embargo, en el relato de estas historias también aparecen referencias a las dificultades de la escuela secundaria para comprender a los jóvenes, sus realidades y sus códigos culturales.

*Tengo un alumno que lo echaron de la escuela, no lo querían más en esa escuela, y vino acá y con nosotros no ha tenido problemas. Nosotros acá toleramos lo que es el tema gorra y para muchas escuelas eso es un problema (Directora CESAJ).*

Respecto a la articulación entre el CESAJ y las instancias de formación profesional, en un caso el profesor de un centro de formación se acerca a la escuela de la cual uno de los CESAJ depende, y los estudiantes se desplazan hasta allí para tomar el curso de gastronomía; en otro CESAJ, el curso brindado es de tapicería y fue organizado a partir de los vínculos existentes con uno de los CFP de la zona. Sin embargo, la formación profesional no se manifiesta como el nudo central de estas experiencias.

El núcleo lo ocupa la atención del estudiante, su individualización, acompañamiento, la evaluación y adaptación de la dinámica pedagógica según las particularidades de cada uno. El dictado de las secuencias didácticas, el trabajo en parejas pedagógicas, el armado de grupos de trabajo y cada instancia del aprendizaje tienen como centro al

estudiante y la preocupación por su permanencia. El tejido de un lazo afectivo se presenta como clave, de allí las críticas al formato de la escuela secundaria, las pautas disciplinarias y las tensiones que genera el mandato de la obligatoriedad:

*Este tema de no adaptarse o les cuesta encontrarse en el formato tan rígido que tiene la escuela secundaria hoy en día. Si bien hay gente que está a favor de la inclusión adentro de una escuela hay otros profesores, otros adultos que no están tan a favor. No aceptan o no son flexibles ante determinadas cosas. [...] No pueden generar lazos afectivos, y con los chicos lo primero que se construye es el lazo afectivo, sin caer en el proteccionismo del alumno, que el chico viene acá y solo lo contenemos, tratamos de enseñarles (Directora CESAJ).*

Las instituciones de educación de jóvenes y adultos de Berazategui se encuentran localizadas generalmente en zonas céntricas, aunque con algunas excepciones de ubicaciones “alejadas” que requieren la modificación de horarios y generan preocupación por las situaciones de seguridad. En términos generales no existen problemáticas relacionadas con los perfiles docentes o con la cobertura de cargos; la diferenciación con las escuelas secundarias comunes, por ejemplo, se hace presente al considerar las condiciones edilicias. Todas las instituciones comparten el edificio, lo que limita el acceso a aulas y a otros espacios adecuados para el estudio de los adultos, por ejemplo bibliotecas; dos instituciones además no tienen el equipamiento o recursos didácticos necesarios. Las escuelas primarias para adultos reciben recursos a partir de los de los Consejos Escolares que administran el Fondo Escuela, y las escuelas de nivel secundario ponen en marcha otras estrategias de obtención de fondos y materiales: eventos sociales y aceptación de donaciones.

El CFP estudiado en esta localidad se define como una institución cuya finalidad es “educar a los adultos para formarlos en cursos de capacitación y formación laboral”. En este sentido, destaca la “relación directa con el mundo del trabajo” como una ventaja, debido a las múltiples relaciones que este CFP mantiene con sindicatos, empresas, la oficina de empleo local, áreas del municipio y con cámaras empresariales y comerciales. Ofrece una variedad de cursos pertenecientes a los sectores de Electromecánica; Construcción; Administración y comercialización; Salud; Gastronomía, hotelería y turismo; Textil e indumentaria; Cuero y calzado; Seguridad y medio ambiente; Informática; Comunicación social; Industria gráfica y multimedia.

Respecto a las características edilicias y materiales, esta institución tiene edificio propio con talleres y equipamiento, e implementa Plan de Mejoras Institucional a fin de adquirir y actualizar equipamiento e insumos. Asimismo, este centro cuenta con asociación cooperadora que provee fondos adicionales.

### *Florencio Varela*

La mayoría de las escuelas secundarias de Florencio Varela presentan deficiencias edilicias y necesidades de recursos. Cabe diferenciar la situación de las escuelas técnicas por la disponibilidad de laboratorios y equipamiento, mientras las secundarias comunes plantean problemas con los recursos informáticos. La dotación de las bibliotecas y el envío de material bibliográfico parece cubierto en instituciones de ambas modalidades a través de los envíos de Ministerio de Educación Nacional; otros recursos son obtenidos mediante Plan de Mejora Institucional.

Las características de los docentes son similares: en su mayoría cuentan con el título docente, aunque algunos se encuentran cursando el profesorado. En las escuelas

técnicas es más frecuente que los docentes cuenten con capacitaciones pedagógicas, pues muchos son profesionales de diferentes especialidades. Algunas materias son más difíciles de cubrir ante la apertura de cargos o la necesidad de suplencias (química o física, lengua o inglés). En algunas instituciones se ha mencionado ausentismo e inconvenientes derivados de los procedimientos de asignación de docentes a través de actos públicos. En el caso de dos instituciones, se ha puntualizado el problema de cobertura de los cargos directivos y de personal de apoyo como preceptores, bibliotecarios, cuyo motivo parecería ser la “falta de presupuesto”.

Las instituciones de educación de jóvenes y adultos consideradas en la localidad de Florencio Varela presentan una ubicación desfavorable. Los CENS cuentan con distintos anexos, muchos de ellos ubicados en zonas desfavorables o rurales. Si bien la situación es distinta en cada establecimiento, en algunos de ellos se manifiestan problemáticas específicas: en un caso, una sede se encuentra en una zona que se inunda, por lo cual se deben suspender las actividades y justificar las inasistencias; en otros casos se menciona la problemática de la seguridad como objeto de preocupación, que lleva a los directivos a elevar solicitudes a la policía. Otro de los CENS tiene una sede que se encuentra a veintidós kilómetros del centro, lo cual requiere modificaciones de la dinámica institucional, como por ejemplo tomar exámenes en otros anexos. También algunas sedes quedan lejos de paradas de colectivos, por lo cual los estudiantes y docentes deben caminar varias cuadras por la ruta.

De manera similar a lo que ocurre en Berazategui, se repiten algunas problemáticas respecto a lo edilicio y a los recursos disponibles: comparten edificio con instituciones educativas de otros niveles, lo que limita la cantidad de aulas que se pueden utilizar; falta de bibliotecas,

talleres, laboratorios u otros espacios para el desarrollo de las actividades de enseñanza. Estas situaciones son resumidas con la frase “contar con lo mínimo e indispensable”. También se destaca la falta de equipamiento informático y problemas edilicios más acuciantes, como inconvenientes con los baños y falta de mobiliario básico, como estufas y ventiladores.

Respecto a la disponibilidad de fondos y fuentes de financiamiento, a diferencia de las escuelas secundarias comunes de la muestra, en estas instituciones para jóvenes y adultos no se encuentran disponibles diversas puertas de entradas de fondos. Los CENS no implementan Plan de Mejoras Institucional y no tienen asociación cooperadora; aunque una de las instituciones recibe donaciones por parte de una ONG dependiente de un banco.

El CFP estudiado en Florencio Varela, con orientación a la industria de la alimentación, comparte algunas de las características de los CENS referidas a las condiciones edilicias y el acceso a equipamiento y materiales adecuados. No cuenta con un edificio propio y depende del préstamo de espacios por parte de una universidad y de sindicatos, motivo por el cual no dispone de aulas adecuadas, talleres o biblioteca. Esto afecta además la capacidad de adquirir equipamiento propio y otros recursos didácticos para el dictado de los cursos. Sin embargo, el uso en préstamo de las instalaciones de otras organizaciones favorece la accesibilidad de los estudiantes de distintos puntos de la ciudad.

Se aprecia entonces la fragilidad de las instituciones de educación de jóvenes y adultos de ambas localidades. Si bien desde la normativa nacional y provincial se hace énfasis en la terminalidad educativa y en el cumplimiento del derecho a la educación, en los espacios locales se observa la falta de recursos monetarios y materiales para concretar

ese derecho. Es en estos contextos en los cuales los docentes realizan las tareas de atención de la población joven y adulta con bajo nivel educativo.

Si bien la Ley de Educación Nacional n° 26.206/06 se propuso lograr una mayor cohesión y homogeneidad del sistema educativo, parece difícil la superación de las fracturas a pesar de los “esfuerzos por compatibilizar la profunda diferenciación entre las provincias, las localidades y las instituciones del país” (Riquelme y Herger, 2015: 142). La continuidad de los procesos diferenciadores a nivel regional, provincial y local pueden volver polares y distantes no solo las experiencias de escolarización sino también “los éxitos y los fracasos de modelos de escuelas, de acuerdo a la determinación y potencial de los ámbitos locales” (Riquelme, 2004:212). Las notables diferencias de las instituciones en la disponibilidad de recursos materiales y de personal docente podrían estar relacionadas además con las posibilidades o limitaciones en las condiciones de vida al interior de las propias localidades.

### **3. ¿Cuáles escuelas para quiénes? Circuitos institucionales como una aproximación a la segmentación socioeducativa**

La mirada sobre los distintos espacios locales, con dimensiones territoriales diferentes pero con algunas dinámicas educativas compartidas, permite poner en evidencia las diferencias jurisdiccionales y locales. En el nivel micro se busca profundizar la interpretación sobre los efectos de la diferenciación de los perfiles institucionales en la educación secundaria y en la educación y formación para el trabajo; también se busca una aproximación a las tensiones que emergen entre las escuelas de jóvenes y adultos y los programas de terminalidad educativa que parecen competir en los espacios locales.

La noción de segmentación socioeducativa es interpretada por el PEET-IICE-FFyL/UBA como la existencia de circuitos, caminos o trayectos al interior de un nivel que promueven trayectorias educativas desiguales. Los circuitos segregan a los grupos de poblaciones según su origen socioeconómico y se diferencian en términos de las características de la oferta, las divisiones entre lo público y lo privado, la dotación diferencial de recursos, las características y perfiles institucionales (Riquelme, 1989, Riquelme, 2004, Herger y Sassera, 2016a). El estudio de la segmentación socioeducativa implica lograr identificar a cada sector social que accede, así como plantear el alcance de los saberes y conocimientos, y ponderar las diferencias entre los títulos y certificados otorgados. Esta investigación avanzó exploratoriamente en la presentación de circuitos en relación a las barreras y los perfiles institucionales presentados debido a que no se ha podido trabajar con información estadística sobre la población atendida. La aproximación se construyó a partir de entrevistas realizadas a supervisores, directores, profesores y estudiantes de escuelas secundarias de distintas orientaciones, escuelas de jóvenes y adultos y centros de formación profesional.

Este apartado plantea la reconstrucción exploratoria de una tipología de circuitos que permita una aproximación a la existencia de la segmentación socioeducativa, las configuraciones territoriales y las desigualdades socioeconómicas en los espacios locales analizados. En los territorios particulares se entrelazan las características políticas y estructurales de las redes de instituciones escolares, las instancias de conducción y gestión de las políticas educativas y de formación para el trabajo, los distintos tipos y perfiles institucionales y los sujetos con desiguales necesidades y demandas de educación.

La investigación pudo avanzar en la caracterización en cada territorio del entrecruzamiento de los perfiles institucionales, las barreras y las instancias de gestión educativas que dieron lugar a la construcción de circuitos que presentan comportamientos compatibles con la segmentación socioeducativa. Las tablas anexas remiten a:

- » las barreras a la accesibilidad física a las instituciones;
- » las condiciones edilicias;
- » la disponibilidad de recursos financieros, equipamiento y materiales didácticos;
- » las características del origen socioeconómico de los estudiantes (perfil de la matrícula).

En cada localidad, los circuitos o grupos de escuela construidos poseen características similares aunque existen particularidades dadas por cada espacio local. En términos generales, los grupos I se componen por instituciones educativas prestigiosas, de localización predominantemente céntrica y que tradicionalmente han sido escuelas secundarias previamente a la Ley de Educación Federal. Cuentan con edificios y recursos adecuados, se relacionan con diversos actores de la realidad social y productiva, acumulan recursos que se materializan en experiencias pedagógicas curriculares y extracurriculares para los estudiantes. La matrícula es principalmente descripta como compuesta por estudiantes de clase media y media-baja, aunque siempre se resalta la presencia de estudiantes de “los barrios” que recorren largas distancias para acceder a la escuela céntrica.

Las instituciones de los grupos II son de creación más reciente en el marco de la Ley de Educación Nacional, aunque también hay escuelas de creación anterior. Sus condiciones son intermedias, en tanto presentan alguna dificultad

en el mantenimiento de sus edificios o que se ven afectadas por barreras que limitan la accesibilidad de estudiantes y docentes. Principalmente son instituciones de educación técnico-profesional (escuelas y centros de formación) con matrícula en expansión, también incluyen a algunas escuelas secundarias y primarias de jóvenes y adultos, que si bien no poseen edificios propios o tienen algunas dificultades con los docentes, cuentan con los recursos necesarios para el desarrollo de las tareas de enseñanza y aprendizaje.

Los grupos III incluyen instituciones con una sumatoria de desigualdades relacionadas con condiciones desfavorables de localización y barreras físicas que afectan a los estudiantes que provienen de zonas con NBI moderado-alto; y existen necesidades de cobertura de cargos docentes. Este grupo incluye a las escuelas secundarias, centros de formación profesional y escuelas de jóvenes y adultos que a las carencias materiales suman las localizaciones desfavorables que actúan como barreras para la permanencia de los estudiantes.

Finalmente, existe un cuarto grupo o trayecto que comparte las características del grupo III: ofertas y programas de inclusión y terminalidad educativa que tienen distintos grados de institucionalización. En general se caracterizan por haber surgido como propuestas a término, pero que se extendieron en el tiempo; no cuentan con recursos propios y los docentes suelen tener condiciones diferenciales de acceso a los cargos (con distintos niveles de precariedad laboral).

Hay una circulación, movimiento de matrícula, que migra de las instituciones del sistema hacia estas propuestas, contradiciendo los objetivos que buscan: que retornen a la escuela regular. También hay vínculos con la educación y formación para el trabajo. Como se vio, según el perfil institucional los centros de formación profesional pueden pertenecer a los distintos circuitos, pero en casos específicos pueden actuar como un puente con las instancias de

terminalidad educativa que proponen una flexibilización del formato clásico de la escuela secundaria.

Los centros de formación profesional tienen conexión también con los programas de educación y formación para el trabajo de los sectores Educación, Trabajo y Desarrollo Social, ya sea porque en sus instalaciones se dicten cursos de la Red de Formación Continua del MTEySS o como contraprestación de los distintos programas los sujetos de derechos deban asistir a cursos. En algunos casos, las conexiones se realizan mediante instituciones intermedias, como por ejemplo las Oficinas de Empleo locales; en otros casos por vínculos informales entre los profesores y directivos.

Estos programas de terminalidad e inclusión educativa, son sin duda un cuarto circuito o grupo, en algunas circunstancias paralelo al grupo III, especialmente en el caso de la provincia de Buenos Aires. Estos programas plantean la contradicción entre la intención política de homogeneización de la educación secundaria mientras que a la par se abren propuestas específicas que flexibilizan el formato tradicional de la escuela con el objetivo de incluir a determinados grupos excluidos.<sup>8</sup> Las propuestas impulsan nuevos formatos escolares, variaciones que proponen la adaptación a los contextos particulares, para jóvenes con trayectorias escolares “no tradicionales” y que presentan situaciones de vulnerabilidad. Además se formulan roles docentes renovados, contenidos adaptados a estos contextos y poblaciones y articulaciones con otros niveles y modalidades de la educación (Sassera, 2013).

---

8 Se considera a FinEs, COA, CESAJ. Estos programas se estudiaron específicamente para las localidades de Berazategui y Florencio Varela, aunque se indagaron opiniones y percepciones sobre los mismos en directivos de escuelas secundarias y de jóvenes y adultos de Campana, Zárate y Rosario. No se incluye al Plan Vuelvo a Estudiar de la Provincia de Santa Fe, pues el mismo tiene como finalidad el retorno de los jóvenes y adultos al sistema y no constituiría una oferta educativa diferenciada.

Si bien se reconoce la importancia de estas propuestas o experiencias para el logro de la inclusión educativa y su significación para los sujetos que las transitan<sup>9</sup>, un interrogante es si no profundizan aún más la segmentación del sistema educativo, promoviendo carriles o trayectos paralelos de formación, con escaso nivel de institucionalización para la población en desventaja relativa. Es decir, si constituyen circuitos de “baja intensidad institucional”, tomando la expresión de algunos autores que refirieren a los modos de permanencia, entrada y salida de la escuela por parte de adolescentes (Kessler, 2002). Un estudio de Terigi (2009) utiliza esta noción en relación a los jóvenes que viven una “experiencia escolar desdibujada” tanto por las dificultades ante el aprendizaje como por las condiciones excluyentes de la escuela.

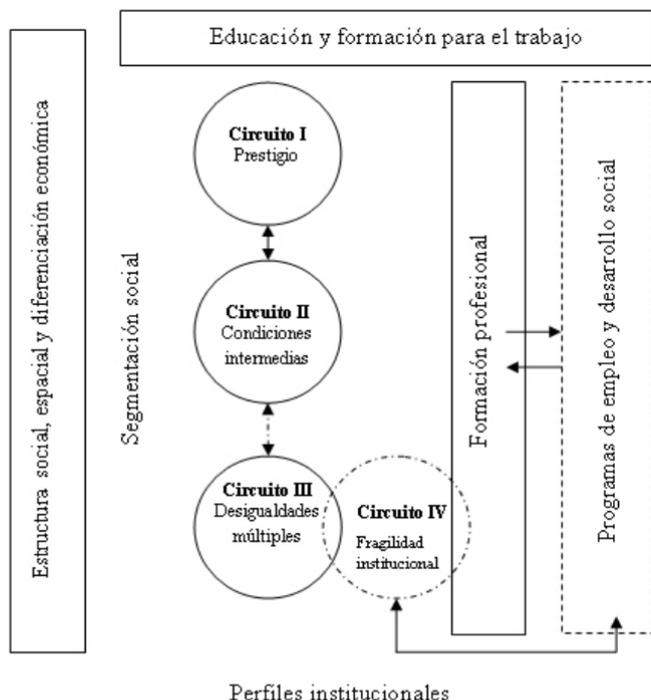
El sentido dado a la baja intensidad institucional en esta investigación apunta a que el Estado brinda una opción de inclusión y finalización de la escolaridad obligatoria, pero en marcos de una institucionalidad frágil. Supuestamente estas propuestas se formularon a término o de manera transitoria, pero la alta demanda hizo que se extendieran en el tiempo sin una adecuada planificación o previsión y sin contar con los recursos necesarios; además son disputadas en su legitimidad por algunos actores del sistema educativo.

A pesar de los procesos y factores similares que contribuyen a la conformación de los circuitos o grupos de instituciones, en cada localidad la segmentación socioeducativa se expresa de maneras específicas, y existen factores que inciden con diferentes intensidades. El gráfico de la página siguiente busca traducir las particularidades de los perfiles de los circuitos en relación con las características de la estructura social, espacial y territorial consideradas en el análisis específico.

---

9 Estos temas son tratados en el Dossier de este libro, particularmente en los artículos de Marcela Kurlat y María Eugenia Míguez. También se realiza una breve aproximación en el capítulo 6.

**Gráfico 1. Escenarios complejos de la segmentación socioeducativa en espacios locales**



Fuente: PEET-IICE/UBA UBACyT 2014-2017

En cada espacio local se configura entonces un escenario complejo en el que se entrelazan instituciones del sistema educativo para los adolescentes, jóvenes y adultos y programas, acciones y experiencias de los sectores de educación, trabajo y desarrollo social de los niveles de gobierno nacional, provincial y local. En Campana hay una fuerte incidencia de la localización espacial de las instituciones educativas sobre las características de cada circuito; en Zárate, en cambio, tiene un mayor peso el tipo institucional. En Rosario la diferenciación entre las instituciones no es tan marcada

y como consecuencia los circuitos educativos no presentan características tan polarizadas. En Berazategui y Florencio Varela la distribución espacial también tiene un peso relevante, aunque se ponen en juego las prácticas de los actores y sus percepciones sobre el prestigio y la inclusión educativa.

### 3.1 Espacialización de la desigualdad en Campana

En esta localidad, los procesos de segmentación y segregación urbana inciden notablemente sobre las instituciones educativas. La dimensión espacial referida a la localización de la institución influye en las características de los estudiantes, de los docentes y de los edificios y la dotación de equipamiento, entre otros aspectos.

**Cuadro 1. Síntesis de las características de los grupos de escuelas. Campana.**

	Barreras	Condiciones edilicias, espacios y materiales	Perfil de la matrícula
Campana			
Grupo I ES D, ES E, ES F, EES G, EES H, EES I, ET A, CFP A, Bachillerato de adultos A, Bachillerato de adultos B	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Sin problemas de accesibilidad.</li> <li>&gt; Problemas de transporte "son de la ciudad".</li> <li>&gt; En un caso, vías del tren, zona portuaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Condiciones edilicias satisfactorias con espacios adecuados.</li> <li>&gt; Múltiples fuentes de recursos y de financiación.</li> <li>&gt; Se considera que los recursos disponibles son adecuados o satisfactorios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Heterogénea: estudiantes del centro, clase media, media baja. También clase trabajadora, y estudiantes provenientes de los barrios.</li> </ul>
Grupo II Agraria A Agraria B CFP B	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Ausencia de transporte público</li> <li>&gt; Mal estado de los caminos</li> <li>&gt; Largas distancias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Condiciones edilicias satisfactorias con aulas y espacios adecuados.</li> <li>&gt; Diversas fuentes de financiamiento y de recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Población isleña con bajo nivel educativo y con NBI.</li> <li>&gt; Adolescentes y jóvenes provenientes del continente y de otras localidades.</li> <li>&gt; Productores y profesionales de la zona.</li> </ul>
Grupo III ESB A, ESB B, ESB C, EES G, EES H, EES I	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Falta de transporte público</li> <li>&gt; Caminos en mal estado y sin asfaltar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Condiciones edilicias precarias.</li> <li>&gt; Falta de bibliotecas, laboratorios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Principalmente del mismo barrio.</li> <li>&gt; Adolescentes que trabajan en actividades informales o de sobrevivencia.</li> </ul>

Nota: ver referencia de denominación de escuelas al final del capítulo. Fuente: PEET-ICE/UBA UBACyT 2014-2017

En Campana se ha podido dar cuenta de tres circuitos o grupos diferentes de escuelas secundarias, centros de formación profesional y escuelas de jóvenes y adultos. Las instituciones del primer grupo son aquellas escuelas secundarias con historia y tradición en la ciudad, localizadas en el casco urbano y cercanas a las vías de comunicación, y que centralizan docentes, recursos y prestigio. Su matrícula es heterogénea, con estudiantes provenientes de distintas extracciones sociales, aunque siempre se destacan a aquellos “de los barrios”, de “la periferia”. El centro de formación profesional y los bachilleratos de adultos también presentan ganancias de localización, espacios suficientes y recursos adecuados, y heterogeneidad en la procedencia social e intereses de formación de los estudiantes que componen la matrícula.

El segundo grupo comprende a las instituciones localizadas en el sector isleño de Campana: escuelas y un CFP que mantienen relaciones entre sí y tienen en común el contar con buenas instalaciones edilicias y recursos; además, hacen uso compartido de estas ventajas, pues se consideran en conjunto como centros de la vida comunitaria isleña. Los estudiantes de estas instituciones son principalmente habitantes de las islas, aunque debido a la oferta de formación específica también concurren habitantes de la ciudad.

El tercer grupo incluye escuelas secundarias de reciente creación que se encuentran en transición hacia la secundaria de seis años, y se caracterizan además por una localización en barrios con diversos grados de desfavorabilidad. La particularidad de estas escuelas reside en que la matrícula proviene principalmente del mismo barrio donde está la escuela o de barrios cercanos; y los estudiantes trabajan en actividades informales o directamente de sobrevivencia.

La desigualdad estructural-social, la desigualdad espacial y la desigualdad educativa con mayor notoriedad se superponen en esta ciudad, contribuyendo a que los estudiantes con

las mayores necesidades concurren a los establecimientos que si bien atienden a la población de sus barrios, no cuentan con las condiciones materiales adecuadas para hacerlo.

### 3.2 Zárate: la impronta del tipo institucional

El tipo de institución, es decir su nivel y modalidad, perfil institucional, situación respecto de la conformación de la escuela obligatoria, el sentido otorgado al prestigio y la distinción son los factores que tienen más peso en los circuitos diferenciales. El peso de la localización espacial es secundario, aunque la localización céntrica de muchas instituciones las beneficia en términos de accesibilidad y existe una coincidencia entre el bienestar material y esta ubicación.

Las escuelas secundarias técnicas, con sus particularidades institucionales, se concentran en el primer grupo. Localizadas en el centro de Zárate, no presentan barreras que afecten su accesibilidad; y cuentan con edificios en buen estado y con espacios adecuados. También tienen el equipamiento necesario para sus talleres, aunque en general se manifiesta la necesidad de actualización. Desde estas instituciones se caracteriza a los estudiantes como pertenecientes a la clase media, y se destaca que no trabajan ya que eso imposibilitaría el cumplimiento de la carga horaria que exigen estas escuelas. Los alumnos provienen del centro o de zonas cercanas a la escuela, y quienes se desplazan desde más lejos lo harían porque “buscan una orientación específica”.

El grupo dos se compone por escuelas secundarias bachilleros con distintas orientaciones y localizadas en distintos puntos de la ciudad. Existen barreras a la accesibilidad derivadas de una inadecuada llegada del transporte público, y en algunos casos se presentan dificultades debido a situaciones de inseguridad. Respecto a las condiciones materiales

y edilicias, las mismas son satisfactorias y adecuadas; sin embargo, existe el problema de la estabilidad de los docentes y las dificultades en la cobertura de cargos, lo cual hace que haya horas libres y materias sin cubrir. La matrícula de estas instituciones es principalmente heterogénea y proveniente de todos los barrios zarateños.

**Cuadro 2. Síntesis de las características de los grupos de escuelas. Zárate.**

	Barreras	Condiciones edilicias, espacios y materiales	Perfil de la matrícula
Zárate			
Grupo I EET H, EET I, EET J, EET K	Sin barreras para el acceso ni desfavorabilidad.	Con edificios en buen estado y adecuados. Cuentan con el equipamiento necesario aunque se manifiesta necesidad de actualización	Principalmente estudiantes de clase media que no trabajan. Proviene del centro o de zonas cercanas a la escuela, los que vienen de más lejos, buscan una orientación específica.
Grupo II EES C, EES D, EES E Bachillerato de adultos A Bachillerato de adultos B CFP A CFP B	> Transporte inadecuado > Presencia de la singularidad: asentamientos, inseguridad	Edificios satisfactorios y recursos materiales adecuados. Dificultades con la estabilidad de los docentes y la cobertura de materias. En el caso de las instituciones para adolescentes y adultos no se cuenta con edificios propios pero sí con recursos suficientes.	Heterogeneidad. Hijos de profesionales, estudiantes de clase baja. Diversidad de zonas de procedencia. En las escuelas de adultos se aprecia un descenso en la edad de los estudiantes que asisten. En el caso de los CFP el nivel educativo de los estudiantes es educación primaria completa, con minoría de personas con secundario incompleto y hay tanto trabajadores ocupados como desocupados que buscan trabajo. En todos los casos hay heterogeneidad de clases sociales.
Grupo III ESB A, EES F, EES G, EES L	> Falta de transporte. > Anequilidad. > Falta de iluminación. > Malos caminos.	Edificios sin infraestructura adecuada, falta de aulas y otros espacios. Malas condiciones de higiene y de deterioro. Escasez de material didáctico para las tareas de enseñanza.	Mayoritariamente clase trabajadora y baja. Cuando llegan al ciclo superior deben trabajar por necesidad, incidiendo en su escolarización.

Nota: ver referencia de denominación de escuelas al final del capítulo. Fuente: PEET-IICE/UBA UBACyT 2014-2017

El tercer grupo está integrado por escuelas secundarias básicas en transición (es decir, que ofrecen solo hasta tercer año o que su estructura definitiva de años no se encuentra aún conformada), las cuales se encuentran localizadas en

las zonas desfavorables de la ciudad. Estas zonas se caracterizan por sufrir inundaciones que impiden la llegada a la escuela en días de lluvia, falta de transporte público, falta de iluminación y la presencia de hechos de inseguridad. De todos los grupos es el que presenta los edificios sin infraestructura adecuada, con falta de aulas y otros espacios tales como bibliotecas; además se destacan en algunos casos las malas condiciones de higiene y de deterioro. Los estudiantes son caracterizados como provenientes principalmente de la clase trabajadora y baja, que deben trabajar por necesidad cuando llegan al ciclo superior y que esto incide en su escolarización.

En el caso de las escuelas secundarias, el principal factor de diferenciación percibido por los equipos directivos son las características del alumnado, independientemente del circuito al que pertenezca la institución. Los motivos son distintos: en un caso por el carácter “barrial” de la matrícula, en otros casos se exalta la heterogeneidad socioeconómica de los estudiantes. Algunos directores señalan que sus instituciones se destacan por recibir a estudiantes con características tales como bajo nivel socioeconómico, en “riesgo social” o que son “repitentes”.

### 3.3 Rosario: la diferenciación difusa

En la ciudad de Rosario, la posibilidad de establecer grupos de escuelas con características semejantes en su interior, pero a la vez diferentes entre ellos, es más limitada que en las localidades anteriores. Esto responde a que existe una menor diferenciación institucional y a que, en términos generales, existe una mayor heterogeneidad en la matrícula al interior de casi todas las escuelas.

Al ser una ciudad con gran desarrollo urbano, con una mayor extensión de los servicios públicos y un mejor

funcionamiento del sistema de transporte que en las localidades bonaerenses estudiadas, las problemáticas de desfavorabilidad y accesibilidad a las instituciones aparecen más matizadas debido a los menores quiebres y dispersión de las trazas urbanas de la ciudad.

Las instituciones que componen a los grupos I y II se encuentran localizadas en el centro rosarino y no presentan barreras que limiten la accesibilidad a los mismos. El grupo I se compone por escuelas que tienen edificios propios con aulas, talleres, laboratorios y bibliotecas, y otros espacios disponibles como salas de arte y computación. Estos espacios tienen buen mantenimiento y se consideran adecuados, incluso algunos se encontraban en obras de ampliación. También disponen de suficientes y variados materiales didácticos y de equipamiento. Estas escuelas cuentan con fuentes de financiamiento nacional, provincial y municipal; también con donaciones y aportes de empresas. La matrícula es heterogénea, compuesta por estudiantes de clase media o media-baja, cuyos padres tienen diversos niveles educativos: desde primaria completa hasta universitario. Principalmente asisten a la escuela desde el centro de la ciudad, pero también desde otros barrios y municipios, y la mayoría solo estudia, destacándose “los menos que estudian y trabajan”.

El grupo II, en cambio, se caracteriza por compartir edificio con otras unidades educativas. Si bien las aulas, talleres, laboratorios y bibliotecas son adecuados, tienen necesidad de mejora y ampliación. De manera similar al grupo anterior, estas escuelas también tienen diversidad de materiales didácticos y de equipamiento y variadas fuentes de financiamiento. La matrícula está compuesta por estudiantes de clase media, media-baja y trabajadora y cuyos padres tienen nivel educativo predominantemente primario. Algunos estudiantes trabajan en changas o en tareas domésticas o de cuidado familiar, pero son “casos”

**Cuadro 3. Síntesis de las características de los grupos de escuelas. Rosario.**

Grupo I*	Barreras	Condiciones edilicias, espacios y materiales	Perfil de la matrícula
Grupo I*	Sin barreras mencionadas	Edificios propios, con aulas, talleres, laboratorios y bibliotecas, y otros espacios como salas de arte y computación. Se los clasifica de muy bueno a adecuados, algunos en obras de ampliación. Diversos materiales didácticos y de equipamiento. Diversidad de fuentes de financiamiento nacionales, provinciales, municipales, empresas.	Matrícula de clase media, media baja con padres con diversos niveles educativos: desde primaria completa hasta universitario. Principalmente asisten a la escuela desde el centro, desde diversos barrios y desde otros municipios. La mayoría solo estudia, y "los menos estudian y trabajan". En Centro de Formación, matrícula heterogénea de trabajadores ocupados y desocupados.
Grupo II**	Sin barreras mencionadas	Edificios con aulas, talleres, laboratorios y bibliotecas, aunque con necesidad de mejora y ampliación. Edificios compartidos. Diversos materiales didácticos y de equipamiento. Diversidad de fuentes de financiamiento nacionales, provinciales, municipales, empresas.	Matrícula de clase media, media baja y trabajadora con padres con niveles educativos predominantemente primaria. Casos de estudiantes que trabajan en changas o en tareas domésticas o de cuidado. Intervenciones institucionales. En los CECLA los alumnos trabajan, buscan trabajo o desempeñan tareas en el ámbito doméstico. En las escuelas de adultos, los estudiantes trabajan y/o buscan trabajo. La mayoría de los estudiantes se movilizan desde distintos barrios para llegar a las escuelas. En algunos casos, hay estudiantes que proceden de planes nacionales y municipales.
Grupo III***	> Ubicación en la periferia. > Calles cortadas y vías de tren que impiden el paso. > Menor cantidad de transporte público > Cercanía con la Circunvalación	Edificios adecuados, pero con necesidad de ampliación. En algunos casos ausencia de taller y laboratorios. Menor disponibilidad de recursos financieros, principalmente PMI. Instituciones con Copa de Leche y Plan Nacional Nutricional.	> Estudiantes de clase trabajadora y baja. > En algunas escuelas, AUH y otros subsidios nacionales y provinciales. > Padres con muy bajo nivel educativo. > En el sur problemas de retención, pues al conseguir trabajo los estudiantes dejan la escuela.

Notas: \*: E.E.T. I - E.E.T. P - E.E.T. O - E.E.M. C / CFP A

\*\* : E.E.T. K - E.E.M. B / E.E.T. M / E.E.T. H - E.E.T. I / E.E.S.O. D. Noroeste: E.E.S.O. N // Sur: E.E.S.O. D // Centro: CECLA A - CECLA B // Sur: CECLA C // Noroeste: CECLA D

Escuelas de Educación Media para Adultos - Centro: A-B-C // Norte: D // Noroeste: Escuela Primaria Nocturna A

\*\*\*: Norte: E.E.M. E - E.E.M. F - E.E.T. R // Noroeste: E.E.T. P - E.E.T. Q // Sur: E.E.T. T - E.E.T. S - E.E.T. U

Nota: ver referencia de denominación de escuelas al final del capítulo. Fuente: PEETHICE/UBA UBACyT 2014-2017

que requieren intervenciones institucionales. Las instituciones de capacitación laboral y de educación de adultos se caracterizan por compartir edificios (inclusive dos o tres unidades educativas comparten un mismo establecimiento). Cuentan con espacios y recursos suficientes, aunque existen necesidades puntuales de creación de bibliotecas propias o de acceso a más equipamiento informático. Las situaciones de los alumnos son varias, en su mayoría trabajan aunque en ocupaciones informales o en oficios tradicionales.

Finalmente, el grupo III tiene características distintivas con escuelas localizadas en barrios alejados del centro que se caracterizan por tener dificultades de accesibilidad: calles cortadas y vías de tren que impiden la circulación, menor llegada de transporte público o la cercanía a la barrera física que representa la autopista Circunvalación. Los edificios son adecuados, aunque presentan necesidad de ampliación; en algunos casos no se cuenta con espacios tales como taller y laboratorios. Los recursos financieros disponibles no son tan diversos como en las escuelas de los grupos I y II; y algunas escuelas cuentan con programas como Copa de Leche y Plan Nacional Nutricional, lo cual da cuenta de las necesidades de su estudiantado. De manera similar a los grupos III de las localidades de Campana y Zárate, los estudiantes de estas escuelas pertenecen a los sectores populares y sus padres tienen muy bajo nivel educativo. Las instituciones comparten también una problemática común: la dificultad de retención de los alumnos que al conseguir trabajo dejan de estudiar; esta característica se acentúa en las escuelas del sur de la ciudad.

En comparación con algunas instituciones bonaerenses, las escuelas rosarinas cuentan con mejores condiciones edilicias, con mayor cantidad de materiales didácticos y con equipos directivos con capacidad de gestionar diversidad de fuentes de recursos, sin embargo resulta notorio el contraste

entre las instituciones que componen los grupos I y II en los que se hace más marcada la diferenciación escolar.

### 3.4 La diferencia en Berazategui y Florencio Varela: tensiones en la educación secundaria y la educación de jóvenes y adultos

La diferenciación institucional en Berazategui y Florencio Varela da cuenta de grupos o circuitos conformados por escuelas secundarias, escuelas de jóvenes y adultos y centros de formación profesional de ambos partidos lindantes, en tanto pueden entenderse como un área integrada en la que circulan estudiantes, docentes y recursos.<sup>10</sup> A partir de entrevistas a directores de las instituciones de la muestra es posible la aproximación a distintos perfiles institucionales que evidencian ya no solamente los elementos de distinción entre escuelas sino de los factores y prácticas que las diferencian y alejan entre sí.

Al analizar las características de las instituciones de ambas localidades, fue posible dar cuenta de la conformación de tres grupos diferenciales de escuelas, que considera también percepciones sobre los motivos de elección de las instituciones por parte de los estudiantes y perspectivas sobre la posición respecto a:

- » grupo I: “Las escuelas reconocidas”, se trata de escuelas técnicas que se distinguen por “el prestigio”, “el ideario institucional”, su condición de escuelas que en algún momento dependieron del gobierno nacional

---

10 El análisis de ambas localidades se realiza en una tipología de circuitos única debido a la menor cantidad de instituciones analizadas respecto a la muestra del eje norte. En Berazategui, se conformó una muestra de cuatro escuelas secundarias, una escuela técnica, dos bachilleratos de adultos, dos CESAJ y un CFP localizados en distintas zonas del espacio local. En Florencio Varela se analizaron tres escuelas secundarias y dos escuelas secundarias técnicas, dos CENS y un CFP también emplazados en distintos puntos de la localidad.

**Cuadro 4. Síntesis de las características de los grupos de escuelas. Berazategui y Florencia Varela**

	Barreras	Condiciones edilicias, espacios y materiales	Perfil de la matrícula
Grupo I EES A y EET C Berazategui / EET B Florencia Varela	Sin desfavorabilidad, cercanía con avenidas y llegada de colectivos.	Edificios con recursos y espacios suficientes, aunque se destaca la necesidad de ampliación o mayor mantenimiento. Disponibilidad de equipamiento informático y otros recursos didácticos. Financiamiento de materiales y de horas institucionales mediante PVI. Existencia de Asociación Cooperadora. El CFP estudiado cuenta con edificio propio con talleres, cuenta con equipamiento e implementa las políticas destinadas a tal fin. Asimismo, este centro trabaja con asociación cooperadora y políticas de los sectores de educación y trabajo de la cual puede obtener recursos adicionales. Diversidad de adultos que toman los cursos de formación: ocupados, jubilados, amas de casa, personas que buscan trabajo y una minoría de sujetos de derecho de políticas de transferencia condicionadas.	Estudiantes y familias que eligen a las instituciones. Los estudiantes solo estudian debido a la exigencia horaria de la escolarización. Heterogeneidad social, estudiantes de clase media pero muchos provienen de familias que integran cooperativas de trabajo o perciben planes sociales.
Grupo II EES D y EES F Berazategui / EET A Florencia Varela	Algunas instituciones tienen grado I y II de desfavorabilidad. Localizaciones diferentes con situaciones dispares de transporte, en algunos casos se requieren adecuaciones en el turno vespertino o acuerdos con empresas de transporte.	Edificios propios con espacios suficientes, también con diversidad de recursos informáticos y didácticos. Se señalan recursos del Ministerio de Educación Nacional, Fondo Escuela, PROMEDU, Asociación Cooperadora. En las escuelas de adultos, los edificios son compartidos, cuentan con espacios pero no tienen biblioteca ni equipamiento informático, se destaca la ausencia de internet. La mayoría tiene asociación cooperadora y obtiene fondos de actividades alternativas. El CFP también comparte el edificio con distintas instituciones.	En las escuelas secundarias, la mitad de los estudiantes trabajan. Se trata de empleos informales y precarios (recolección de residuos, albañilería, trabajo agrícola, etcétera). Se indica la pertenencia del alumnado predominantemente a la clase baja o trabajadora. Alto porcentaje de la matrícula con AUH. En las escuelas de adultos se señala que la mayoría de los estudiantes provienen de clase trabajadora y baja. Se relatan historias de "fracaso" escolar reiterado, abandono y de personas que nunca fueron a la escuela.
Grupo III EES C y EES D Florencia Varela	Instituciones con desfavorabilidad grado I. Zonas anegables e inaccesibles los días de lluvia, los estudiantes no concurren a clase. Acortamiento de los horarios de clase por situaciones de inseguridad. Problemas de transporte.	Situación edilicia dispar, con casos con edificios en buenas condiciones y otros con necesidades de infraestructura e higiene. Las instituciones han sufrido robos de equipamiento y actos de vandalismo. Planteo de estrategias alternativas para la obtención de recursos adicionales. Programas de terminalidad e inclusión educativa que no cuentan con edificio propio ni espacios adecuados, no reciben equipamiento ni materiales didácticos. CENS con edificios compartidos, falta de espacios y necesidades de equipamiento y personal.	Escuelas secundarias con mayoría de matrícula que recibe AUH y en menor medida Progresar y Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. También, la matrícula se compondría en casi en su totalidad por estudiantes pertenecientes a la "clase baja". En los CENS se distinguen dos tipos de poblaciones: jóvenes "expulsados de las escuelas secundarias" de los adultos mayores que retoman sus estudios o recientemente finalizaron la primaria.

Nota: ver referencia de denominación de escuelas al final del capítulo. Fuente: PEETHICE/UBA UBACyT 2014-2017

–“ex Nación”– y tienen una historia de reconocimiento de muchos años. Las escuelas secundarias responden a pautas disciplinarias tradicionales, resaltan los valores meritocráticos de exigencia académica, a los cuales los estudiantes deben adaptarse o cambiar de institución educativa. Un aspecto significativo de este grupo es la composición heterogénea de la matrícula. Si bien la clase media aparece como un referente, el alumnado proveniente de zonas desfavorecidas o de menores ingresos ocupa un lugar relevante. Un Centro de Formación Profesional se ubica dentro de este grupo, al ser una institución que cuenta con un edificio propio, múltiples fuentes de recursos y relaciones diversas con actores de la realidad social y productiva y la totalidad de sus instructores han realizado una formación; además, este CFP mantiene relaciones con sindicatos, empresas, la oficina de empleo local, áreas del municipio y con cámaras empresariales y comerciales.

- » grupo II: compuesto por escuelas secundarias, escuelas primarias y secundarias de jóvenes y adultos y dos CFP. Las escuelas secundarias son técnicas, que destacan como un valor institucional esta modalidad de formación. Las especialidades en las que forman y la característica de tener jornadas extendidas son factores que son percibidos como diferenciales de otras escuelas cercanas. Las escuelas de jóvenes y adultos comparten edificio y tienen limitaciones en los espacios de los que disponen, aunque no se manifiesta que esto dificulte las actividades de enseñanza y aprendizaje. A pesar de la mencionada limitación, estas escuelas cuentan con fuentes alternativas de recursos a los provistos por las autoridades educativas, las asociaciones cooperadoras son relevantes para la

compra de materiales y refacciones necesarias. Uno de los CFP también comparte el edificio con otra institución educativa y depende del prestamo de espacios por parte de esta y de sindicatos con los que tiene convenios, lo que marca la falta de aulas adecuadas, talleres o biblioteca, así como de equipamiento propio y otros recursos didácticos. En este grupo empieza a ser marcada la homogeneidad social del alumnado, al cual se lo caracteriza como de clase trabajadora o baja. En el caso de las escuelas secundarias, se destaca la alta proporción de estudiantes con AUH, mientras que en las instituciones de jóvenes y adultos y de educación y formación para el trabajo se compone por trabajadores y desocupados con historias educativas marcadas por las limitaciones de acceso a la escolarización.

- » grupo III: las instituciones de este grupo enfrentan el desafío de localizaciones desfavorables con barreras a la accesibilidad. A esta condición se le suman los edificios con problemas de infraestructura, y la escasez de equipamiento y de recursos financieros y contención como ideal institucional: son escuelas que se ubican en zonas alejadas del centro de Berazategui y Florencio Varela y con pocos medios de transporte que permitan la movilidad en la zona. En algunos casos, sus estudiantes pertenecen a familias de origen inmigrante dedicadas a la plantación de frutas y verduras o jornaleros. Otras escuelas del grupo se distinguen por la atención a estudiantes de clases vulnerables, aceptar repetidores e “incluir”; en ellas se destaca la importancia del vínculo con los estudiantes y sostienen a la idea de contención como parte de la identidad institucional. Los CENS estudiados también son incluidos en el grupo III, en tanto comparten con las escuelas secundarias la fra-

gilidad edilicia con el adicional de la insuficiencia de personal. En este grupo también se caracteriza por la homogeneidad de la composición social de la matrícula, integrada por “los expulsados de las escuelas secundarias”, cuya permanencia o regreso al sistema sucede en el marco de instituciones con dificultades materiales significativas.

El grupo III da lugar a la existencia de un cuarto grupo (IV), con el que se superpone e incluso compite. Se trata de las ofertas surgidas a partir de las distintas políticas de inclusión y terminalidad de la educación secundaria, como COA, FinEs y CESAJ; utilizan para ello esquemas propios de cursada, régimen académico y docente que flexibilizan la organización de la escuela común. Algunas de estas opciones funcionan en los mismos establecimientos escolares aunque operan con autonomía; en otros casos utilizan espacios físicos dependientes de distintos actores sociales. Lo que comparten estas ofertas es la precariedad de los espacios y recursos materiales y didácticos disponibles, las condiciones de trabajo de los docentes y la falta de planificación a mediano y largo plazo por parte de la conducción educativa. Estas características llevan a plantear la idea de la configuración de “circuitos de baja intensidad institucional”, a los que acceden los adolescentes, jóvenes y adultos en los distintos espacios locales analizados.

#### **4. Hacia la comprensión de los efectos de la desigualdad: acceso y permanencia diferenciales de los adolescentes, jóvenes y adultos en la educación y formación para el trabajo**

El capítulo mostró los avances en el tratamiento de la diferenciación institucional y la conformación de circuitos educativos compuestos por grupos de escuelas secundarias,

secundarias técnicas, escuelas de jóvenes y adultos, centros de formación profesional y ofertas educativas de terminalidad e inclusión educativa. El objetivo fue dar cuenta de una aproximación a la segmentación socioeducativa, entendida como la conformación de circuitos, trayectos o grupos de instituciones educativas a los que acceden los distintos grupos o clases sociales.

Además de los factores de diferenciación ya mencionados, la dimensión espacial resulta significativa para comprender cómo el efecto de lugar (Bourdieu, 1999) interviene en la diferenciación escolar. Algunas instituciones céntricas aprovechan sus ganancias de localización, pues esto les da acceso a los capitales económicos, sociales y culturales desigualmente distribuidos en la localidad. Las escuelas que cuentan con un *locus* menos privilegiado tienen dificultades para el dictado de las clases debido a la ausencia de transporte público adecuado, insuficientes condiciones sanitarias o de seguridad que limitan el acceso de los estudiantes y docentes, causando alto ausentismo. Sin embargo, en un número de casos, estas escuelas además cuentan con edificios en pobres condiciones y con escasez de recursos económicos. Aunque con algunas diferencias, en las localidades estudiadas por el PEET se identificaron al menos tres circuitos o grupos de escuelas distinguidos en términos de prestigio y antigüedad de las instituciones, condiciones edilicias, localización y homogeneidad de la clase social de los estudiantes que acceden (Herger y Sasserá, 2015a y 2015b; Herger y Sasserá, 2016b).

El acceso a las políticas públicas y educativas por parte de las escuelas secundarias de los distintos circuitos analizados también es diferente. Las instituciones de los circuitos más privilegiados, debido a la conjunción de ganancias de localización y de las activas capacidades de gestión de los equipos directivos, acceden a la información sobre las políticas

que “bajan” u operan en el territorio. También hace posible que tengan la disposición para encarar los aspectos más burocráticos de la gestión, como la presentación de formularios, realización de rendiciones, etcétera, tareas que han reconfigurado la figura del directivo de lo pedagógico a la administración o la gestión (Herger y Sasserá, 2015a). En estos casos, las escuelas acceden a múltiples políticas educativas que se traducen en mayores recursos económicos, disponibilidad de personal o aumento de la matrícula.

Las políticas recientes han buscado fortalecer a las instituciones educativas y de formación para el trabajo, sin embargo los mecanismos de implementación plantean continuidades con algunas líneas de programas de la década de los noventa, pues se impulsa a que las escuelas gestionen de manera individual el acceso a los recursos. Riquelme ya advertía sobre estas situaciones derivadas de la aplicación de la Ley Federal de Educación y que parecen que no haberse revertido:

la diversidad de situaciones puede llevar a producir escuelas pobres para pobres. La propuesta de redes entre escuelas que se sostendrá finalmente es una alternativa a la concentración y aislamiento escolar en la competencia por imponer, en el mejor de los casos, sus proyectos institucionales en concursos competitivos para la obtención de recursos (Riquelme, 2004: 213).

Las situaciones diferenciales entre instituciones y circuitos se profundiza ante las dificultades para llevar adelante las tareas de gestión. Según se trate de equipos directivos consolidados o con disponibilidad para el cumplimiento de los múltiples trámites y desplazamientos requeridos para la recepción de las políticas, se facilita que la institución pueda acceder a recursos de distintos tipos. En general, una

localización desfavorable dificulta el acceso a la información (emanada de las áreas de decisión localizados en los centros simbólicos y geográficos de las localidades), así como las posibilidades de movilidad tanto para el personal como para los estudiantes.

Las políticas de inclusión y terminalidad educativa plantean tensiones y contradicciones. Por décadas la atención de la población excluida del sistema no fue objeto de la política, y es en este sentido que estas acciones son relevantes porque permitieron la finalización de los estudios primarios y secundarios. Pero a la vez se asentaron en un sistema segmentado, generador de nuevas desigualdades vinculadas a la diversificación de la oferta educativa y a las condiciones diferenciales de apropiación de conocimientos (Herger y Sassera, 2016b).

Un punto a considerar es que muchas de las propuestas de las políticas de inclusión educativa analizadas en el punto anterior se desarrollan por fuera de las instituciones escolares. Los imperativos de atención específica de grupos según características o contextos particulares, han llevado al cambio o creación de instituciones diferenciadas del resto, como son los casos de los CESAJ de la Provincia de Buenos Aires.

Los procesos y los factores que intervienen en la diferenciación institucional y en la configuración de la segmentación socioeducativa son diferentes en cada espacio local debido a las particularidades sociales, económicas, políticas y territoriales de cada provincia y ciudad.

Una de las dimensiones principales de diferenciación en Campana, Berazategui y Florencio Varela es la localización espacial de las instituciones educativas: existe una relación entre los lugares de emplazamiento de las instituciones y la calidad edilicia, las condiciones de accesibilidad y las características de los docentes y la composición de la matrícula. Si bien las instituciones del casco urbano presentan una matrícula heterogénea, en parte ello se debe a su

reconocimiento como un capital importante por las familias, y los adolescentes viajan muchos kilómetros para llegar a ellas. En las instituciones de los barrios periféricos de las localidades, la matrícula es “barrial”: cuando otras instituciones son inaccesibles se concurre a la escuela del barrio, bien porque sea un núcleo identitario, bien porque los desplazamientos fuera de ese lugar específico son costosos e improbables. No son las escuelas ni las instituciones de educación y formación para el trabajo elegidas, sino que son las escuelas posibles a las cuales asistir, aunque la accesibilidad a las mismas no se encuentre garantizada.

En Zárate constituye un factor distintivo el tipo de institución del que se trata. La transición hacia la educación secundaria obligatoria tuvo como impronta la conformación de Escuelas Secundarias Básicas (ESB), en su mayoría de carácter incompleto (lo que significaba que luego el estudiante debía pasar a otra escuela con el ciclo superior). En la localidad estudiada, en el momento de realización del estudio existía una cantidad significativa de ESB localizadas en distintos puntos de la ciudad. Lo que tienen en común es la precariedad edilicia, la falta de espacios y recursos. Esto contrasta con la situación de las prestigiosas escuelas técnicas, de localización céntrica y con posibilidades de acceso a múltiples recursos y con pautas de selectividad de la matrícula veladas; se sabe que no todos los estudiantes están en condiciones de poder cumplir con las pautas horarias y de presentismo exigidas por estas instituciones.

En estas localidades existen grupos de escuelas e instituciones con situaciones intermedias en los que se empiezan a hacer evidentes las problemáticas de infraestructura y recursos (que no llegan a ser críticas) y también la tendencia hacia la pérdida de la heterogeneidad social. Son instituciones que mantienen identidades fortalecidas y que tienen capacidad para enfrentar las problemáticas que se presentan,

pero que tienen necesidades estructurales a resolver: edificaciones y de personal docente.

Finalmente, las conclusiones previas no pueden generalizarse para el caso de la ciudad de Rosario. Aquí la dinámica diferenciadora es menos marcada. El territorio presenta una menor dispersión y una mayor integración de su entramado aunque existe una tendencia centralizadora de los servicios públicos (Herzer, 2005). Por otro lado, en los aspectos materiales las disparidades entre los establecimientos no son tan marcadas como en las demás localidades estudiadas. Las mayores diferencias se producen entre los grupos I y III, en los cuales se puede apreciar una composición de la matrícula diferente: si en el grupo I (incluso en el II) predomina la heterogeneidad social, en el grupo III se hace marcada la presencia de los estudiantes provenientes de sectores populares que deben enfrentar algunas barreras de acceso a las instituciones. También existen problemas de retención de la matrícula, pues los estudiantes deben empezar a trabajar tempranamente y no pueden mantener su escolarización.

Sin duda los perfiles institucionales y los circuitos educativos construidos en este capítulo son tentativos y responden a un momento concreto de realización de la investigación, pero permiten dar cuenta de algunas tendencias comunes en las instituciones secundarias, escuelas de jóvenes y adultos, centros de formación profesional y otras ofertas educativas. En todas las localidades pudo identificarse casos polares: 1) las instituciones sustentadas en el prestigio y las ganancias de localización céntrica y; 2) aquellas cuya matrícula se compone por grupos vulnerables para los que se reivindica la inclusión en el nivel secundario o la atención al derecho a la educación, pero esto ocurre en contextos de fragilidad institucional significativa. Estas situaciones deberían ser diagnosticadas y atendidas por el Estado mediante políticas que limiten el proceso segmentador y reduzca las brechas edilicias y de recursos.

## Bibliografía

- Bourdieu, P. (1999). Efectos de lugar. En Bourdieu, P. (dir.), *La miseria del mundo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Carballo, C. (2004). *Crecimiento y desigualdad urbana. Implicancias ambientales y territoriales. Campana, 1950-2000*. Buenos Aires, Dunken.
- Duro, E. (ed.) (2012). *Adolescentes y secundaria obligatoria. Centro de Escolarización de Adolescentes y Jóvenes (CESAJ). Conurbano (Argentina)*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Frigerio, G. (2010). Los bordes de lo escolar. En Duschatzky, S. y Birgin, A. (comps.), *¿Dónde está la escuela? Ensayos sobre la gestión institucional en tiempos de turbulencia*. Buenos Aires, Flacso-Manantial
- Grupo Viernes (2009). Una experiencia de cambio en el formato de la escuela media: las Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires. En *Propuesta Educativa*, núm. 36. Buenos Aires, FLACSO
- Herger, N. y Sassera, J. (2015a). Educación y formación para el trabajo en espacios locales: fragmentación territorial y segmentación educativa en Campana, Zárate y Rosario. Exposición en III Seminario latinoamericano "Desigualdad y políticas socio laborales" y 4° Jornadas de Política Social, organizadas por UNGS, UNDAV, IIGG-UBA, IAEN. Los Polvorines, 28 y 29 de mayo de 2015.
- (2015b). "Educación y formación para el trabajo en Campana, Zárate y Rosario. Diferenciación institucional y mercado de ilusiones", en del 12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Agosto 2015.
- (2016a). "Diferenciación institucional en la educación y formación para el trabajo en espacios locales: políticas, instituciones y actores y en cuatro ciudades la Región en Metropolitana de Buenos Aires" en VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo-ALAST, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 3,4 y 5 de agosto de 2016.
- (2016b). "La educación de jóvenes y adultos en tensión: acerca de la deuda social educativa, las políticas, las instituciones y los actores en espacios locales" en Jornadas "Educación y trabajo de jóvenes y adultos a lo largo de la vida. Investigaciones y estudios acerca de las políticas, los sujetos y las experiencias en la educación de jóvenes y adultos", organizadas por el Programa Educación, Economía y Trabajo (IICE-FFyL/UBA), Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 25 y 26 de octubre de 2016.

- Herzer, H. (2005). *Situación del hábitat de los municipios del área metropolitana de Rosario en materia de suelo y vivienda*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Kessler, G. (2002). *La experiencia escolar fragmentada*. Buenos Aires, IPEE/UNESCO.
- Krichesky, M. (coord.) (2013). *La obligatoriedad de la educación secundaria en Buenos Aires. Perspectivas de la gestión y de los profesores de la Secundaria Básica*. Gonnet, UNIPE.
- McKinney, J. (1968). *Tipología constructiva y teoría social*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Municipalidad de Campana (2012). *Diagnósticos de aspectos significativos de la Ciudad de Campana, Documento final*. Campana, Municipalidad de Campana.
- Reimers, F. (2000). Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI En *Revista Iberoamericana de educación*, núm. 23, pp. 21-50.
- Riquelme, G. C. (1985). Readaptación profesional y ocupacional de los trabajadores en contextos de crisis. En *Revista Argentina de Educación*, año IV, núm. 6, pp. 17-46, octubre 1985. Buenos Aires.
- (1989). *Educación y trabajo en zonas desfavorables. Reconceptualización y alternativas en la perspectiva de las políticas sociales*. Versión preliminar. Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia/Organización de los Estados Iberoamericanos.
- (2004). *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-UBA/Miño y Dávila.
- (2010). La educación y formación para el trabajo en contextos de crisis y los desafíos para la educación de adultos: el caso de Argentina y reflexiones en el contexto de América Latina. Exposición en XVI Congreso de la AMSE-AMCE-WAER. Monterrey, México, 31 de mayo al 4 de junio de 2010.
- Riquelme, G. C. y Herger, N. (2014). Las transiciones críticas de la educación y la formación para el trabajo: los cambios de estructura, la fragmentación y la búsqueda de homogeneidad en las últimas décadas. En Riquelme, G. C. (dir. y ed.) (2014), *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina poscrisis*, pp. 133-167. Buenos Aires, La Bicicleta.
- (2005). La doble exclusión educativa y laboral y los recursos individuales y sociales no apropiados por jóvenes y adultos en ámbitos locales: entre los diagnósticos tradicionales y los nuevos desafíos metodológicos. *Serie de Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo*, núm. 15. Buenos Aires, CONICET/PEET-IICE (FFyL-UBA).

- Riquelme, G. C., Herger, N. y Magariños, E. (1999). Educación y formación para el trabajo en el Gran Buenos Aires: mercado de ilusiones de corto plazo. En *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, n° 15. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras (UBA)–Miño y Dávila.
- Salvia, A. (ed.) (2011). *La situación social en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Deudas Sociales del Bicentenario 2010. Una etapa de esperanza y oportunidades para superar la pobreza*. Buenos Aires, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Cáritas, UCA.
- Sassera, J. (2013). Educación, sociedad y trabajo en la ciudad de Campana: acceso de los adolescentes y jóvenes a la educación y formación para el trabajo. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación. Buenos Aires, FLACSO.
- (2014). Educación y realidad social y productiva en ámbitos locales: el sentido de las experiencias pedagógicas de adolescentes y jóvenes. Tesis presentada al doctorado de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (Dir. Riquelme, G. C.).
- Tiramonti, G. (2004). La configuración fragmentada del Sistema Educativo Argentino. En *Cuadernos de Pedagogía*, Núm. 12. Rosario, Libros del Zorzal, pp 33-46.
- Terigi, F. (2009). Segmentación urbana y educación en América Latina. Aportes de sesí estudios sobre políticas de inclusión educativa en seis grandes ciudades de la región. En *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 7, núm. 4.
- Veleda, C. (2012). *La segregación educativa. Entre la fragmentación de las clases medias y la regulación atomizada*. Buenos Aires, Stella/La Crujía.

## Normativa Citada

### *Provincia de Buenos Aires*

Ley Provincial de Educación. Ley 13688.

DGCyE. Disposición Conjunta n° 1/13. Pautas para la organización de los espacios para el fortalecimiento de las trayectorias educativas. La Plata, DGCyE.

DGCyE. Resolución 53/13. Criterios para la organización y funcionamiento de la Educación Primaria de Adultos. La Plata, DGCyE.

DGCyE. Resolución 4424/11. Criterios para la organización de la Estructura Administrativo y Pedagógica de la Educación de Adultos. La Plata, DGCyE.

DGCyE (2008) Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela, La Plata, Subsecretaría de Educación, Dirección Provincial de Educación Secundaria, Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas, Dirección de Educación de Adultos, DGCyE.

DGCyE. Resolución 4673/08 .

DGCyE. Resolución 5099/08. Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes de entre 15 y 18 años" (CESAJ).

DGCyE. Resolución 1171/03

DGCyE. Resolución 3019/03

DGEyE. Resolución N° 68/85

DGCyE (s/f) Instructivo administrativo para la implementación de los "Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes de entre 15 y 18 años" (CESAJ). Dirección Provincial de Educación Secundaria

### *Provincia de Santa Fe*

Municipalidad de Rosario, Decreto N° 25455/05

Provincia de Santa Fe. Decreto 02679/ 1993

Provincia de Santa Fe Decreto 2703/10

### *Referencia de la denominación de escuelas y centros: siglas utilizadas*

Centros Especiales para Adultos con Orientación en Salud (CEBAS); Centro de Capacitación Laboral (CECLA); Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS); Centros de Educación para Adultos (CEPA); Centro de Escolarización de Educación Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ); Centro de Formación Profesional (CFP); Escuela Agraria (EA); Escuela de Educación Media EEM; Educación Media para Adultos (EEMPA); Escuelas de Educación Primaria de Adultos (EEPA); Escuela de Educación Secundaria (EES); Escuela de Educación Secundaria Orientada (EESO); Escuela de Educación Técnica (EET); Escuela Técnica (ET); Escuela Secundaria (ES); Escuela Secundaria Básica (ESB).

## Anexo

**Tabla 1. Principales características edilicias y de recursos de las instituciones de la muestra. Campana.**

Institución	Desfavorabilidad		Docentes		Condiciones edilicias			Recursos	
	Desfavorabilidad	Afecta el acceso de los estudiantes	80% o más tienen título habilitante	Problemáticas con docentes	Disponibilidad de espacios	Equipamiento y materiales didácticos suficientes	Asociación Cooperadora	Otros recursos	
<b>ESB</b>									
ESB A	No	No	No	Capacitación y Formación	No	Sí	No	No	
ESB B	Sí	Sí	Sí	Inconvenientes de asignación	No	Sí	No	No	
ESB C	Sí	Sí	Sí		No	Sí	No	Donaciones	
<b>Escuelas secundarias completas</b>									
ES D	No	No	Sí	Falta de horas a cubrir y de personal auxiliar	Sí	Sí	Sí	Donaciones (todas)	
ES E	No	No	Sí	Inconvenientes de asignación	Sí	Sí	Sí		
ES F	Sí	No	Sí		Sí	Sí	Sí		
EES G	No	Sí	Sí		No	No	No		
EES H	Sí	Sí	Sí		No	No	No		
EES I	Sí	Sí	Sí		No	Sí	No		
Escuela Técnica A	Sí	Sí	Sí	Inconvenientes de asignación	Sí	Sí	Sí	Sí (CF*)	

Institución	Desfavorabilidad		Docentes		Condiciones edilicias		Recursos	
	Desfavorabilidad	Afecta el acceso de los estudiantes	80% o más tienen título habilitante	Problemáticas con docentes	Disponibilidad de espacios	Equipamiento y materiales didácticos suficientes	Asociación Cooperadora	Otros recursos
Escuelas Agrarias								
EA J	Sí	Sí	Sí	Falta personal específico. Falta cubrir horas	Sí	Sí	Sí	Donaciones CF
EA K	Sí	Sí	No		Sí	Sí	No	
CFP								
CFP A	No	No	Sí	Sin problemáticas	Sí	Sí	Sí	CF, otros
CFP B	Sí	No	Sí		Sí	Sí	No	
Escuelas de jóvenes y adultos								
Bachillerato de Adultos	No	No	-	Sin problemáticas	Sí	Sí	-	PMI
CENS								
	No	Sí	-		Sí	Sí	-	

Nota: ver referencia de denominación de escuelas al final del capítulo. Crédito Fiscal (CF)- Plan de Mejoras Institucional (PMI).

**Tabla 2. Principales características edilicias y de recursos de las instituciones de la muestra. Zárate**

Institución	Desfavorabilidad		Docentes		Condiciones edilicias			Recursos	
	Desfavorabilidad	Afecta el acceso de los estudiantes	80% o más tienen título habilitante	Problemáticas con docentes	Disponibilidad de espacios	Equipamiento y materiales didácticos suficientes	Asociación Cooperadora	Otros recursos	
ESB									
ESB A	No	Sí	No	Falta de horas y materias a cubrir y de personal auxiliar	No	No	No	No	
ESB B	Sí	Sí	No		No	No	No	No	
Escuelas secundarias									
EES C	No	Sí	Sí	Falta de horas y materias a cubrir	Sí	Sí	Sí	> Donaciones > Rifas	
EES D	Sí	Sí	No		Sí	Sí	Sí		
EES E	No	No	Sí		Sí	Sí	No		
EES F	Sí	Sí	Sí		No	No	No		
EES G	Sí	Sí			No	Sí	No		
EET H	No	No	Sí	Capacitación/ actualización docente/ Falta de horas a cubrir y de personal auxiliar	Sí	Sí	Sí	> Donaciones > CF	
EET I	No	No	Sí		Sí	Sí	Sí		
EET J	No	No	Sí		Sí	Sí	Sí		
EET K	No	No	No		Sí	Sí	Sí		

Institución	Desfavorabilidad		Docentes		Condiciones edilicias		Recursos	
	Desfavorabilidad	Afecta el acceso de los estudiantes	80% o más tienen título habilitante	Problemáticas con docentes	Disponibilidad de espacios	Equipamiento y materiales didácticos suficientes	Asociación Cooperadora	Otros recursos
CFP								
A	No	No	No	Encontrar docentes	No	Si	No	> CF > PMI
B	No	No	Si		No	Si	No	
Escuelas de jóvenes y adultos								
Bachillerato de adultos A	No	Si	Si	Falta personal docente	Si	Si	-	PMI
Bachillerato de adultos B	No	Si	Si	No	Si	Si	-	No

Nota: ver referencia de denominación de escuelas al final del capítulo. Fuente: PEET-ICE/UBA UBACyT 2014-2017. Crédito Fiscal (CF)- Plan de Mejoras Institucional (PMI)

**Tabla 3. Principales características edilicias y de recursos de las instituciones de la muestra. Rosario**

Institución	Desfavorabilidad		Docentes		Condiciones edilicias		Recursos	
	Desfavorabilidad	Afecta el acceso de los estudiantes	80% o más tienen título habilitante	Problemáticas con docentes	Disponibilidad de espacios	Equipamiento/ mat. didácticos suficientes	Asociación Cooperadora	Otros recursos
ESOO								
Zona Centro								
E.E.M. A	No	No	Sí	Sin	Sí	Sí		PMI
E.E.M B	No	No	Sí	Sin	Sí	Sí		PMI
E.E.M. C	No	No	Sí	Faltan horas	Sí	Sí	Sí	Mun
EESO D	No	No	Sí	Inconv Admi.	No	No	Sí	PM
Zona Norte								
EESO E	No	No	Sí	Faltan Horas	No	No	Sí	No
E.E.M F	Sí	Sí	Sí	Inconv Admi.	Sí	Sí	Sí	Mun
Zona Sur								
E.E.M. G	No	No	-	Inconv Admi.	Sí	Sí	Sí	Mu/D
Escuelas Técnicas								
Zona Centro								
E.E.T H	No	No	Sí	Sin	Sí	Sí	Sí	Inet
E.E.T. I	No	No	No	Capacitación	Sí	No	Sí	Inet
E.E.T J	No	No	Sí	Sin	Sí	No	No	No

Institución	Desfavorabilidad		80% o más tienen título habilitante	Docentes		Condiciones edilicias			Recursos	
	Desfavorabilidad	Afecta el acceso de los estudiantes		Problemáticas con docentes	Disponibilidad de espacios	Equipamiento/ mat. didácticos suficientes	Asociación Cooperadora	Otros recursos		
E.E.T K	No	No	Sí	Faltan horas	No	Sí	-	Inet		
E.E.T.L	No	No	Sí	Sin	Sí	Sí	Sí	PMI/D		
E.E.T M.	No	No	Sí	Sin	Sí	Sí	Sí	PMI/D		
E.E.T O	No	No	Sí	Sin	Sí					
Zona Noroeste										
E.E.T P	Sí	No	No	Inconv Admi	Sí	Sí	Sí	PMI/D		
E.E.T. Q	Sí	Sí	No	Sin	Sí	Sí	Sí	PMI/D		
Zona Norte										
E.E.T. R	No	No	No	Sin	Sí		-	-		
Zona Sur										
E.E.T S	No	No	Sí	Inconv Admi	No	No	Sí	PMI/Inet		
E.E.T T	No	No	Sí	Sin	No	Sí	-	-		
E.E.T U	No	No	Sí	Inconv Admi	Sí		No	PMI/Inet		
CFP A	No	No	Sí	Sin	Sí	Sí	Sí	Inet		
CECLA										
Centro										
A	No	No	Sí	Sin	Sí	Sí	Sí	No		

Institución	Desfavorabilidad		Docentes		Condiciones edilicias		Recursos	
	Desfavo- rabilidad	Afecta el acceso de los estudiantes	80% o más tienen título habilitante	Problemáticas con docentes	Disponi- bilidad de espacios	Equipamiento/ mat. didácti- cos suficientes	Asociación Cooperadora	Otros recursos
B	No	No	Sí	Sin			No	No
Sur								
C	No	No	Sí	Sin	Sí	Sí	No	Inet
Noroeste								
D	No	No	Sí	Sin	Sí	Sí	No	No
Escuelas de Educación Media para Adultos								
A	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	FAE (mun)
B	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
C	No	No	Sí	No	Sí	Sí	No	No
D	No	Sí	Sí	Inconvenientes suplencias	No	No	No	No
Escuela Primaria Nocturna								
A	No	No	No	No	No	No	No	No

Nota: Plan de Mejoras Institucional (PMI), Municipalidad (mun), D (donaciones). Nota: ver referencia de denominación de escuelas al final del capítulo. Fuente: PEET- IICE/UBA UBACyT 2014-2017

**Tabla 4. Principales características edilicias y de recursos de las instituciones de la muestra. Berazategui**

Institución	Desfavorabilidad		Características docentes		Condiciones edilicias y de equipamiento			Financiamiento y recursos	
	Afecta el acceso de estudiantes	80% o más tienen título habilitante	Problemáticas con docentes	Edificio propio	Espacios edilicios esenciales	Equipamiento y materiales didácticos suficientes	Cooperadora	PMI y otras fuentes	
<b>Escuelas secundarias</b>									
EESA	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	PMI, donaciones
EESB	No	Sí	-	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	PMI
EESC	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí, pero no resulta clara la información	No menciona	PMI, otras fuentes provinciales
EESD	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	PMI
EETE	No	Sí	Sí	Sí (falta mantenimiento)	Sí	Sí	Sí	Sí	PMI, Conectar Igualdad, Fondo Escolar
<b>CESAJ</b>									
CESAJ A	No	Sí	No	No	No	-	No	No	No
CESAJ B	No	Sí	No	No	No	-	No	No	No
<b>Escuelas de jóvenes y adultos</b>									
EEPA A-	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Fondo Escuela
EEPA B-	No	Sí	No	No	No	No	No	No	Fondo Escuela

Institución	Desfavorabilidad		Características docentes		Condiciones edilicias y de equipamiento			Financiamiento y recursos	
	Desfavorabilidad	Afecta el acceso de estudiantes	80% o más tienen título habilitante	Problemáticas con docentes	Edificio propio	Espacios edilicios esenciales	Equipamiento y materiales didácticos suficientes	Cooperadora	PMI y otras fuentes
CENS C	No	No	Si	No	No	No	Lo mínimo e indispensable.	No	Organización de peñas, birngos, etcétera
EES D	No	No	Si	No	No	No	Si	Si	Consejo Escolar. Organización de Ferias. Donaciones de ONGs
CFP									
CFPPA	No	No	Si	No	Si	Si	Si	Si	PMI, UEMAT, OE

Nota: ver referencia de denominación de escuelas al final del capítulo. Fuente: PEETHICE/UBA UBACYT 2014-2017

**Tabla 5. Principales características edilicias y de recursos de las instituciones de la muestra. Florencio Varela.**

Institución	Desfavorabilidad		Características docentes		Condiciones edilicias y de equipamiento			Financiamiento y recursos	
	Desfavorabilidad	Afecta el acceso de estudiantes	80% o más tienen título habilitante	Problemáticas con docentes	Edificio propio	Espacios edilicios esenciales	Equipamiento mat. didáctico/suficientes	Cooperadora	PMI y otras fuentes
<b>Escuelas Secundarias</b>									
EET A	SI	No	SI	No designa por acto público	SI, con deficiencias	SI	SI	SI	PMI, Conectar Igualdad, Fondo Escuela.
EET B	No	No	SI	Falta cubrir cargos jerárquicos y prof. en algunas materias	SI, tres. Falta infraestructura	SI	SI	SI	PMI.
EES C	SI	SI	No responde	Ausentismo	SI	SI	No	No menciona	PMI. Una universidad donó elementos de laboratorio
EES D	SI	SI	No responde	Falta cubrir cargos	SI, en mal estado	No	No	SI	PMI. Plan de Movilidad. Patios Abiertos.
EES E	SI	SI	-	SI. Falta cubrir cargos	SI, muy buen estado	SI, pero falta equipamiento	No	-	PMI. Patios Abiertos.
<b>Escuelas de jóvenes y adultos</b>									
CENSA	SI, pero le sacaron la ruralidad	SI	SI	Con el personal auxiliar	No	Biblioteca sin bibliotecario.	No	No	Fondo Escuela. Municipalidad
CENSB	SI, 1.	No en la sede central, sí en algunos anexos.	SI	No	No	Sin biblioteca, talleres o laboratorio	SI	No	DCCyE. Fundación de un banco.
CFP									
CFPA	No	No	No	-	No	No	No	No	DCCyE-INET

Nota: ver referencia de denominación de escuelas al final del capítulo.

## **CAPÍTULO 6**

### **La traducción de las políticas educativas y sociales en espacios locales: la perspectiva de las instituciones y la voz de los actores**

Este capítulo toma como eje los modos en que las políticas diseñadas en los niveles nacional y provincial son traducidas y contextualizadas en los espacios locales estudiados, con una presentación inicial de la noción de traducción y su aplicación en esas ciudades y en las instituciones educativas.

El segundo apartado explora las políticas y programas implementadas en las instituciones de las localidades estudiadas, identificando los distintos niveles, áreas y sectores de la política responsables del diseño e implementación, y los desafíos que estas políticas y programas generan a la gestión educativa local. Se pone foco en los Planes de Mejora Institucional, en las acciones de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación, en el programa FinEs, el plan Vuelvo a Estudiar de la provincia de Santa Fe y transferencias condicionadas tales como la Asignación Universal por Hijo, a partir del punto de vista de los sujetos sobre si atienden o no a las necesidades educativas de la población con bajo nivel educativo. La perspectiva de los actores en el nivel de las instituciones educativas

es significativa ya que son las personas quienes, con sus interpretaciones y acciones, pueden lograr los objetivos propuestos, modificarlos o trastocarlos en el curso de la implementación cotidiana.

Finalmente, otro actor sustantivo son los estudiantes, quienes presentan sus visiones críticas sobre las políticas de terminalidad y expresan las contradicciones entre el logro de la igualdad en el acceso y la permanencia en la educación y los valores meritocráticos que sustenta el sistema educativo que los formó.

## **1. Las traducciones y contextualizaciones de las políticas. Significación para las instancias locales y educativas**

La investigación sostiene que el proceso de implementación de las políticas educativas diseñadas en los niveles centrales o macro del Estado no se aplican de manera directa o lineal en las instancias provinciales, ya que, como se abordó en el capítulo 4, en los niveles meso las normas se adaptan, transforman o son absorbidas por los entramados de políticas ya existentes. De manera análoga, las políticas nacionales y provinciales llegan a los espacios locales –mediados por instancias de supervisión de las regiones educativas y distritales– o directamente a las instituciones educativas. Los espacios locales en las escuelas e instituciones sociales expresan y muestran las potencialidades y las limitaciones, la articulación o fragmentación entre las políticas, programas y actores intervinientes. En un trabajo llegamos a decir que el espacio local evidencia “la superposición de recursos, la dispersión y la fragmentación, por ello son los espacios en los que son más necesarios la coordinación de esfuerzos” (Riquelme, 2004) entre los sectores educativos, sociales y de empleo que atienden a la población adolescente, joven y adulta.

Las políticas en los espacios locales y en las instituciones son interpretadas y llevadas adelante por los actores, en el marco de posibilidades y restricciones propias de cada contexto específico en los que también se despliegan otras políticas y acciones del Estado. Los programas no se definen solo por las instancias de su formulación normativa, sino que se continúan redefiniendo en su aplicación y en la recepción por parte de los sujetos de derecho. Esta recepción puede ser directa, como en el caso de las transferencias condicionadas de ingresos, o pueden estar mediadas por instituciones específicas, por lo cual la llegada sería más indirecta. En el caso de la mediación cobra importancia la noción de arreglos institucionales, es decir, cómo los actores involucrados que actúan en instituciones y contextos concretos se mueven en los márgenes de la normativa y moldean aspectos significativos del sentido y alcance de las políticas y programas (Arcidiácono, 2017).

Las políticas educativas son mediadas, interpretadas y traducidas por actores institucionales concretos. Algunos estudios han puntualizado la mirada sobre estos actores que integran al Estado pero se mueven en los territorios e instituciones concretas y son quienes interactúan directamente con los receptores de la política (Perelmiter, 2017). Una forma de aproximación al problema de la implementación de las políticas en espacios locales e instituciones concretas es indagar los modos en que “llegan” las políticas a las instancias intermedias de su gestión –supervisiones, coordinaciones distritales– y a las micro a nivel de las instituciones, donde se ponen en juego interpretaciones y resignificaciones de las normativas, regulaciones y discursos sobre las políticas.

Nuestra investigación sostiene que las políticas públicas de los niveles nacionales y provinciales aplicadas en

las localidades han sido traducidas a partir de las tensiones propias de cada ámbito político-administrativo, la pugna entre actores de los distintos niveles de gobierno y los sectores, las configuraciones territoriales, las características de la población y los recursos disponibles. Tal como se planteó en el capítulo 4 utilizando nociones de Bernstein, los contextos de traducción y recontextualización coinciden con los niveles macro, meso y micro de la gestión estatal, donde los actores que lo habitan disputan sus posiciones y ponen en juego sus propios discursos y prácticas. De esta manera una misma política nacional o provincial puede ser interpretada e implementada de manera distinta en los espacios locales, y adoptar configuraciones específicas dadas por los actores encargados de llevarlas a cabo.

Las interpretaciones de una política y los discursos que se generan en torno a la misma tienen relación con las capacidades de los funcionarios de las distintas instancias para aprehenderla y ponerla en práctica. Las políticas pueden ser aplicadas en forma directa y sin modificación de sus disposiciones o pueden ser adaptadas, interpretadas erróneamente y hasta resistidas por los agentes o instancias de los distintos niveles: esto puede llevar a contradicciones entre los objetivos de la política y sus resultados. En este sentido, desde otra perspectiva se señala que la política educativa “no llega como ‘llovida del cielo’ –tiene una historia representada e interpretada– y tampoco ingresa en el vacío social o institucional. El texto y sus lectores y el contexto de respuesta todos tienen historias” (Ball, 2002:3).

Los responsables de la conducción educativa en los espacios locales y de las instituciones interpretan las políticas formuladas en el nivel nacional (macro) e intervienen en su recontextualización en espacios concretos. En estos

espacios se experimentan las tensiones entre un diseño definido por una instancia central y las posibilidades que deja a la participación de otros agentes o agencias encargados de su implementación.

La traducción o recontextualización de las políticas se abordó a través de los siguientes ejes que fueron planteados en el capítulo 3:

- » las *relaciones entre los distintos niveles, áreas y sectores de la política* que intervienen en el diseño e implementación, ello remite a los roles que corresponden a cada uno y la participación en la definición de las líneas, componentes y acciones;
- » las *posibilidades de realizar o no adaptaciones a los diseños en cada provincia y localidad*, considerando qué nivel de la conducción educativa puede realizarlas y qué aspectos pueden adaptarse y cuáles no;
- » los *desafíos que estas políticas y programas* generan a la gestión educativa local, en términos de la planificación de su puesta en marcha en el territorio específico, la coordinación de acciones entre las instituciones y otros actores que intervienen y las condiciones para el seguimiento y evaluación;
- » la *percepción de los sujetos* que intervienen en la ejecución de las políticas y programas, respecto de si atienden o no a las necesidades educativas de la población con bajo nivel educativo y la posibilidad de adaptar estas políticas para mejorar estos objetivos;
- » las *modificaciones a nivel de cada institución* en las que funcionan las políticas y los programas.

La indagación de las distintas políticas públicas y educativas que confluyen en las instituciones educativas

permite echar luz de manera exploratoria sobre los modos en que se producen distintos arreglos institucionales a partir de las traducciones y recontextualizaciones que realizan los actores en el curso de su implementación.

A partir del análisis de las traducciones provinciales (capítulo 4), en este apartado reseña los cambios producidos en las instituciones a partir de la “llegada” de las políticas tales como Planes de Mejora Institucional, acciones de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación, la Asignación Universal por Hijo, el programa FinEs del gobierno nacional, el plan Vuelvo a Estudiar (provincia de Santa Fe), entre otras. Un objetivo es lograr una aproximación a la comprensión de las ventajas, desventajas y desafíos percibidos por los actores de las escuelas secundarias, de las escuelas de adultos y de los centros de formación profesional.

En tanto instituciones con historia e integradas por sujetos con diversas experiencias, las escuelas son una estructura pedagógica y una organización administrativa que responde a bases legales y materiales y depende de una estructura mayor. Debido a que los actores escolares cuentan con distintas trayectorias, formaciones y recorridos profesionales, pueden existir distintas apropiaciones y reconstrucción de las prácticas (Ezpeleta, 2001, citado en Montesinos y Schoo, 2013).

En este sentido, un aspecto a anticipar es el rol adquirido por las instituciones como espacios de articulación de las diferentes políticas, al requerir un nuevo papel y dedicación de los directivos: el de gestor y administrador de programas y recursos, y el de articulador con un creciente número de instancias externas a las escuelas.

## 2. La perspectiva de los coordinadores de programas, los supervisores y los directores de instituciones educativas en el nivel local

A continuación se da cuenta de los desafíos y oportunidades que representan las políticas, planes, proyectos y acciones que llegan y se implementan en las escuelas estudiadas a través de los dichos, las opiniones y percepciones de directores de distintas instituciones de la muestra y de áreas de coordinación de programas en cada localidad.

### *Campana y Zárate*

El Plan de Mejoras Institucional (PMI) quizás sea la política más extendida entre las instituciones escolares de la muestra, aunque su “llegada” no sea pareja, pues en Campana el Programa se encontraba vigente en la mitad de las escuelas estudiadas pero cubría a la totalidad de la muestra en Zárate. Las aplicaciones del PMI son diversas: en Campana se destina a capacitación docente y a la adquisición de material didáctico; en Zárate para equipamiento y la cobertura de horas de tutorías y desarrollo de proyectos pedagógicos.

El PMI es una política compleja en su implementación, que además de las traducciones en las instancias nacionales y provinciales tiene interpretaciones y adaptaciones locales que se desarrollan en “instituciones plenamente constituidas y funcionando a través de una sedimentada trama de prácticas que condensan componentes pedagógicos, normativos, organizacionales, políticos, culturales y laborales” (Ezpeleta, 2007, citado en Montesinos y Schoo, 2013: 10).

En general, el PMI es un programa valorado positivamente por los actores escolares, pero que produce tensión pues implica el desarrollo de nuevas tareas administrativas

para los equipos directivos, ligadas a la presentación de proyectos para su evaluación y su rendición. En este sentido, en una de las escuelas se señala el rol fundamental de la dirección en el cumplimiento de los pasos requeridos bajo la expresión “*más las ganas de los directores*”. En otra institución no deja de mencionarse la crítica a la tendencia burocrática y su contradicción con los imperativos normativos de atención a los estudiantes:

*Lo complejo es la rendición de cuentas y el tiempo que lleva eso. El problema es que ponemos una nueva ley de educación nacional en una estructura burocrática vieja, en donde se busca atender las exigencias de los alumnos, pero con qué elementos. También se piden muchas cosas burocráticas y no se cuenta con el tiempo para eso (Directivo de escuela secundaria, Zárate).*

De las escuelas secundarias estudiadas, dos de ellas (una en cada ciudad) abren sus puertas los fines de semana en el formato de Centro de Actividades Juveniles (CAJ). En estos casos, se trata de instituciones que debieron modificar los horarios de docentes y auxiliares; pues el CAJ requiere que la institución esté abierta los sábados por la mañana. En Zárate, la operatoria del CAJ implicó que la institución recibiera equipamiento, fondos y capacitación para los coordinadores. De manera similar a la ciudad de Campana, a estas instituciones también llegaron otros programas que promueven experiencias pedagógicas, por ejemplo Proyectos Sociocomunitarios, dependientes de la Dirección de Nacional de Políticas Socioeducativas (ME).

En la localidad Zárateña se emplazan cuatro escuelas técnicas, número superior al registrado en la ciudad vecina. Todas las escuelas técnicas se encuentran inscriptas en Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico-Profesional

del INET y también forman parte de los registros del Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET). Además, dos de las escuelas están incluidas en el Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo (REGICE) del MTEySS, lo cual las habilita a formar parte de la Red de Instituciones de Formación Continua. La importancia de la pertenencia a estos registros radica en que las instituciones acceden al mejoramiento y actualización de su equipamiento, tanto informático y audiovisual como de máquinas-herramientas. Esto redundó en el desarrollo de dimensiones pedagógicas y de fortalecimiento de los profesores, pues los docentes debieron capacitarse para la utilización de este equipamiento; como otro aspecto positivo se hace mención a una mayor motivación entre estudiantes y docentes.

Los programas mencionados, entonces favorecen la capacitación de recursos de distintas fuentes a las escuelas, que son direccionados hacia la mejora del equipamiento y hacia actividades de capacitación, tutoría y experiencias pedagógicas. En estas instancias se aprecian como dados los procesos de descentralización educativa, y las dinámicas de las políticas tienden a depender de las implementaciones no ya locales sino más bien institucionales y de las traducciones de los actores.

Los múltiples requerimientos de gestión y administración produjeron que en algunas escuelas se haya mencionado la modificación del funcionamiento institucional, pues se ampliaron y flexibilizaron los horarios de apertura y cierre, o que en otras se haga referencia a la mayor articulación de contenidos y de actividades didácticas entre programas y materias. Pero sin duda, un aspecto significativo señalado por un entrevistado alude a los cambios en el rol del director: *“El director como gestor; además de lo pedagógico, la escuela es unidad de gestión barrial. Los problemas del barrio se resuelven en la escuela.”* (Directivo de escuela secundaria, Zárate).

Las escuelas de jóvenes y adultos son casos particulares pues en estos establecimientos funcionan líneas del Plan Provincial de Finalización y Vuelta a la Escuela, o como son conocidos por los actores entrevistados: FinEs y FinEs-COA. En este sentido, se expresa una postura crítica al funcionamiento de FinEs, en un bachillerato se sostiene que lo perjudica debido a que se pasan estudiantes y han tenido que cerrar cursos. Si bien se reconoce que el Plan favorece la terminalidad educativa entra en directa competencia con el bachillerato: “nos quedamos sin alumnos”.

Además, se cuestiona la organización pedagógica del mismo, en cuanto a la cursada fuera de la escuela, la breve cobertura horaria y la cursada de materias con una gran cantidad de estudiantes. Un punto que los entrevistados enfatizan es el perjuicio que representaría la brevedad formativa:

*No hay forma de competir, el título FinEs no les habilita a entrar a fábricas como Siderca u Honda, por la competencia, no los forma. No les crea destreza laboral, no tienen visitas, hábitos, disciplina, al ser tan rápida en tiempo (Directivo, Bachillerato de adultos, Campana).*

Algunas investigaciones recientes plantean estas tensiones y puntos críticos respecto al Plan y la forma específica de implementación en la provincia de Buenos Aires. Estos estudios abordan algunas de las críticas realizadas por actores del sistema educativo, principalmente la percepción de competencia de este Plan con la escuela secundaria y la secundaria de adultos. Al ofrecer una propuesta flexible respecto a la duración de la cursada y una individualización de la trayectoria educativa, FinEs es considerado una opción de “menor calidad educativa” por parte de docentes y directores escolares (Toscano y Diez, 2012).

Otro tipo de políticas, como las transferencias condicionadas, tienen un aporte monetario directo para los estudiantes o sus familias, pero además implican la intervención de la institución educativa en la validación de la asistencia a clases de los estudiantes y en la emisión de constancias. A las escuelas secundarias y de jóvenes y adultos de estos distritos asisten estudiantes que reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH), el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar) y Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT). Los impactos sobre la asistencia y el crecimiento de la matrícula son valorados por los entrevistados, especialmente en las escuelas localizadas en barrios con situaciones de desfavorabilidad. Es frecuente el señalamiento que estas políticas “empujan a seguir estudiando”, promueven la inclusión y permanencia de los estudiantes, aunque también se cuestiona la posible superposición de subsidios que un mismo sujeto recibiría, poniendo en cuestión el criterio de nivel socioeconómico de asignación del subsidio a favor de criterios meritocráticos de evaluación de desempeños.

En una de las escuelas secundarias de Campana se sustituyó que la AUH...

*acompaña en muchos casos a una mejor asistencia, en otros no. Es dispar. Si detectamos que los chicos no están viniendo a clase, no firmamos la libreta. Entonces regresan y esto no es garantía que el desempeño sea óptimo (Directivo escuela secundaria, Campana).*

A pesar de las críticas realizadas a las distintas políticas orientadas hacia la terminalidad educativa, los actores sostienen que estas acciones son complementarias entre sí ya que su objetivo es el mismo: la permanencia de los estudiantes en la escuela. También son reconocidas como

medidas “externas” a la escuela que “llegan” con apoyos específicos. En este marco es que emerge el rol articulador de la institución: los programas se presentan aislados y en distintos momentos, son los integrantes del equipo directivo quienes “hacen malabares” para que, por ejemplo, en un mismo establecimiento funcione un bachillerato, se lleven adelante las tareas administrativas que implica FinEs y se asegure la percepción de Progresar para los estudiantes.

En síntesis, en las instituciones educativas de Campana y Zárate se implementan distintas políticas nacionales y provinciales que son utilizadas para distintos fines: financiamiento de gastos, asesoramiento pedagógico o adquisición de materiales didácticos, compra de equipamiento o que se utilizan para realizar diferentes tipos de actividades curriculares y extracurriculares.

**Cuadro 1. Utilización de los recursos recibidos por las instituciones según programa. Campana y Zárate**

La institución recibe	Programa
Financiamiento de gastos	> Plan de Mejoras Institucional (Ministerio de Educación de la Nación) > Aporte para la movilidad (Ministerio de Educación de la Nación)
Asesoramiento/ materiales didácticos	> Centro de Actividades Juveniles (Ministerio de Educación de la Nación)
Equipamiento	> Plan de Mejoras Institucional (Ministerio de Educación de la Nación) > Conectar Igualdad (Ministerio de Educación de la Nación- ANSES)
Actividades curriculares y extra-curriculares (experiencias pedagógicas)	> Programa Escuelas Solidarias (Ministerio de Educación de la Nación) > Parlamento Juvenil (Ministerio de Educación de la Nación) > Maestras fortalecedoras y Espacios de Fortalecimiento (escuelas de jóvenes y adultos) (Dirección General de Cultura y Educación, provincia de Buenos Aires).

Fuente: elaboración propia, PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET

La implementación de los programas puede implicar además modificaciones en las dinámicas institucionales y los entrevistados pueden dar cuenta de las trayectorias de los programas que conocen, sus objetivos, articulación y poblaciones a atender.

**Cuadro 2. Obtención de recursos, cambios y otros aspectos que inciden sobre las instituciones educativas debido a la implementación de programas. Campana**

Localidad	Mediante los programas obtienen			Cambios		Los programas			
	Financiamiento gastos operativos docentes	Equipa- miento/ material didáctico	Capaci- tación	Modifi- cación del "ritmo" institu- cional	Cambios curricu- lares o didácti- cos	Perma- necen en el tiempo	Tienen objetivos o líneas de acción diferentes	Existe articu- lación entre los progra- mas	Se dirigen a pobla- ciones especí- ficas
<b>Campana</b>									
EES A	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Barrio Favorable</b>									
EES B	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No
<b>Barrio intermedio</b>									
EET C	*	*	*	No	Sí	No	No	*	Sí
EES D	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No
<b>Casco urbano</b>									

Nota: \* no contesta; EES Escuela de Educación Secundaria; ES Escuela Secundaria; EET Escuela de Enseñanza Técnica.

Fuente: elaboración propia, PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET

En Zárate y en Campana los programas permiten obtener recursos y cubrir gastos de distintos tipos. Un aspecto llamativo es que algunos de los programas permitieron la capacitación docente y de los equipos directivos, en otros casos se adquirieron materiales didácticos y equipamiento. Respecto a los cambios institucionales, solo una minoría de los entrevistados afirmaron modificaciones en las escuelas, que consisten –como ya se mencionó– en cambios de horarios y adaptaciones de espacios físicos.

En ambas ciudades existe una visión mayoritaria acerca de la articulación entre los programas, pero con la aclaración que es en la escuela donde obtienen sentido y que los equipos directivos coordinan su aplicación.

**Cuadro 3. Obtención de recursos, cambios y otros aspectos que inciden sobre las instituciones educativas debido a la implementación de programas. Zárate.**

Localidad	Mediante los programas obtienen			Cambios		Los programas			
	Financiamiento gastos operativos y docentes	Equipamiento/material didáctico	Capacitación	Modificación del "ritmo" institucional	Cambios curriculares o didácticos	Permanecen en el tiempo	Tienen objetivos o líneas de acción diferentes	Existencia de articulación entre los programas	Se dirigen a poblaciones específicas
<b>Zárate</b>									
EES A	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Centro</b>									
EES B	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No
EET C	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí
EET D	No	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No	Sí
EET E	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Smithfield</b>									
EES C	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	Sí

Notas: \* no contesta; EES Escuela de Educación Secundaria; ES Escuela Secundaria; EET Escuela de Enseñanza Técnica.

Fuente: elaboración propia, PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET

### *Rosario*

Durante la investigación, se pudo dar cuenta sobre los programas y planes de los distintos niveles de gestión (nacional, provincial y local) que “llegan” a las escuelas secundarias y de jóvenes y adultos de Rosario. En la mayoría de las escuelas de la muestra opera el Plan de Mejora Institucional (PMI), el cual es destinado principalmente a brindar apoyo escolar y seguimiento a los estudiantes. En el caso de las escuelas técnicas, el Plan de Mejoras fue utilizado para adquirir elementos para los talleres y para mejorar la infraestructura.

Específicamente, el PMI para la educación técnica ha reunido críticas debido a su forma de implementación,<sup>1</sup> en la que el Estado delega responsabilidades en las instituciones educativas, las cuales deben competir por fondos en desiguales condiciones técnicas y organizacionales:

Las críticas centrales señalan que este modelo de gestión, basado en la escuela, impide la construcción de una necesaria visión integral del sistema de educación técnica, ni siquiera a nivel local, que se trata de recursos adicionales que no resuelven los problemas de fondo o más estructurales, como infraestructura, equipamiento integral, capacitación docente, etcétera, y que se profundizan las desigualdades entre instituciones (Judengloben y Gardyn, 2011: 607).

Otro programa nacional con presencia en los establecimientos es Conectar Igualdad, al cual se le han formulado diversas críticas: desde la complejidad de los requisitos requeridos por ANSES hasta las demoras en la entrega del equipamiento, comentario compartido por directores de escuelas de otras localidades.

Son relevantes, en su presencia, los programas destinados al logro de la terminalidad educativa y alfabetización tales como FinEs, Progresar y el Plan Vuelvo a Estudiar de la Provincia de Santa Fe. Algunas de las instituciones que son sedes de estos programas, cambiaron sus ritmos educativos: extendieron y flexibilizaron los horarios de funcionamiento y reciben a distintos docentes y actores externos a la

---

1 Ver el Estudio Anexo del capítulo 4 de este libro: "Planes de Mejora Institucional para la educación secundaria", elaborado por Nicolás Buchbinder.

escuela. Otro grupo de directivos señala que no se produjeron cambios significativos ni modificaciones curriculares o didácticas.

En términos generales, los directivos entrevistados consideran que los programas no superponen sus líneas de acción pues se dirigen a poblaciones específicas de distintas edades. Sin embargo esta apreciación no es compartida, pues un director señala que *“existe competencia entre gobierno nacional y provincial, si hubiera acuerdo, se ahorrarían recursos”* (Director EESO, Rosario).

De manera similar a las localidades del norte bonaerense, en Rosario se indagó sobre los programas implementados en las escuelas y las finalidades que cubren.

**Cuadro 4. Utilización de los recursos recibidos por las instituciones según programa. Rosario.**

La institución recibe	Programa
Financiamiento de gastos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de Mejoras Institucional (Ministerio de Educación de la Nación)</li> <li>- Fondo de Asistencia Educativa Municipal (FAE) (Municipalidad de Rosario)</li> <li>- Copa de Leche (Provincia de Santa Fe)</li> <li>- Refuerzo Nutricional (Ministerio de Educación de la Nación)</li> </ul>
Asesoramiento/ materiales didácticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Libros y DVD (Ministerio de Educación de la Nación)</li> </ul>
Equipamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de Mejoras Institucional (Ministerio de Educación de la Nación)</li> <li>- Conectar Igualdad (Ministerio de Educación de la Nación- ANSES).</li> <li>- Mochila Técnica (INET-Ministerio de Educación de la Nación)</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET

Algunos de los programas son los mismos a los encontrados en las localidades bonaerenses, mientras que otros son específicos de la provincia de Santa Fe y de la Municipalidad de Rosario, que por ejemplo contribuye con fondos a las escuelas mediante el Fondo de Asistencia Municipal. Los programas relevados implican para las instituciones distintas posibilidades de uso de los fondos recibidos y la posibilidad de aplicar cambios institucionales, es decir, en el día a día del quehacer escolar.

**Cuadro 5. Obtención de recursos, cambios y otros aspectos que inciden sobre las instituciones educativas debido a la implementación de programas. Rosario.**

Rosario	Mediante los programas		Cambios		Los programas			
	Financiamiento gastos operativos y docente	Equipamiento/material didáctico	Sin cambios significativos	Modificación del "ritmo" institucional	Permanecen en el tiempo	Tienen objetivos o líneas diferentes	Existe articulación entre los programas	Se dirigen a poblaciones específicas
<b>Centro Favorable</b>								
EETPA	Sí	No	Sí	No	*	*	*	*
EET B	No	No	Sí	No	*	*	*	*
EETPC	Sí	Sí	Sí	No	*	*	*	*
<b>Norte</b>								
EEO D	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No
EETPE	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí
EEO F	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
<b>Sur</b>								
EES G	Sí	Sí	No	Sí	No	Competencia e/ gob. nac. y prov. con acuerdo se ahorraría.	No	No
EET H	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí
EESO I	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	No, pero sí en el proyecto institucional	No

Notas: EETP: Escuela de Educación Técnico Profesional / EET: Escuela de Educación Técnica / EEO: Escuela de Enseñanza Orientada / EES: Escuela de Educación Secundaria / EESO: Escuela de Educación Secundaria Orientada /\*: No contesta. Fuente: elaboración propia, PEET-ICE-FFyL/UBA-CONICET

Muchas instituciones encuentran dificultosa la gestión de los recursos o personal derivados de las distintas instancias que confluyen en las escuelas. Uno de los puntos más señalados es la ausencia de formas de articulación de los programas, a los cuales se trata de dar sentido en el marco, por ejemplo,

de los proyectos institucionales. Otras dificultades reportadas son la falta de mecanismos de acompañamiento y de capacitación específicos orientados a los equipos directivos.

En dos instituciones de educación de jóvenes y adultos, ambas sedes de FinEs, se puntualizó que recibieron montos para cubrir gastos operativos, equipo de audiovisuales y materiales didácticos. Los directores señalan que el programa permitió reincorporar a estudiantes que debían materias al circuito escolar, aunque se critica el bajo nivel salarial de los docentes. La valoración sobre el impacto de estos programas es positiva, pues se sostuvo que *“es favorable porque es motivador para la culminación del nivel secundario”* (Directivo de Escuela de Educación Media para Adultos, Rosario).

#### *Berazategui y Florencio Varela*

En las localidades del sur del conurbano bonaerense, se pudieron relevar distintos planes, programas y políticas que son implementados en las instituciones de educación secundaria y de educación de jóvenes y adultos.

**Cuadro 6. Recursos materiales y humanos y financiamiento recibidos por las escuelas secundarias según programa. Berazategui y Florencio Varela**

La institución recibe	Programa
Financiamiento de gastos	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Plan de Mejoras Institucional (Ministerio de Educación de la Nación)</li> <li>&gt; Fondo Escuela (Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires-Consejos Escolares)</li> <li>&gt; Aporte para la movilidad (Ministerio de Educación de la Nación)</li> </ul>
Asesoramiento/ materiales didácticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Orquestas del Bicentenario (Ministerio de Educación de la Nación)</li> <li>&gt; Patios Abiertos (Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires).</li> </ul>
Equipamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Plan de Mejoras Institucional (Ministerio de Educación de la Nación)</li> <li>&gt; Conectar Igualdad (Ministerio de Educación de la Nación-ANSES)</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET

A diferencia de las localidades de las zonas norte, en las localidades del sur del Conurbano bonaerense se encontró una menor diversidad de programas.

Al indagar sobre la contribución de estos programas para las escuelas, en la mayoría se destacó la llegada de fondos para solventar distintos tipos de gastos; y en segundo lugar la adquisición de materiales didácticos y la posibilidad de asesoramiento especializado. Respecto al equipamiento informático, la mayoría de las escuelas señalan la contribución de Conectar Igualdad. Existen situaciones dispares respecto de la llegada de los programas a las instituciones, por ejemplo no todas las escuelas de la muestra recibieron PMI o Conectar Igualdad.

El principal modo en que la información llega a los directores a fin de implementar los programas es mediante los inspectores, aunque en algunos casos se menciona la “llegada de resoluciones” o reuniones con personal de la DGCyE y de direcciones específicas de este organismo; además existen canales informales de difusión de información tales como las relaciones personales; en este sentido un directivo destaca:

*Baja todo por resolución, te digo todo lo que está dentro del sistema educativo tenemos la opción de tomarlo, te llega la información. El tema son los planes, que pueden estar incluidos en la escuela pero que no vienen del ministerio, entonces esos son los que nos llegan. Por ejemplo vienen desde el área de Políticas Socioeducativas o de Desarrollo Social y acá no llega a menos que haya estado alguien que justo estaba, que conoce, lo trae, averiguamos, averiguamos y lo ponemos, pero no es que nos informan. Progresar sí porque está pensado para la escuela (Directivo de EES, Florencio Varela).*

El principal requisito para participar de los programas, y el más mencionado, es la presentación de proyectos y la rendición administrativa del PMI o de Fondo Escuela. En el caso de las escuelas técnicas, los fondos son utilizados principalmente para la compra de insumos y equipamiento para los talleres; en el caso de las escuelas de bachillerato, se utiliza para contar con docentes que mediante horas institucionales brindan clases de apoyo y tutorías. Los directivos manifiestan que este programa mejora la permanencia de los estudiantes en la escuela, al poder ofrecer apoyo para rendir exámenes, recuperar materias y otras actividades como las tutorías y orientación. Al adquirir equipamiento, los entrevistados de las escuelas técnicas sostienen que la principal desventaja es el desfasaje temporal entre el momento de solicitud de fondos y el momento de su otorgamiento, lo cual produce que muchas veces ya no se pueda adquirir el equipamiento presupuestado debido al aumento de precios.

Las características del PMI y del PMI para educación técnica y su recepción en las escuelas secundarias de estas localidades son presentadas en el Estudio Anexo del Capítulo 4 de este libro<sup>2</sup>, que destaca algunas dificultades originadas desde su formulación relacionadas con las cantidad de horas institucionales que se distribuyen entre escuelas, la disponibilidad de espacios físicos para las tutorías y clases de apoyo y las diferencias en la percepción de los recursos, las formas de contratación de los docentes y las complicaciones administrativas que implica para los equipos directivos acceder al uso de los recursos monetarios que corresponden al programa.

El acceso a recursos monetarios se da también, en el caso de dos escuelas técnicas y una escuela secundaria, mediante

---

2 "Planes de Mejora Institucional para la educación secundaria", elaborado por Nicolás Buchbinder.

“Fondo Escuela”.<sup>3</sup> Este consiste en partidas presupuestarias para efectuar reparaciones y mantenimiento edilicio que llegan a las instituciones mediante el Consejo Escolar, aunque el origen de estos fondos es interpretado de distintas maneras por los actores: para algunos directivos, los fondos provienen de la DGCyE mientras para otros provendrían de los municipios.

Las responsabilidades en torno a la rendición y los informes sobre el desarrollo de los programas se realizan por dos canales principales. Uno es un sistema informático del Ministerio de Educación (Sistema de Transferencias de Recursos Educativos<sup>4</sup>) mediante el cual se rinde PMI; la rendición de Fondo Escuela se realiza ante los Consejos Escolares. Por otra parte adquieren importancia las figuras del inspector y de los referentes de políticas socioeducativas, que asisten a los directivos y a quienes se les informa sobre lo acontecido en los establecimientos.

Un interrogante surgido en la investigación remite a los modos de selección de las instituciones educativas para la recepción de fondos o la implementación de un programa. Algunos directores señalan que las acciones llegan a todas las escuelas:

*Entiendo que todos estos programas son de aplicación universal en las escuelas técnicas. Por ejemplo hay Plan de Mejoras que no es el Plan de Mejoras de la escuela técnica. En realidad todos los programas son de aplicación para todas las escuelas (Director de Escuela Técnica, Florencio Varela).*

---

3 Presentado en el capítulo 4 y 5 de este libro. Según el instructivo 5847-3411572/14, se crea el Fondo escolar que afecta el 40% de los recursos del Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos (Ley n° 13.010); la suma resultante se entrega a los Consejos Escolares. Se empezó a ejecutar a partir del 1° de agosto de 2014. Los directores pueden utilizar los fondos para los siguientes rubros: reparación y reposición de cerraduras, vidrios, electricidad, lámparas, desagües pluviales, reparación de pérdidas de agua potable y cloacas.

4 En línea: <<http://sitared.me.gov.ar/mePortal>>.

En tanto para otros, existen criterios diferenciadores tales como “los vínculos personales”, “no tener mucha matrícula” o características meritocráticas tales como “estar bien catalogada”, “tener prestigio” o “ser una escuela importante”.

La distribución del tiempo, las gestiones administrativas y las dificultades técnicas en la implementación de los programas son los puntos más señalados por los directores de estas localidades: *“Ocuparse de las gestiones de los programas impide ocuparse de los alumnos. Hay menos horas de clase, el equipo de conducción está abocado a la contabilidad”* (Director Escuela Técnica, Berazategui).

Esta apreciación coincide con las principales dificultades o desventajas encontradas en las demás localidades en las que se desarrolló la investigación: mayores tiempos dedicados a la gestión, la burocracia, las demoras en la ejecución efectiva de los presupuestos, las rendiciones o los rubros establecidos en los que se puede gastar y en cuáles no. Estas dificultades son especialmente agudas en el caso del PMI para las escuelas técnicas que requiere de la elaboración de proyectos y presupuestos para la adquisición de equipamiento e insumos:

*Las desventajas tienen que ver con el mecanismo de implementación del Plan de Mejora [que] normalmente arranca con un proyecto que hace la escuela. Hasta que se tiene una devolución del INET en cuanto al dictamen, pasa un año. Eso trae una modificación en los precios originales impresionante [...] Es un mecanismo muy complicado y que genera un montón de trabas en el medio; nos hemos encontrado con proveedores que no han querido facturar y perdemos de hacer la compra, o el cheque tardó mucho tiempo más y en ese momento hubo una variación de precio enorme y volvemos al problema pero profundizado porque ya tenemos el cheque emitido. Es realmente una serie de complicaciones que bue-*

*no, se resuelven pero son bastante dolor de cabeza (Director de Escuela Técnica, Florencio Varela).*

También se acentúa la percepción de falta de instancias de coordinación formales que debe suplir la propia institución:

*Plan de Mejoras se hace a pulmón, poniendo el auto de uno, buscando presupuestos, no existe ninguna ayuda (Directora Escuela Técnica Berazategui).*

*Están “un poco” desarticulados, como una “vorágine” de programas. Hay que responder de maneras diferentes a los distintos programas (Director de Escuela Técnica, Berazategui).*

Los programas que “llegan” a las escuelas no tienen como origen solamente al sector Educación nacional, sino que interviene también la Dirección General de Cultura y Educación mediante diferentes dependencias e instancias de regulación local mediante las inspecciones distritales y los consejos escolares.

#### **Cuadro 7. Programas que “llegan” a las escuelas secundarias según nivel de gobierno y organismo que intervienen**

Nivel de gobierno	Organismo/actor
Nacional	Ministerio de Educación Nacional, Dirección Nacional de Programas Compensatorios
Provincial	DGCyE (distintas áreas)- Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas y de la Dirección de Coordinación de Programas Sociales
Local	Jefatura Distrital – Inspectores del nivel – Consejo Escolar
Otros actores	Organizaciones comunitarias

Fuente: elaboración propia, PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET

Una mención aparte la merecen las distintas líneas del Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela (FinEs 2 o FinEs-COA y FinEs Tec) que funcionan en seis de las escuelas de la muestra. En estos casos, la dirección de

la escuela secundaria no tiene injerencia directa, ya que se prestan aulas para el desarrollo de las clases, pero no se interviene en los aspectos pedagógicos. Como contrapartida, las escuelas reciben dos mil pesos anuales en concepto de “gastos operativos”. En el caso de una escuela técnica, se señala que gracias a FinEs Tec se ha buscado a los estudiantes que debían materias y que han retornado a la escuela, y por este motivo consideran que su implementación fue exitosa.

En otras instituciones educativas, los directivos mantienen opiniones negativas sobre FinEs, especialmente debido a su creciente elección por parte de estudiantes en edad de asistir a la escuela regular y a las incertidumbres respecto de su funcionamiento administrativo concreto:

*Tenemos un gran quilombo con FinEs. Te abren en un kiosco, FinEs funciona en un kiosco, FinEs funciona en una iglesia, funciona en una sociedad de fomento que no tiene baño, funciona dentro del sistema educativo con la precarización total del sistema y el programa obviamente apunta a mejorar números y no calidad educativa, y nos quita matrícula [...] Surge pensado para las personas con trabajo, para poder brindarles a ellos el espacio y se masifica y todos los pibes chicos deciden al cumplir 18 años o 17 ir a terminar el FinEs, estamos compitiendo con esas políticas que están (Director de Escuela Secundaria, Florencio Varela).*

La cita trasluce muchas de las representaciones y también reparos que circulan alrededor de estas políticas. La inclusión y la terminación de la educación obligatoria son motivos de preocupación por parte de los actores. Lo que en general se pone en cuestión es la forma de implementación de la política y su escasa institucionalización que debilitaría el apropiado seguimiento del logro de los objetivos planteados. Otros cuestionamientos apuntan a los aprendizajes logrados en estas

propuestas, señalamientos que tienen como espejo a la propia escuela secundaria, a sus prácticas excluyentes y a la segmentación del nivel en circuitos desiguales:

*–Convengamos que es lógico que en 16 clases, tenés que priorizar contenidos. Las expectativas de logro también son mínimas, eso es así, no se puede negar...*

*–Pero también andá a una escuela y fijate cuantas clases reales se dan...*

*–Convengamos que es como todo, el que le interesa estudiar, aprender y seguir... y la mayoría de los chicos van a la policía, [o a estudiar] enfermería acá a la facultad (Coordinadores administrativos FinEs, Florencio Varela, 2015).*

Además de estos programas y políticas en los que se entrecruzan distintos niveles de gobierno y actores, otras llegan directamente a los estudiantes mediante transferencias condicionadas. En las instituciones indagadas existe una proporción de estudiantes que reciben AUH que varía entre el 40% y 100%, un grupo de escuelas secundarias cuentan en su matrícula a estudiantes que reciben Progresar y otros estudiantes con JMyMT, lo cual da cuenta de la cobertura significativa en estas localidades.

Las críticas y señalamientos de desventajas apuntan a que no se mejoraría la calidad de la educación pues no habría exigencia, y muchos estudiantes asistirían a la escuela solo cuando están a punto de perder la regularidad:

*Da facilidades para que los alumnos tengan más recursos. Progresar debería tener un requerimiento relativo al rendimiento. Mejores recursos implican mejor desempeño de los estudiantes. Se destaca el componente de requerimiento médico de la AUH (Director de Escuela Técnica, Florencio Varela).*

*La mayoría puede seguir estudiando gracias a eso [AUH]. Del Progresar vienen a verificar que los estudiantes son los mismos de la escuela. Esto hace que los chicos continúen en la escuela porque antes era más irregular, entonces el programa estimula bastante (Director Escuela Secundaria, Berazategui).*

*Ayuda a la continuidad de los chicos, aunque los desalienta a que busquen trabajo, opera en contra... pero los ayuda porque pueden estudiar, alimentarse mejor, tener mejor ropa. Muchos chicos no vendrían a la escuela si no fuera por estos programas (Director escuela secundaria, Florencio Varela).*

Las escuelas secundarias entonces, son receptoras de programas que cubren distintas necesidades, algunos se orientan a la propia institución y otros consisten en subsidios o transferencias condicionadas recibidas por los estudiantes. En este

**Cuadro 8. Escuelas secundarias de Berazategui y Florencio Varela según programa con el que se relacionan y nivel de desfavorabilidad. 2015.**

Localidad e institución	Desfavorabilidad	Programa con el que se relaciona								
		Plan Movilidad	Pabos Abiertos	FriEs	Progresar	JMMYT	AUH	Orquestas del Bicentenario	Fondo Escuela	Plande Mejoras
Florencio Varela										
EES N° A	1 (30%)	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
EES N° B	2 (60%)	Sí		No	No	No	Sí	No	No	Sí
EES C	1 (30%)	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	Sí
EET D	1 (30%)	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí
EET E	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí
Berazategui										
EES A	No	No	No	No		No	Sí	No	No	Sí
EES B	2 (60%)	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
EET C	No	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí
EES D	1 (30%)	No	No	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí
EES E	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí

Nota: \* no contesta; EES Escuela de Educación Secundaria; ES Escuela Secundaria; EET Escuela de Enseñanza Técnica. Fuente: elaboración propia, PEET-IICE-FFyL/UBA-CONICET

sentido, las políticas descriptas implican una mayor afluencia de estudiantes hacia los establecimientos educativos, que pueden o no contar con los espacios físicos y con los docentes para atender al aumento de la matrícula.

A las instituciones de educación de jóvenes y adultos llegan diversos programas, ya sea a las propias escuelas o a los estudiantes. Así se pueden identificar a las escuelas que son sede de FinEs (en total seis, como se dijo anteriormente) o del Programa Patios Abiertos (solamente dos escuelas en Berazategui). Por otro lado todas las escuelas de la muestra cuentan con Plan de Mejoras Institucional, aunque solamente tres acceden a Fondo Escuela. Respecto a los programas de transferencias condicionadas para los estudiantes, en todas hay estudiantes que reciben AUH, mientras que el alcance de Progresar es menor.

Algunos de los programas que son implementados por las escuelas de jóvenes y adultos, apuntan a las necesidades específicas de los estudiantes a través del acompañamiento de sus trayectorias en estos establecimientos, por ejemplo los maestros fortalecedores, los programas de alfabetización y de lectura. De manera similar a las escuelas secundarias, en la mayoría de las escuelas de jóvenes y adultos su matrícula se encuentra compuesta por sujetos de derecho de programas de transferencia condicionada de ingresos.

En dos instituciones (una de Florencio Varela y la otra en Berazategui) se cuenta con la presencia de los maestros integradores (MCFIT), y en una de ellas además se realizan acciones de alfabetización. Hay programas que apuntan a temas pedagógicos, por ejemplo Educación Solidaria, y otros al fortalecimiento social, como el programa provincial de Responsabilidad Social Compartida Envión. Tres instituciones obtienen financiamiento mediante Fondo Escuela (dos de ellas localizadas en Berazategui) y solo un CENS tiene Plan de Mejoras.

**Cuadro 9. Escuelas primarias y secundarias de adultos de Berazategui y Florencio Varela según programa con el que se relacionan y nivel de desfavorabilidad. 2015.**

Localidad e institución	Desfavorabilidad	Programa con el que se relaciona										Fondo Escuela	Envión	Plan de Mejoras	
		MCFIT	Elas Hacen	FinEs	Progresar	JMMYT	AUH	Servicio Alimentario	Alfabetización	Fortalecimiento de Lectura	Educ. Solidaria				
Florencio Varela															
CENSA	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	No	Si	No	No	No	Si	No	No
CENSB	Si	No	No	Si	Si	No	Si	No	No	No	Si	No	No	No	No
Berazategui															
EEPA A	No	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	No	No	No	No	Si	No	No
EEPA B	Si	No	Si	Si	Si	No	Si	No	No	Si	No	Si	Si	No	No
CENSC	Si	No	No	No	Si	No	No	No	No	No	No	Si	No	No	Si
EES D	Si	No	No	Si	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	Si	No

Nota: \* no contesta; CENS Centro Educativo de Nivel Secundario; EEPA Escuela de Educación Primaria de Adultos; EES Escuela de Educación Secundaria.

Fuente: elaboración propia, PEET-ICE-FFyL/UBA-CONICET

Los entrevistados han mostrado confusión respecto a si una escuela de adultos puede solicitar PMI o no, y ello podría estar relacionado con la limitada extensión del programa en esta modalidad.

En todas las instituciones asisten estudiantes sujetos de derechos de políticas de transferencias condicionadas: Progresar se encuentra presente en todas las instituciones de la muestra, mientras que en un EEPA de Berazategui y un CENS de Florencio Varela asisten estudiantes que acceden a la AUH, lo que da cuenta de la asistencia de adolescentes a estas escuelas. Además hay estudiantes de programas de los ministerios de Trabajo (MTEySS) y Desarrollo Social –Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Ellas Hacen, respectivamente–.

### **3. Los programas y los planes desde la perspectiva de los estudiantes**

Este apartado presenta una perspectiva adicional sobre el sentido de las políticas educativas, y más específicamente aquellas que promueven la terminalidad educativa en el marco de las políticas de transferencia condicionada. La investigación exploró la perspectiva de estudiantes de escuelas secundarias y de bachilleratos y escuelas de adultos sobre su participación en alguna de estas políticas, su conocimiento sobre otras, los aportes para la finalización de los estudios, el acceso al mundo del trabajo y aspectos positivos y negativos.<sup>5</sup>

---

5 Se entrevistaron a adolescentes, jóvenes y adultos en las localidades de Campana, Zárate y Rosario. De un total de 157 estudiantes entrevistados, solamente ocho estaban percibiendo Progresar (que en el momento de realización de las entrevistas se estaba iniciando) y solamente un estudiante indicó que recibe la Asignación Universal por Hijo (AUH). En las escuelas de jóvenes y adultos, de un total de 37 entrevistados, cuatro percibían el plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT), dos el Progresar y cinco la AUH. Como se puede apreciar, en el período 2013-2014

En términos generales, los estudiantes que son sujetos de derecho de una transferencia señalan que se trata de una “ayuda” económica tanto para las familias como para ellos pues permitiría la compra de útiles escolares. Para otros entrevistados, el plan de terminalidad y la beca representan un “aliento para terminar la secundaria”, destacando así el componente motivacional de estas acciones. Algunos estudiantes apuntan que “*hay gente que no tiene ingresos económicos para concurrir a la escuela*” y que en este sentido “*el plan puede servir para que una persona retome los estudios*”.

Aquí entonces se destaca la doble presencia del componente monetario, tanto en su uso material como en la movilización individual hacia el cumplimiento de la contraprestación, expresada bajo la forma de motivación. La prestación de un ingreso, accesible mediante otro carril ajeno al de las becas estudiantiles de criterio meritocrático, implica una entrada de dinero estatal en los hogares; a partir de sujetos que han demostrado su condición de necesidad y la validez de la focalización de las políticas en ellos. Wilkis y Hornes (2017) sostienen que este dinero estatal adquiere el signo de la protección, a la par que establece una jerarquización y valoración moral de los hogares y sujetos que reciben y utilizan este dinero.

Entre los estudiantes existen perspectivas críticas que apuntan principalmente a las necesidades de “mayor control” desde una lógica escolar meritocrática. En este sentido, se cuestiona el modo de acceso a la política, que llegaría a sujetos que no son del todo meritorios o que no satisfacen los criterios morales del buen alumno: “*dar al que se merece*”, “*no todos se esfuerzan*” o “*no todos cumplen*” son las expresiones más frecuentes. En un caso, un estudiante apunta a una crítica realizada frecuentemente entre docentes y directores

---

no puede afirmarse la presencia generalizada de estas transferencias condicionadas entre los estudiantes entrevistados en las localidades seleccionadas.

respecto a la percepción de competencia entre estas políticas y la escuela secundaria regular:

*Me parece que sirve para que retomen por si alguna vez tuvieron que abandonar, pero creo que fomenta mucho a que dejen la escuela para asistir a uno de esos planes y terminar más rápido (Estudiante de Escuela Secundaria, Zárate).*

En las instituciones de educación de jóvenes y adultos (CENS, bachilleratos, escuelas medias para adultos) también se recogieron perspectivas de los estudiantes sobre las políticas y planes de terminalidad educativa. Algunos adultos con hijos perciben la Asignación Universal por Hijo (AUH), otros el Plan Jóvenes con Más y Mejor y Trabajo y otros estaban iniciando los trámites de Progresar.

En términos generales existe una valoración contradictoria de estas transferencias y planes, pues por un lado a quien la recibe (que expresa que utiliza el subsidio adecuadamente) le reporta los beneficios y resguardos de prestaciones percibidas de manera individual, pero se cuestiona su acceso a otra población o sujetos que no serían lo suficientemente meritorios. Por ejemplo en el caso de la AUH:

*Es como cobrar el salario de trabajo, a mí me ayuda mucho con las cosas de la escuela de ellas, llevarlas al médico y mandarlas a la escuela [...] Hay muchas personas que esa plata no la gastan en sus hijos y en realidad a mí me parece que no es una ayuda regalar plata. Tendrían que ofrecer más trabajo y no crear más planes (Estudiante de Bachillerato de Adultos, Campana).*

De forma particular, la AUH implica diferenciaciones entre los receptores de pensiones contributivas y otros subsidios, y un renovado control en distintas instancias articulados por las lógicas meritocráticas:

Por otro lado, la AUH está atravesada por una lógica que recrea y sostiene nuevas bases en las diferencias entre grupos (quienes tienen trabajo formal y quienes no) al establecer mecanismos de control y merecimiento que resultan más ligados a los supuestos de responsabilización individual y los formatos focalizados/residuales propios de políticas sociales previas en la materia (Arcidiácono, 2017:119).

Respecto a los planes que tienen como condicionalidad la terminalidad educativa, la misma entrevistada señala: *“A mí me parece que estos planes de estudio no sirven porque la gran mayoría va por el dinero”* (Estudiante de Bachillerato de Adultos, Campana). Otro estudiante de la misma institución comparte una opinión similar:

*En algunos casos, sirve, pero en la mayoría a mí parecer no, ya que solo van por el dinero. Cuando yo hacía el secundario por la mañana nos daban las becas de Siderca, pero la condición era el promedio; había que esforzarse para ganársela* (Estudiante de Bachillerato de Adultos, Campana).

Pierre Rossanvallon (2012) destaca a la meritocracia como ficción necesaria en las sociedades democráticas modernas a partir del arraigamiento de la lógica de la igualdad de oportunidades y del individualismo de la singularidad. El énfasis en los individuos, con trayectorias únicas, deja en un entretelón secundario a las desigualdades estructurales para la focalización en los méritos y circunstancias

excepcionales superadas de manera individual. El mérito consiste en una mezcla indeterminada de comportamientos (virtud, esfuerzo) y de variables ligadas al talento o la inteligencia que dan sostén a la experiencia del individuo en un contexto social desigual.<sup>6</sup>

Algunos estudiantes que acceden a Jóvenes con Más y Mejor Trabajo también expresan la tensión entre la valoración positiva del Plan debido a las prestaciones (además del subsidio, se resaltan aspectos positivos como los cursos vinculados con el mundo del trabajo y la intervención de las oficinas de empleo locales) y el requerimiento de mayores controles sobre el cumplimiento de los requisitos:

*Es incentivador y ayuda a algunos en lo económico, no es mucho pero algunos pueden cubrir sus necesidades básicas [...] Debería haber más control sobre los planes e incentivar por promedios algunas becas mayores (Estudiante de Bachillerato de Adultos, Zárate).*

Estas visiones cruzan perspectivas meritocráticas enraizadas en la tradición escolar (por ejemplo la asistencia, cantidad de horas de cursada o calificaciones y promedio) y un control estatal-burocrático más estricto para distinguir a los sujetos de merecimiento de las contraprestaciones, especialmente de las monetarias:

El dinero transferido a partir de las políticas sociales pone en juego el capital moral de los miembros de los hogares, los cuales a diario construyen y reconstruyen los significados y los usos sociales del dinero dis-

---

6 "En la era de la singularidad y de la responsabilidad, dos maneras de relacionar el hecho de las diferencias y el principio de igualdad se ven como social y psicológicamente justificables: el azar y el mérito." (Rossanvallon, 2012: 281)

putando roles y obligaciones, distribuyendo distintos reconocimientos y transmitiendo valores o virtudes morales. Observaremos cómo el dinero de las transferencias monetarias actúa como un gran clasificador social, a través del cual las personas evalúan las prácticas de otros agentes y son evaluados por sus propias prácticas, creando jerarquías morales y sociales (Wilkins y Hornes, 2017:171).

De manera similar a los estudiantes de educación secundaria, los adultos también perciben a estos planes como incentivos para la terminación de la educación secundaria:

*Sí, porque incentiva a los jóvenes [a] que se pueden completar los estudios en cualquier momento si uno pone voluntad [...] porque si terminan el secundario tienen mejor posibilidad de tener un mejor trabajo y calidad de vida (Estudiante de Escuela de Educación Media para Adultos, Rosario).*

Esta frase destaca la importancia para los sujetos de terminar este nivel educativo, en tanto suponen que facilitará la obtención de mejores empleos y condiciones de vida, aunque pese a la ayuda económica o la flexibilidad institucional, completar la escolaridad requiere del esfuerzo y voluntad de los jóvenes y adultos.

## Bibliografía

- Arcidiácono, P. (2017). Arreglos institucionales y márgenes de acción de las burocracias en la "seguridad social no contributiva": un recorrido por la Asignación universal por Hijo. En Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (coords.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires, Biblos.
- Ball, S. (2002). Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En Narodowski, M. et. al., *Nuevas tendencias en políticas educativas: Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires, Granica.
- Bernstein, B. (2001). *La estructura del discurso pedagógico. Clases, códigos y control (Volumen VI)*. Madrid, Fundación Paideia, Morata.
- Bernstein, B. y Díaz, M. (1984). Towards a Theory of Pedagogic Discourse. En *CORE*, Vol. 8, No. 3.
- Ezpeleta, J. (2001). *La gestión escolar como escenario de las innovaciones. Notas para estudiar las innovaciones educativas. A propósito del proyecto "La gestión escolar como escenario de proyectos de innovación"*, México, Mimeo.
- Ferguson, J. y Gupta, A. (2002). Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality. En *American Ethnologist*, Vol. 29, No. 4, American Anthropological Association.
- Graizer, O. (2008). Gobierno de la relación educación y trabajo: arenas de recontextualización. En *Archivos de Ciencias de la Educación*, núm. 2, pp. 47-62.
- Herger, N. y Sasserá, J. (2015). Educación y formación para el trabajo en espacios locales: fragmentación territorial y segmentación educativa en Campana, Zárate y Rosario. Exposición en III Seminario latinoamericano "Desigualdad y políticas socio laborales" y 4° Jornadas de Política Social, organizadas por UNGS, UNDAV, IIGG-UBA, IAEN. Los Polvorines, 28 al 29 de mayo de 2015.
- Judengloben, M. y Gardyn, N. (2011). La Educación Técnica: notas para el debate. En *Anuario de Investigaciones en Ciencias de la Educación*. Buenos Aires, IICE-FFyL/UBA.
- Montesinos, M. P. y Schoo, S. (2013). Procesos de mediación en la implementación de políticas educativas en un contexto federal. Un estudio de caso: el Plan de Mejoras Institucional. *La Educación en Debate*, N° 13. Buenos Aires, DINIECE.
- Perelmiter, L. (2017). Hacia una micropolítica del Estado central: el papel de las burocracias operativas en el análisis de la política social. En Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (coords.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires, Biblos.

- Riquelme, G. C. (2004). *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-UBA/ Miño y Dávila.
- Rossanvallon, P. (2012). *La sociedad de iguales*. Buenos Aires, Manantial.
- Sassera, J. (2015). La dimensión espacial en la comprensión de la desigualdad en la educación y formación para el trabajo. En Riquelme, G. C. (dir. y ed.), *Las demandas de educación y formación para el trabajo en la Argentina poscrisis*, pp. 169-189. Buenos Aires, La Bicicleta.
- Toscano, A. G. y Diez, M. L. (2012). Principales fortalezas y tensiones. reflexiones finales. En Toscano, A. G. (coord), *Adolescentes y secundaria obligatoria Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela. Conurbano (Argentina)*. Buenos Aires, UNICEF.
- Wilks, A. y Hornes, M. (2017). Dinero, moral y poder: el enraizamiento de los programas de transferencias monetarias en la vida familiar. En Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (coords.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires, Biblos.

## **EPILOGO**

El epílogo constituye un registro significativo de los más importantes planteos desarrollados a lo largo del libro, razón por la cual se han seleccionado párrafos e ideas centrales del desarrollo de la investigación sobre hipótesis y hallazgos. También se incorporan interrogantes que subsisten y nuevos temas pendientes alrededor del derecho a la educación de jóvenes y adultos entre los discursos de las políticas y las contradicciones de la inclusión y la exclusión.

### **Acerca del derecho a la educación en América Latina y Argentina**

La educación y formación para el trabajo constituye un derecho social de los jóvenes y adultos, que debe asentarse en los logros de la educación básica, primaria y secundaria, base de todo proyecto educativo. El acceso y completitud de la educación primaria y secundaria con contenidos relevantes y mayores niveles de logro son una prioridad, pues

sobre ellas se asientan los futuros aprendizajes en los otros niveles del sistema así como la realización de cursos de formación para el trabajo. La educación en esta investigación constituye un derecho social, como garantía de igualdad de oportunidades para acceder a la educación primaria y secundaria y aún universitaria.

Los discursos de la obligatoriedad, la gratuidad y su planteo formal intentan garantizar las condiciones de la permanencia en los sistemas educativos, que fueron tradicionalmente excluyentes, por lo que la asistencia escolar se volvió una pirámide decreciente, signada por la repetición y el abandono escolares.

Pensar el problema como una *deuda social educativa* apunta a poner en evidencia y generar las respuestas necesarias del Estado para superar la exclusión de los jóvenes y adultos con bajo nivel educativo. La *deuda social educativa* expresa “las demandas a las políticas públicas para resolver estas cuestiones a través de decididas expansiones de las ofertas de certificación de primaria y secundaria, base de todos los demás aprendizajes que se realicen” (Riquelme, 2010), y más aún pone en evidencia la necesidad de coordinación de las políticas del Estado nacional, provincial y local, así como de articulaciones intersectoriales que eviten la dispersión de acciones y recursos.

En trabajos previos del PEET, una de las autoras de este libro (Riquelme, 2008 y 2009) desarrolló una aproximación a la atención del derecho a la educación de adultas y adultos como un derecho social que requiere plantear los quiénes, el cuándo, los responsables y la legislación existente en cada país para su cumplimiento.

- » *Quiénes*: la población total de un país es sujeto del derecho a la educación, y ello sin duda es ya un tema reconocido en estos siglos, pero sin embargo dista de

ser un derecho adquirido y real de las personas. No todos los grupos de edad ni todos los sectores sociales acceden y permanecen en el sistema educativo, lo que implica diferencias y discriminaciones profundas de las sociedades del mundo. Sería esperable lograr que los niños desde antes de los tres años cuenten con estimulación adecuada para que al ingresar a la educación infantil y luego a la enseñanza primaria logren una decidida integración, desarrollo y permanencia en las aulas. Sin embargo, vastos sectores de infantes y niños son excluidos de las instituciones educativas, y aún ingresando no existen garantías para su permanencia y logros de aprendizaje.

- » *Quiénes y qué actividad económica*: considerar el derecho a la educación de toda la población activa e inactiva debe contemplar una serie de acciones orientadas hacia la educación general y científico-tecnológica; con módulos de especialización y formación profesional, alternados y recurrentes y que permita la definición de proyectos personales y laborales a lo largo de la vida.
- » *Duración*: la educación como derecho humano debe estar disponible para toda la vida y asentarse en etapas tempranas, para que el efecto de avance acumulativo no sea negativo.
- » *Responsables*: una noción de la educación como derecho humano y social implica políticas amplias que coloquen al Estado como primer responsable de la regulación de las prestaciones educativas.

La obligatoriedad del nivel primario y secundario, reconocida en la última década por la legislación nacional y de muchos países de América Latina, instala con mayor fuerza la responsabilidad del Estado en garantizar la oferta de servicios educativos a todos aquellos que no han completado

su escolaridad. Para acompañar esta normativa, las políticas de ingresos condicionados (Asignación Universal por Hijo, Progresar, entre las más recientes de la Argentina) sin duda constituyen intervenciones que estimulan a la población excluida a retomar los estudios; a la vez determinan un fuerte impacto en el sistema educativo con contradicciones y aspectos positivos, que merecen ser evaluados.

Luego del fracaso de las políticas neoliberales, diversos organismos multilaterales y de financiamiento en el nuevo siglo impulsaron una serie de estudios sobre la necesidad de invertir más en educación, en parte promocionando la condonación de deuda (tema espinoso que requirió una muy buena gestión y puesta de límite por parte de los Estados). Pero también hubo un consenso generalizado alrededor de la inviabilidad de modelos meramente eficientistas de asignación de fondos, con premisas neoliberales de austeridad y restricción de gastos.

### **Estimación de recursos necesarios para atender la *deuda social educativa***

La estimación de recursos necesarios para atender la *deuda social educativa* constituyó un ejercicio ideal y utópico orientado a la puesta en común de un diagnóstico crítico sobre la falta de recursos aplicados a la educación de la población analfabeta y excluida del sistema educativo. Para ello se asignaron costos teóricos por alumno a los volúmenes de la deuda social total o potencial de la población según nivel educativo alcanzado. Los costos teóricos se obtuvieron de la revisión de los datos estadísticos de UNESCO (2007) que publica el gasto público por alumno por nivel.

A partir de los datos disponibles de gasto por alumno de la educación primaria y secundaria por país se diseñó una

metodología simple<sup>1</sup> para estimar el volumen de recursos necesarios para atender las necesidades socioeducativas correspondiente a los jóvenes y adultos excluidos del sistema educativo, es decir: analfabetos; aquellos que no han terminado la educación primaria; y aquellos que no han terminado la secundaria. No se contó con información para todos los países, pero para aquellos con disponibilidad de información se pudo calcular una serie de hipótesis de cobertura diferencial de la demanda social educativa de la población de 15 años y más, según nivel educativo.

Estas estimaciones constituyen solo un ejercicio, a la manera de un juego hipotético que sirve para demostrar la necesidad de recursos y así presionar y denunciar las necesidades de fondos para lograr hacer realidad el aprendizaje a lo largo de toda la vida (*lifelong learning*) como genuina educación de adultos. Por ello no debe esperarse que las cifras sean reales ni precisas, pero sí constituyen un límite, una puesta en foco de las necesidades, una denuncia de la deuda social con la educación de los jóvenes y adultos en nuestras sociedades.

De los ejercicios se concluye la insuficiencia de los recursos disponibles para educación así como la insuficiencia de la propuesta del 6% para la educación de adultos en el presupuesto educativo, pues en la mayoría de los países ese porcentaje no alcanza para cubrir la demanda social educativa de la población analfabeta. De igual forma la cifra del 10% tampoco alcanzaría para satisfacer la demanda por terminar los niveles primario y secundario.

---

1 Esta metodología fue diseñada por la Dra. Graciela C. Riquelme en el marco del Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE-Facultad de Filosofía y Letras-UBA). Las estimaciones que figuran en este documento se han preparado a solicitud del International Council of Adult Education (ICAE) en el marco del estudio "Deuda social educativa con las/los jóvenes y adultas/os en África, América Latina y el Caribe, Asia y Países Centrales: estimación de recursos necesarios".

## **Distribución ilusoria de la educación**

La noción acerca de la “distribución ilusoria” remite a la no concreción de la meta de acceso y permanencia de toda la población en el sistema educativo hasta completar al menos los niveles obligatorios, que no ha sido lograda aún ni en Argentina ni en otros países de la región latinoamericana pese a su reconocimiento formal en las leyes desde fines del siglo XIX. En nuestro país, en los últimos 30 años se pasó de la obligatoriedad del nivel primario (1884), a su extensión desde el último año de la educación inicial hasta el equivalente a los dos primeros años del secundario (nueve años de la Educación General Básica) por la Ley Federal de Educación (1993), a la más reciente obligatoriedad del nivel secundario establecida por la Ley de Educación Nacional (2006). Sin embargo, la “ilusión” de la distribución contrasta con la persistencia de grupos que no han asistido o no han alcanzado los mínimos establecidos legalmente y en que pese a las mejoras en los años de escolaridad logrados, se mantiene una desigualdad educativa tendencial entre estratos socioeconómicos y entre diferentes provincias y localidades.

## **Políticas públicas de educación y formación para el trabajo en las últimas décadas**

La interpretación de la cronicidad y agudización de los problemas en la atención educativa de la población requiere el reconocimiento de la existencia de una distribución no igualitaria del gasto social en educación, a través del abordaje simultáneo de las siguientes dimensiones:

- » los periodos políticos y administrativos, que determinan diferentes concepciones del Estado en Argentina;

- » la incidencia de la política y la economía internacional y latinoamericana;
- » la orientación de la política educativa del país en estos años;
- » la superposición de objetivos y recursos de la política educativa, de empleo y de desarrollo social, especialmente desde la década del noventa;
- » el seguimiento del gasto público social y de la programación presupuestaria en educación, desarrollo social y trabajo.

El recorrido en los últimos treinta años de las orientaciones de las políticas de educación y formación para el trabajo en relación con el conjunto de las políticas públicas y la orientación del gasto social y educativo, nos lleva a reconocer continuidades y rupturas, en especial la vigencia de perfiles neoliberales en la gestión y administración de recursos, en la existencia de mecanismos de asignación de mercado por competencia de oferentes, en la implementación de programas focalizados y en los márgenes restrictivos del sector público y el estímulo proactivo de instituciones privadas.

La investigación buscó comparar en los programas dirigidos a la atención de jóvenes y adultos en el nivel nacional y en los sectores de educación, trabajo, desarrollo social y seguridad social, qué poblaciones atienden y a través de qué acciones. Los objetivos y las poblaciones a los que están dirigidas las acciones de educación y formación para el trabajo dan cuenta de las prioridades de atención en los diferentes momentos considerados para el análisis.

A lo largo de las décadas consideradas puede señalarse una relativa disminución en la cantidad de programas de educación y formación, especialmente hacia los años 2014/2015. La línea que se ha mantenido es la correspondiente a la capacitación para el trabajo, que constituye el

objetivo de muchos de los programas en las décadas analizadas. También el entrenamiento para y en puestos de trabajo del sector público y privado fue colocado como un objetivo entre los programas de empleo.

En los primeros años del nuevo milenio, las acciones de educación y formación para el trabajo presentan algunos objetivos nuevos respecto a los encarados durante los años noventa. Los tres sectores considerados (educación, trabajo y desarrollo social) implementan a partir del año 2001 programas con componentes específicos de alfabetización y/o terminalidad educativa, o incluyen este tipo de acciones entre los componentes de programas más amplios de empleo y formación. La educación primaria y/o secundaria toma en estos programas el carácter de contraprestación o condicionalidad de las asignaciones monetarias que reciben los sujetos y los trabajadores, que se mantienen hasta los primeros años de la década de 2010.

Respecto a las poblaciones objetivo de los programas se observa que las acciones destinadas a trabajadores adultos han ido aumentando en los últimos años. Estos trabajadores no solo son definidos en función de su edad, sino principalmente en términos de sus responsabilidades familiares de jefes de hogar y por condiciones de vulnerabilidad social. Los jóvenes, ocupados o desocupados, constituyen otro de los grupos de atención, a través de líneas y programas específicos. La atención de las mujeres, especialmente aquellas en situación de mayor desfavorabilidad, es realizada a través de líneas específicas.

## **Disparidades provinciales en el acceso y permanencia en el sistema educativo**

En Argentina mucho se ha estudiado acerca de las desigualdades en el acceso y tránsito de la población por la

educación, dando cuenta de los límites de la intención universalista que primó en la construcción del sistema educativo. Las principales dimensiones de interpretación de los problemas de atención educativa remiten a: la diferenciación social y económica de la población, la segmentación socioeducativa de la oferta y las disparidades entre provincias y localidades.

La investigación presenta evidencias acerca de la persistencia de los problemas de atención educativa de la población en Argentina en las últimas tres décadas:

- » *la expansión del sistema educativo pero con persistencia de la desigualdad social en la atención educativa de la población*, pues pese a las mejoras en los años de escolaridad logrados, más de la mitad de la población joven y adulta de nuestro país no ha completado la secundaria y se mantiene una desigualdad educativa tendencial entre estratos socioeconómicos, grupos de edad y por género;
- » *las diferencias sociales y provinciales en el cumplimiento del derecho a la educación, como un rasgo estructural e histórico del desarrollo del país*, en tanto la reconstrucción de la situación comparativa entre las provincias a partir del nivel educativo alcanzado por su población a principios de los 2000 y en el último censo, da cuenta que las diferencias coinciden con las distancias económicas, productivas y de condiciones de vida. En 2010, entre la población joven de 18 a 24 años, la situación más ventajosa corresponde a la Ciudad de Buenos Aires (con 29% de jóvenes con hasta secundaria incompleta), mientras las provincias del nordeste y algunas del sur, plantearían las mayores necesidades de recuperación educativa entre los más jóvenes desde el 66% en Santiago del Estero, siguiendo en orden decreciente Santa Cruz, Misiones, Río Negro, Neuquén, Formosa y La Pampa.

## **Recursos asignados a la atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos en las provincias**

El gasto público en educación en relación al total de gasto público provincial varía entre el 23% en Santiago del Estero y el 39% en la provincia de Buenos Aires, mientras en la mayoría de las provincias se sitúan en valores cercanos al promedio (32%). La Ciudad de Buenos Aires y Santiago del Estero, ubicadas en los extremos de la clasificación por nivel educativo de su población, destinan porcentajes similares de su gasto público a la educación. Las provincias de Buenos Aires, San Luis, Corrientes y Jujuy aplican a la educación porcentajes mayores al promedio del total.

La información disponible sobre el gasto público social por niveles de enseñanza no permite distinguir los montos presupuestados ni efectivamente gastados en la educación de jóvenes y adultos, y más difícil aún es contar con precisiones para cada una de las provincias.

## **Seguimiento presupuestario y superposición de responsabilidades y de los recursos aplicados a la educación en jóvenes y adultos**

En la última década se han establecido políticas para favorecer el acceso y la finalización del nivel primario y secundario de la población joven y adulta en el marco del reconocimiento del derecho a la educación. Los sectores de educación, trabajo, desarrollo social y la seguridad han desarrollado distintos programas y acciones que han impactado en la demanda de educación, sea a través de ofertas flexibles de cursada o como contraprestaciones o condicionalidades de las transferencias de ingresos. La propuesta de un ejercicio de seguimiento a través de las leyes de

presupuestos entre 2004 y 2015 constituye una alternativa de evaluación de las metas y los recursos previstos para la educación de adultos y trabajadores en los años considerados (2004 y 2015), así como evaluar cambios en la orientación de esas políticas.

A manera de avances fue posible verificar los cambios en la orientación de la política educativa:

- » en el Ministerio de Educación en 2015 se identifican tres programas con actividades orientadas a la incorporación al sistema educativo de jóvenes y adultos, a diferencia de 2004 en el que no se ha encontrado dicha orientación específica. Sin embargo, los recursos asignados a la implementación de dichas acciones tienen un peso muy reducido dentro de la partida total del ministerio (3,2%).
- » Desarrollo Social contemplaba en 2004 la capacitación de jóvenes en nuevos trabajos en el marco de programas de promoción del empleo social, la economía social y el desarrollo local. En 2015 se suman acciones de terminalidad educativa y capacitación desarrolladas en el marco de programas de ingreso condicionado y formación de cooperativas de trabajo. Tanto en 2004 como en 2015 dichas actividades no alcanzan al 1% del presupuesto del ministerio;
- » la intervención del Ministerio de Trabajo en la educación y formación de jóvenes y adultos ocupados o desocupados se evidencia en programas dirigidos a la promoción del empleo y como contraprestación para el acceso a subsidios; en este ministerio estas actividades alcanzaban en 2004 más del 2% de la partida total (exceptuando el plan Jefas y Jefes de Hogar, pues no es posible diferenciar montos destinados a las contraprestaciones educativas y de formación) y se reduce en 2015;

- » finalmente, cabe destacar en 2015 la incorporación de la ANSES como instancia que promueve la reincorporación o continuidad en el sistema educativo de jóvenes de bajos ingresos a través del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar), que alcanza al 1,7% del presupuesto de este organismo.

## **Ejercicios de estimación de la *deuda social educativa***

El esfuerzo provincial para atender a los jóvenes y adultos que nunca asistieron, quizás analfabetos, oscila entre un 2,1% en Chaco –el más alto esfuerzo de recursos presupuestarios necesarios incrementales–, junto a Misiones con un 1,8%, 1,7% en La Rioja, 1,7% de la CABA y un 1,5% en Corrientes, y los más bajos porcentajes incrementales de 0,4% en Tierra del Fuego y en Santa Cruz con 0,5%. Un grupo numeroso de provincias no llega al 1%, como San Luis, Chubut, Río Negro, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

El ejercicio orientado al grupo más joven (18 a 24 años) es clave para el desarrollo provincial y representa una suerte de línea de base para el financiamiento del desarrollo de programas de educación de adolescentes, jóvenes y adultos, en tanto marcaría los requerimientos básicos en caso de lograr la incorporación del 50% de los jóvenes excluidos de la educación sin primaria completa. La provincia que requiere el mayor porcentaje de recursos presupuestarios incrementales es Misiones, con un 3,4% más del presupuesto; y muy cerca de esta cifra están Santiago del Estero, Chaco y La Rioja, todas con más de un 2%. Pero la mayoría de las provincias deberían aplicar entre un 1% y un 2% para atender anualmente al 50% de la población joven que no terminó primaria.

## **Deuda social educativa en contextos de segmentación socioeducativa: propuesta y desarrollo de un abordaje alternativo**

La investigación reconoce en primer lugar la deuda social con la educación y formación de jóvenes y adultos que no asisten y deberían completar el nivel primario y secundario, y en segundo lugar desarrolla un abordaje teórico y metodológico para caracterizar los problemas de accesibilidad, barreras y escenarios complejos de atención derivados de la relación entre el ámbito nacional, provincial y los espacios locales.

El abordaje conceptual y metodológico de la investigación ha sido contribuir a la comprensión de la complejidad, diversificación y superposición de ofertas de educación y formación para el trabajo, y evaluar la dimensión de la *deuda social educativa* en ella involucrada y la estimación de los recursos individuales y sociales aplicados y no apropiados por diferentes ámbitos de la política educativa y social –trabajo, desarrollo social y salud–. El objetivo de este libro fue y es identificar los factores que intervienen en la regulación de las políticas a nivel del Estado nacional, provincial, regional y local, y que favorecen la articulación e integración intersectorial.

La singularidad de este marco interpretativo de las políticas de atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos es su carácter interdisciplinario, que recorta las dimensiones y perspectivas de abordaje en forma multidimensional y prioriza ciertas perspectivas por sobre otras en la profundización y comprensión de los complejos fenómenos estudiados. Este abordaje se nutre de los paradigmas teóricos de la economía política de la educación, la política educativa, la sociología de la educación y hasta de la geografía en la interpretación de las desigualdades en el espacio o territorio de la distribución de los bienes y servicios sociales.

El encuadre conceptual nos sitúa en el desafío de articular los niveles macro, meso y micro en la comprensión de las políticas públicas de educación y formación para el trabajo y la configuración que adoptan en las áreas locales, en las instituciones y en las prácticas de los sujetos.

## **Los desafíos de un abordaje multidimensional e interdisciplinario para la interpretación de las políticas de atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos**

El abordaje de la deuda social en contextos de segmentación socioeducativa es complejo y multidimensional, pues comprende procesos sociales y dinámicas de distintas escalas en la interpretación acerca del cómo las políticas públicas –de educación, trabajo, desarrollo social y seguridad social– afectan o promueven el acceso de los sujetos de derecho a las instituciones educativas, a la salud y a condiciones de vida genuinas. El diseño teórico metodológico de la investigación articula:

- » los niveles macro, meso y micro del Estado que intervienen en la formulación, implementación y distribución de los recursos de las políticas de educación y formación para el trabajo, así como la traducción y adaptación que los actores ubicados en estos niveles realizan en cada instancia hasta alcanzar a los sujetos jóvenes y adultos;
- » las múltiples dimensiones, que son presentadas en un esquema o encuadre interpretativo de relaciones complejas entre la segmentación social y económica, las condiciones de vida de la población joven y adulta, la *deuda social educativa*, la accesibilidad (factores facilitadores o inhibidores) y las barreras, los escenarios complejos y la superposición entre niveles de gobierno y sectores, las instituciones y la segmentación socioeducativa;

- » las políticas y los programas de educación y formación para el trabajo, las instituciones (escuelas secundarias de distintas modalidades, centros de formación profesional, otras instituciones de formación para el trabajo) y los sujetos jóvenes y adultos con bajo nivel educativo, en tanto unidades de análisis.

## Los niveles macro, meso y micro en la formulación de las políticas educativas

El estudio de las políticas públicas y educativas, que tienen como propósito el cumplimiento del derecho a la educación en el marco de la ampliación de la obligatoriedad escolar, requiere de un abordaje que, además de considerar la instancia de formulación de las políticas y los instrumentos normativos, plantee el acercamiento a las instancias de concreción de esas políticas mediante un ida y vuelta de los análisis para caracterizar las relaciones intergubernamentales. Estas afirmaciones cobran mayor importancia en un país federal y con una larga historia de tensiones entre la nación y las provincias respecto a la responsabilidad y el sostenimiento de los sistemas educativos y de otras áreas de la política pública, como la salud.

La problematización de las políticas educativas recientes no se agota en el estudio de la relación entre los niveles macro, meso y micro, sino que además es importante analizar las relaciones intersectoriales en un nivel de gobierno, ya que en el diseño e implementación de las políticas que se proponen atender la *deuda social educativa* intervienen distintos ministerios y organismos estatales que exceden al sector educación. A partir de las políticas implementadas durante la década del noventa, los ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social intervienen en la educación y formación para el trabajo. Esto llevó a una complejización de las relaciones

político-funcionales en el Estado nacional, a la cual se suman las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

## **La traducción de las políticas y programas entre los niveles macro, meso y micro**

El ida y vuelta entre lo macro, lo meso y lo micro intenta superar una visión verticalista de las políticas públicas, para dar cuenta de cómo las distintas instancias o niveles estatales hacen una traducción o recontextualización de las políticas y programas. Los responsables de la conducción educativa en las provincias, ministros y técnicos interpretan las políticas formuladas y/o acordadas en el nivel nacional e intervienen en la recontextualización a partir de los recursos político-técnicos, pedagógicos y hasta económico-financieros de los que disponen o logran negociar con los otros agentes del campo oficial.

En nuestro país, el análisis de estas traducciones o recontextualizaciones de las políticas y programas educativos tiene como marco el funcionamiento descentralizado del sistema educativo, donde las relaciones entre la nación y las provincias, en torno a las responsabilidades y funciones que son atribuibles a cada nivel y la distribución de los recursos, han resultado conflictivas a lo largo de la historia. Investigaciones más recientes dan cuenta en los años dos mil de una mayor predisposición al diálogo y adecuación de ciertas líneas programáticas, a las necesidades específicas de cada territorio y mayores preocupaciones vinculadas a la problemática de la calidad educativa (Riquelme y Kodric, 2013). Sin embargo, las diferencias entre provincias se mantienen y en muchas los técnicos son escasamente consultados respecto las situaciones de partida, las problemáticas a atender y las posibles adaptaciones a la realidad provincial.

Buenos Aires y Santa Fe definieron el proceso de transición desde la EGB y el polimodal al primario y secundario, así como las modalidades y orientaciones a partir de la configuración previa de estos niveles en la provincia. Respecto a la educación de jóvenes y adultos, estas jurisdicciones han diseñado sus propios programas de inclusión y terminalidad, que en algunos casos se fusionaron con los nacionales (Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela en Buenos Aires) y en otros mantienen una imprevista propina (Plan Vuelvo a Estudiar en Santa Fe).

A su vez, las políticas siguen siendo adaptadas e interpretadas por los actores en el curso de su implementación (Bernstein, 2001). Los sujetos que se encargan de la puesta en funcionamiento y de la operativa de las políticas concretas –inspectores, coordinadores, directivos– no reciben pasivamente los lineamientos emanados desde las instancias superiores o centrales, sino que construyen interpretaciones, sentidos y prácticas que traducen esas políticas a sus contextos de acción. De esta manera una misma política nacional o provincial puede ser interpretada e implementada de manera distinta en los espacios locales y adoptar configuraciones específicas dadas por los actores encargados de llevarlas a cabo.

## **El territorio provincial como mapa de la educación y formación para el trabajo**

El abordaje espacial territorial da cuenta de las diferencias entre las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, entre localidades y al interior de las mismas. Las disparidades entre las localidades de los ejes norte y sur expresan las jerarquizaciones de los ámbitos con mejores condiciones de vida respecto a las áreas donde la población sufre condiciones desfavorables.

La mirada sobre distintas escalas espaciales-territoriales se plantea en un momento en el que las regiones y los espacios locales emergen como territorios de estudio de los impactos de las políticas. Las configuraciones territoriales y sociales específicas de cada ámbito constituyen una suerte de cartografía sobre la que pueden comprenderse las características de las redes de instituciones escolares y de educación y formación para el trabajo local. El abordaje es significativo para la política educativa, pues permite una mayor comprensión de los procesos de implementación de las políticas y su incidencia en los procesos educativos.

En estos contextos heterogéneos entre sí, y que además presentan realidades fragmentadas al interior de los mismos, es donde toman forma las desigualdades educativas. Es en los espacios locales donde se puede dar cuenta de los procesos concretos que intervienen en la diferenciación institucional y la segmentación educativa.

### **Las transiciones críticas de la educación secundaria común y de jóvenes y adultos en las provincias y superposición de los programas de educación y formación para el trabajo**

A nivel nacional, los cambios impulsados por la normativa educativa de la última década, implicaron una nueva “transición crítica” dada por la modificación en la estructura del sistema y el establecimiento de la obligatoriedad del nivel secundario. La noción de transiciones críticas en la educación fue desarrollada por una de las autoras de este libro (Riquelme, 2004) en la interpretación de las consecuencias de las reformas implementadas en la década del noventa, como “cambio considerable, que ya sea para mejorarse, ya sea para agravarse, sobreviene en una enfermedad” o “un momento decisivo y de graves consecuencias en

un negocio importante” o *“un juicio que se hace de una cosa, después de haberlo sometido a un examen cuidadoso”* (Riquelme, 2004: 77).

En las provincias de Buenos Aires y Santa Fe coexisten diversos programas con componentes de educación y formación para el trabajo para la población joven y adulta que dependen tanto del gobierno nacional como del provincial. La superposición institucional y entre los programas de distintos sectores de Estado, especialmente educación y trabajo, implica que sus líneas principales pueden convocar a las mismas poblaciones y a las mismas instituciones de formación, pero sin coordinar acciones entre sí.

Los sectores de trabajo y desarrollo social de la Nación intervienen en las provincias a través de los programas dirigidos a los jóvenes (Jóvenes con Más y Mejor Trabajo) y a los trabajadores adultos (Seguro de Capacitación y Empleo) y de incentivo a la conformación de cooperativas (Argentina Trabaja). A su vez, los mismos sectores del gobierno provincial también desarrollan programas propios con objetivos y acciones similares, tales como el Programa "Nueva oportunidad" en el caso de Santa Fe y el programa Envión o el ALAS en la provincia de Buenos Aires.

El estudio realizado en las cinco áreas locales mostró una heterogeneidad y superposición de instituciones, organizaciones y de programas con componentes de educación y formación para el trabajo para la población joven y adulta. Fue posible identificar cursos sin planificación o concertación, dictados por una diversidad de oferentes pero que son animados y “regulados” por el propio municipio o en el que intervienen otras instancias, tales como las Agencias de Desarrollo o las Oficinas de Empleo.

## **Acerca de la noción de accesibilidad y barreras a la educación y formación para el trabajo**

Las políticas, programas y planes desarrollados por los ministerios de Educación, Desarrollo Social y Trabajo nacionales durante los últimos años proponen la superación de barreras a la educación y a la formación para el trabajo, en el marco del reconocimiento del derecho a la educación y del establecimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria a partir de la Ley de Educación Nacional. Las acciones encaradas brindan o brindaron recursos monetarios, materiales e institucionales para facilitar que adolescentes, jóvenes y adultos terminaran la escuela primaria y secundaria.

El acceso a las políticas, programas, planes y acciones por parte de las escuelas secundarias, escuelas de jóvenes y adultos y centros de formación profesional es diferente. Algunas instituciones, debido a la conjunción de ganancias de localización y de las activas capacidades de gestión por parte de los equipos directivos, obtienen información sobre las políticas que “bajan” u operan en el territorio y pueden acceder a las mismas. También, hace posible que tengan la disposición para encarar los aspectos más burocráticos de la gestión, como la presentación de formularios, la realización de rendiciones, etcétera; tareas que han reconfigurado la figura del directivo de lo pedagógico a la administración o la gestión (Herger y Sassera, 2015). En estos casos, las escuelas acceden a múltiples políticas educativas que se traducen en mayores recursos económicos, en algunos casos disponibilidad de personal o aumento de la matrícula.

Otras instituciones no cuentan con las capacidades de gestión de equipos directivos consolidados o con disponibilidad para el cumplimiento de los trámites y desplazamientos requeridos para la recepción de la política. En

otros casos, una localización desfavorable dificulta el acceso a la información (generalmente emanada de los centros de decisión localizados en los centros simbólicos y geográficos de las localidades) y las posibilidades de movilidad tanto para el personal como para los estudiantes para iniciar o seguir las gestiones vinculadas a determinados programas (Sassera, 2015).

## **Circuitos de instituciones como una aproximación a la segmentación socioeducativa**

La segmentación socioeducativa es entendida como la conformación de circuitos, trayectos o grupos de instituciones educativas a los que acceden los distintos grupos o clases sociales e implica tener en cuenta qué sectores sociales circulan por cada circuito de la educación y formación para el trabajo, a qué saberes y conocimientos acceden y se apropian, y cómo se diferencian los títulos y certificados de las ofertas educativas.

En las localidades estudiadas por el PEET se avanzó en la identificación de de al menos cuatro circuitos o grupos de escuelas distinguidos en términos de prestigio y antigüedad de las instituciones, condiciones edilicias, localización y homogeneidad de la clase social de los estudiantes que acceden. En cada localidad, los circuitos o grupos de escuela construidos (capítulo 5) poseen características similares aunque existen diferencias, pues los procesos y los factores que intervienen en la diferenciación institucional y en la configuración de la segmentación socioeducativa son distintos en cada espacio local debido a las particularidades sociales, económicas, políticas y territoriales de cada provincia y ciudad.

En términos generales, los grupos I se componen por instituciones educativas prestigiosas, de localización

predominantemente céntrica y que tradicionalmente han sido escuelas secundarias previamente a la Ley de Educación Federal. Cuentan con edificios y recursos adecuados, se relacionan con diversos actores de la realidad social y productiva, acumulan recursos que se materializan en experiencias pedagógicas curriculares y extracurriculares para los estudiantes. La matrícula es principalmente descripta como compuesta por estudiantes de clase media y media-baja, aunque siempre se resalta la presencia de estudiantes de “los barrios” que recorren largas distancias para acceder a la escuela céntrica.

Las instituciones de los grupos II son de creación más reciente en el marco de la Ley de Educación Nacional, aunque también hay escuelas de creación anterior. Sus condiciones son intermedias, pero presentan alguna dificultad en el mantenimiento de sus edificios o están afectadas por barreras que limitan la accesibilidad de estudiantes y docentes. Principalmente son instituciones de educación técnico-profesional (escuelas y centros de formación) con matrícula en expansión.

Los grupos III incluyen instituciones con una sumatoria de desigualdades y múltiples condiciones desfavorables de localización y barreras físicas para el acceso de docentes y estudiantes. Los alumnos provienen de zonas con NBI moderado-alto; y existen necesidades de cobertura de cargos docentes: son las escuelas secundarias, centros de formación profesional y escuelas de jóvenes y adultos que a las carencias materiales suman las localizaciones desfavorables que actúan como barreras para la permanencia de los estudiantes.

Finalmente, existe un cuarto grupo o trayecto que comparte las características del grupo III: ofertas y programas de inclusión y terminalidad educativa que tienen distintos grados de institucionalización. En general se caracterizan por haber

surgido como propuestas a término, pero que se extendieron en el tiempo; no cuentan con recursos propios y los docentes suelen tener condiciones diferenciales de acceso a los cargos (con distintos niveles de precariedad laboral).

## **Los programas y los planes desde la perspectiva de los actores**

Las percepciones y opiniones de los directivos y la voz de los estudiantes de distintas instituciones dan cuenta de visiones opuestas respecto a las ventajas y limitaciones de los programas analizados. La mitad de los directivos afirma que los programas se sostienen en el tiempo y que sus líneas de acción son diferentes, mientras que la otra mitad señala lo contrario. Sin embargo, existe coincidencia en mencionar que los programas se dirigen a los jóvenes en desventaja y que se proponen la inclusión social. Un aspecto clave es la forma en que esta diversidad de programas se articula en las instituciones, y en este sentido, la mayoría de los entrevistados indica que esta instancia es realizada en la propia escuela con el fin de evitar superposiciones.

En algunas escuelas, los entrevistados señalan el rol fundamental de la dirección para acceder a algunos planes, pues además de cumplir con las condiciones establecidas en los procedimientos hay que sumar “*las ganas de los directores*” para presentar propuestas y armar proyectos. Si bien suelen destacarse los recursos humanos y económicos que los planes pueden facilitar, no deja de mencionarse la complejidad que implican las rendiciones de cuentas y el alto consumo de tiempo para el equipo directivo. En alusión a esto, se critica la tendencia burocrática y su contradicción con los imperativos normativos de atención a los estudiantes.

Respecto a los efectos de estos programas en el acceso de los estudiantes y su relevancia para favorecer una mayor escolarización, se perciben tensiones entre una mayor inclusión en la escuela y la apropiación de saberes efectivamente lograda. Así, algunos entrevistados consideran la importancia de los programas en tanto permitirían una mayor inclusión y permanencia de los estudiantes, pero señalan críticas y desacuerdos respecto a las formas de acreditación de los mismos.

Entre los estudiantes también existen perspectivas críticas que apuntan principalmente a las necesidades de “mayor control”, expresado desde la lógica escolar meritocrática que cuestiona el modo de acceso a la política, en tanto llegaría a sujetos que no son del todo meritorios o que no satisfacen los criterios morales del buen alumno.

## **A modo de cierre**

Las políticas de inclusión y terminalidad educativa que configuran el complejo entramado de planes nacionales y de traducciones provinciales y locales, plantean tensiones y contradicciones. Por décadas, la atención de la población excluida del sistema no fue objeto de la política, y es en este sentido que estas acciones son relevantes: porque permitieron la finalización de los estudios primarios y secundarios. Pero a la vez se asentaron en un sistema segmentado generador de nuevas desigualdades, vinculadas a la diversificación de la oferta educativa y a las condiciones diferenciales de apropiación de conocimientos.

Las políticas educativas, que tienen como objetivo mejorar la enseñanza y el aprendizaje y favorecer el cumplimiento del derecho a la educación, son desigualmente apropiadas por las instituciones educativas y llegan de

manera dispar a la población que deberían atender. Una matriz universalista de la educación supondría la existencia de establecimientos semejantes en sus características edilicias, de recursos, docentes y condiciones de enseñanza. Sin embargo, la diferenciación creciente entre escuelas tiende a transformar las diferencias en desigualdades: las condiciones edilicias, la disponibilidad de espacios tales como laboratorios, bibliotecas, gimnasios y salas de arte, la experiencia y capacitación de los docentes y los recursos monetarios disponibles.

La investigación que dio lugar a este libro puso en evidencia la falta de coordinación entre el diseño de las políticas educativas y los mecanismos de asignación de recursos mediante transferencias condicionadas tales como la Asignación Universal por Hijo y Progresar, junto a la falta de articulación entre los sectores de educación, trabajo y desarrollo social, y las instancias de diseño y gestión de la política nacional, provincial y local.

Las políticas creativas de inclusión de jóvenes y adultos durante la última década no fueron acompañadas con mecanismos de formulación, planificación y asignaciones presupuestarias adecuadas. Ello debe interpretarse por la trayectoria larga e inevitable hasta este momento de traducciones en las provincias, regiones e instituciones mediadas por lo político-administrativo, las experiencias e idiosincrasias de los sujetos, los recursos disponibles y las restricciones existentes. El estudio demostró la persistencia de:

- » diseños no claros, que se extendieron más allá de los tiempos previstos;
- » asignaciones presupuestarias mínimas e insuficientes para las metas propuestas;
- » planificación no acordada con las gestiones provinciales y aún locales, que implicó superposición de acciones y;

- » coberturas de atención que solo alcanzan a un porcentaje mínimo de la demanda social.

La investigación en la estrategia de campo –mediante entrevistas a coordinadores de políticas nacionales y provinciales y a directores y estudiantes de escuelas– comprobó la existencia de pugnas entre los programas de terminalidad e inclusión educativa y la oferta regular de estos niveles, en tanto las opciones flexibles son más atractivas para los jóvenes y adultos, y podrían incidir en el abandono o pase desde las escuelas comunes y de adultos.

Más aún logramos mostrar las distancias, los problemas, las pugnas y las debilidades de la implementación de las políticas y del cumplimiento del derecho a la educación, en el marco de un sistema educativo fragmentado y segmentado.

El libro da cuenta de la vigencia del derecho a la educación y su presencia discursiva en las propuestas de inclusión, pero también muestra las contradicciones derivadas de la falta de coordinación y de adecuadas previsiones en la implementación, que dejan librada la resolución de problemas a las posibilidades de los actores, especialmente los directivos de las escuelas.

Persisten y hay grandes desafíos por sortear en el camino por saldar la *deuda social educativa* con los jóvenes y adultos. El cumplimiento del derecho a la educación requiere esfuerzos para recrear el puente entre los derechos y los discursos y lograr la inclusión (incluyente) de los jóvenes y los adultos postergados de Argentina.

## **DOSSIER**

**Artículos por invitación sobre programas nacionales, provinciales, de análisis e investigación y relatos de experiencias institucionales**



# El Plan Vuelvo a Estudiar de inclusión socioeducativa de nivel secundario para jóvenes y adultos de la Provincia de Santa Fe. Líneas estratégicas, territorialidad, calidad social y articulaciones con otros actores gubernamentales y no gubernamentales en el marco de la política pública del Estado santafesino

*Claudia Balagué<sup>1</sup>, Carina Gerlero<sup>2</sup> y Susana Copertari<sup>3\*</sup>*

Los hombres no se hacen en el silencio, sino en la palabra, en el trabajo, en la acción, en la reflexión. (Freire, 2005)

## Introducción

Uno de los principales desafíos a los que se enfrentan las políticas públicas en toda América Latina es la elaboración de

- 
- 1 Ministra de Educación de la provincia de Santa Fe. Ex Decana de la Facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas (UNR). Doctora en Bioquímica (UNR). Profesora de grado y posgrado en Facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas (UNR). Autora de libros y publicaciones en las áreas de la educación, bioquímica y farmacia. Contacto: cbalague@santafe.gov.ar
  - 2 Secretaria de Planificación y Articulación Educativa del Ministerio de Educación de Santa Fe. Especialista en Política y Gestión de la Educación Superior (UNR). Doctoranda en Educación en Ciencias Experimentales (UNL). Bioquímica (UNR). Docente Investigadora en políticas educativas con compromiso social (UNR). Contacto: cgerlero@santafe.gov.ar
  - 3 Coordinadora Provincial del Plan Vuelvo a Estudiar y Directora Organizadora de la EEMPA N°1330 – Plan Vuelvo a Estudiar Virtual del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. Magíster y Especialista en Docencia Universitaria (UTN). Licenciada en Ciencia Política (UNR). Docente Investigadora en Tecnología Educativa, Educación a Distancia y Antropología Educativa (UNR). Autora de libros de educación y tecnología educativa. Contacto: scopertari@santafe.gov.ar

\* Colaboración en redacción: Lic. Julia Comba.

estrategias y herramientas para garantizar el acceso, permanencia y egreso de todos los ciudadanos al nivel de educación secundaria. Si bien la matrícula educativa del nivel medio en la región viene sosteniendo la tendencia de crecimiento iniciada en el siglo XX, no menos cierto es que a la par aumentan los niveles de deserción, principalmente en los primeros años de escolarización secundaria.

Con la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) en 2006, quedó explicitado que la educación es un derecho de quien enseña y quien aprende (Art. 1), que el conocimiento es un bien público (Art. 2), que la educación debe ser integral (Art. 4) y que el nivel secundario es obligatorio (Art. 29). Sin embargo, hacer frente a esta nueva “promesa y apuesta histórica de la sociedad argentina” (Resolución CFE N° 84/09) exige reconocer que la obligatoriedad por sí sola no implica la asistencia, promoción y egreso de la escolarización secundaria. Es necesario un abordaje integral que contemple los contextos sociohistóricos en los que se desenvuelven los estudiantes y las instituciones escolares, así como las lógicas institucionales, la pedagogía y el currículum del nivel para atender a la complejidad de las trayectorias educativas reales.

Con este horizonte, el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe desarrolla desde 2013 el Plan de inclusión socioeducativa Vuelvo a Estudiar orientado a aquellos adolescentes, jóvenes y adultos santafesinos que por diferentes situaciones no han iniciado o concluido sus estudios secundarios.

El Plan Vuelvo a Estudiar no es una iniciativa aislada, sino que es parte de la propuesta integral de la política pública de los gobiernos progresistas santafesinos desde el 2008 a la actualidad, cuyos ejes y líneas estratégicas se trazan en el Plan Estratégico Provincial Visión 2030 (PEP).<sup>4</sup>

---

4 El Plan Estratégico Provincial puede consultarse en línea: <<https://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP.pdf>>.

En relación al eje convocante de esta publicación, consideramos oportuno destacar que dicho Plan Estratégico se estructura en tres líneas: calidad social, territorio integrado y economía del desarrollo. El concepto de calidad social hace referencia a...

... la posibilidad de que los ciudadanos y ciudadanas participen en la vida social, política y económica de sus comunidades, bajo condiciones que aumenten su bienestar y su potencial individual [...] En esta línea, se proponen proyectos vinculados a garantizar la educación y la salud públicas, en ámbitos urbanos y rurales; la garantía del derecho al agua; el hábitat, la vivienda y la regularización dominial; el acceso universal a los bienes culturales y la construcción social del conocimiento; la promoción del trabajo decente, la convivencia segura y los vínculos sociales (PEP, 2012: 94).

El territorio integrado es el espacio público que hace a nuestra identidad y a nuestro patrimonio colectivo, en el que se despliegan...

... las relaciones entre lugares y actores distantes, a partir del establecimiento de múltiples redes, promoviendo los vínculos de intercambio e interacción social, cultural, económica y productiva, favoreciendo el equilibrio y la solidaridad territorial. El territorio integrado es una condición de posibilidad fundamental para construir una sociedad inclusiva, bajo el marco del proceso de regionalización y descentralización del Estado provincial y, a través de los proyectos, vinculados a: infraestructura vial; transporte; ordenamiento y planificación territorial; conectividad e incorporación de nuevas tecnologías de la información; sistema

de medios de comunicación públicos; protección del medio ambiente y acciones de proyección regional e internacional de la provincia (PEP, 2012: 92).

La línea economía del desarrollo propone...

... una estrategia que apunta a capitalizar y optimizar los recursos existentes con la utilización del conocimiento, el ingenio, la habilidad y el talento de la sociedad, a fin de alcanzar un desarrollo integrado que responda a indicadores tanto económicos como sociales [...] Promueve la generación de redes institucionales para la solución de problemas, y el uso intensivo del conocimiento y la creatividad aplicados a la producción. Demanda una clara intervención del Estado, capaz de alentar la innovación tecnológica, especialmente en pequeñas y medianas empresas, en asociación con el sistema científico tecnológico local, la integración asociativa existente, las asociaciones y agencias de desarrollo (PEP, 2012: 96).

En 2008, a partir del Decreto N° 0063, el gobierno de la provincia de Santa Fe conforma el Gabinete Social, definido como un ámbito político estratégico de coordinación en el cual se formulan intersectorialmente las grandes estrategias de las políticas sociales, conformándose como un espacio institucional de trabajo interministerial. Su objetivo es definir los lineamientos estratégicos en materia de política social en el territorio provincial, para promover el acceso universal de todos los santafesinos y santafesinas a los derechos fundamentales.

En esa primera etapa, el Gabinete Social fue coordinado por el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado e integrado por los ministerios de Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Innovación y

Cultura en carácter de miembros permanentes. A partir de 2012 –de acuerdo al Decreto N°0673– el Ministerio de Desarrollo Social comienza a coordinar el espacio y se suman los ministerios de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente; y la Secretaría de Estado de Hábitat. La integración de nuevos ministerios implica en términos conceptuales una perspectiva más amplia de lo social y en términos prácticos, un mayor alcance en la intersectorialidad.

La política educativa provincial se enmarca en la línea Calidad Social del Plan Estratégico Provincial y se estructura en tres ejes fundamentales: inclusión socio-educativa, calidad educativa y la escuela como institución social.

Este artículo se propone dar cuenta de los fundamentos, los objetivos, el desarrollo y los logros alcanzados por una experiencia inédita e innovadora de inclusión socioeducativa que está teniendo lugar en la provincia de Santa Fe: el Plan Vuelvo a Estudiar, cuyo desarrollo se concibe en el marco de una política pública santafesina integral que trabaja sostenidamente para saldar las deudas con grandes sectores de la sociedad.

### *Fundamentación*

Garantizar el derecho a la educación secundaria con calidad e inclusión implica, en primer lugar, un permanente reconocimiento de los contextos de desigualdad y diversidad en los que los jóvenes y adultos desarrollan sus vidas, así como un cuestionamiento de las condiciones de aprendizaje, las culturas institucionales, la pedagogía y el currículum propio del nivel secundario, para atender la complejidad de las trayectorias educativas reales.

Entendemos que el concepto de abandono escolar debe ser problematizado, entendiéndolo como resultado de un

proceso complejo, de carácter dinámico, que se desarrolla a lo largo del tiempo y en el que confluyen factores económicos, sociales, familiares e institucionales experimentados por el sujeto (Binstock & Cerrutti, 2005). Dichos factores tienen un carácter relacional y deben ser abordados desde su dimensión sociohistórica de construcción.

Considerar que tanto los “éxitos” como los “fracasos” sociales dependen de las competencias individuales o familiares que pueda desplegar un ciudadano, conlleva a entrar en una lógica neoliberal que acaba por trasmutar la desigualdad social en términos de mérito, diversidad o “herencia biológica”.

La interrupción de una trayectoria escolar es el resultado de un proceso dialéctico complejo, en el que juegan tanto los condicionantes estructurales como los poderes de lo instituyente y lo instituido. En este sentido, y aclarando que se trata siempre de aspectos de carácter relacional cuya construcción es sociohistórica, podemos destacar las siguientes dimensiones como intervinientes en el proceso complejo del abandono escolar.

Por un lado, aparecen aquellas experiencias vinculadas con los aspectos socioeconómicos y de socialización del entorno inmediato. Las condiciones socioeconómicas del hogar en el que son socializados los estudiantes son elementos centrales que facilitan o restringen las oportunidades de acceso al nivel secundario. En algunos casos, de manera directa, cuando deben incorporarse de forma temprana en el mercado laboral para satisfacer las necesidades básicas de una familia. Si bien no es determinante, sí es habitual que un estudiante en esta situación encuentre dificultades para articular sus tiempos de trabajo con los del cursado tradicional.

La familia, en tanto primer agente de socialización, también es generadora de las condiciones sobre las cuales los jóvenes moldean sus conductas y aspiraciones. Según numerosos estudios, los niveles educativos, valores y expectativas que sostiene una familia tienen una influencia notable

sobre los logros educativos de los hijos a través de la generación de aspiraciones y, por ende, de una mayor o menor motivación hacia el estudio (Binstock & Cerrutti, 2005).

Por último, podemos nombrar aquellas vivencias ligadas a las pautas de consumo materiales y culturales y a las formas de vivir las relaciones de pareja y la sexualidad, que pueden incidir en las expectativas de los estudiantes sobre sus trayectorias educativas. Si bien no podemos hablar de una relación directa, la maternidad y paternidad pueden influir en la permanencia escolar.

Por otro lado, debemos destacar aquellos aspectos vinculados al formato escolar y las lógicas institucionales que el nivel medio ha sostenido en nuestro país: simultaneidad, tiempos y espacios escolares rígidos, descontextualización de las experiencias de aprendizaje, currículum enciclopedista, homogeneización, culturas institucionales con dificultades para pensar una inclusión real del estudiante, entre otras. Este nivel, concebido con una función selectiva hacia fines del siglo XIX y reservado a una elite aún ya avanzado el siglo XX, supo construir una cultura escolar “que naturaliza la exclusión de aquellos que no pueden responder o adaptarse a las exigencias de la institución” (Tiramonti, 2011).

En este sentido, la obligatoriedad del nivel y la concepción teórica política adoptada por el Ministerio de Educación santafesino, cuestiona ese mandato fundacional del nivel medio y se propone garantizar el acceso, la permanencia y el egreso a aquellos adolescentes, jóvenes y adultos que actualmente no pueden concurrir a clases regidos por los formatos tradicionales, tanto de cursado regular como de propuestas curriculares y estrategias didácticas y pedagógicas inflexibles.

En Santa Fe se sostiene una educación inclusiva, participativa, solidaria, de calidad, innovadora, que promueve un aprendizaje significativo y relevante socialmente, con una

mayor flexibilidad de tiempos y espacios académicos, donde caben todos en la diversidad y donde todos pueden concretar sus proyectos de vida personales y colectivos.

### *Características*

El abordaje de los escenarios complejos que habitan los adolescentes, jóvenes y adultos que no están asistiendo a la escuela secundaria implicó e implica el trabajo en red de múltiples instituciones, la articulación de diversos programas y el diseño de un plan con tres líneas estratégicas y acciones concretas en territorio.

El Plan Vuelvo a Estudiar (PVaE) tiene como base fundamental la inclusión de los sujetos que se encuentran en situación de vulnerabilidad escolar en cualquiera de las Escuelas de Educación Secundarias Orientadas (EESO), Técnico Profesionales (EETP) y de Enseñanza Media Para Adultos (EEMPA) de todo el territorio santafesino. A través de un trabajo artesanal que es impulsado por el Ministerio de Educación y acompañado por otras áreas del Gobierno que conforman el Gabinete Social Provincial, municipios y comunas<sup>5</sup> y organizaciones de la sociedad civil. Al sostenerse sobre un diseño de estas características, el Plan se elabora, articula y ejecuta de acuerdo con las particularidades y demandas de cada región.

El PVaE depende de la Secretaría de Planificación y Articulación Educativa del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe y sostiene dos objetivos principales: restituir el derecho a la educación secundaria obligatoria, y garantizar la inclusión socioeducativa de adolescentes, jóvenes y adultos en la escolarización secundaria.

---

5 La Provincia de Santa Fe tiene 3.369.000 habitantes (2014), 720 km. de longitud y 380 km. en su eje este-oeste, 19 departamentos, 55 municipios, 308 comunas, y está organizada en 5 nodos administrativos.

A través de sus líneas estratégicas, se propone contemplar las diversas realidades socioculturales de los estudiantes, reconociendo los motivos que determinan la inclusión o la exclusión, la continuidad o discontinuidad en las escuelas, así como resignificar los vínculos de la escuela con el contexto, articulando acciones de inclusión y acompañamiento con diferentes actores del territorio. Asimismo, busca crear dispositivos de articulación interinstitucional que potencien el impacto de acción vinculado con la escolarización, elaborar trayectorias académicas alternativas que permitan el ingreso, la permanencia, el aprendizaje y el egreso de la educación secundaria y contribuir en el cambio en la cultura institucional de las escuelas secundarias, como factor clave para favorecer la inclusión socioeducativa.

Como se dijo párrafos atrás, restituir y garantizar el derecho a la educación secundaria obliga a un permanente cuestionamiento y a una constante reflexión sobre las prácticas que llevamos adelante. En virtud de ello, actualmente el PVaE ha desarrollado tres líneas estratégicas a través de las cuales los ciudadanos pueden cursar su educación secundaria con trayectorias alternativas de aprendizajes, tanto en las instituciones educativas de gestión pública como privada que ofrece el sistema educativo para el nivel o bien, participando en trayectos que llamamos *punte*, pertenecientes a la educación no formal santafesina y con los cuales se articula para una posterior inclusión en los espacios formales.

A continuación, explicitaremos las características de cada una de las líneas.

## Plan Vuelvo a Estudiar Territorial

Esta línea comenzó a implementarse en 2013, cuando el Ministerio de Educación decidió buscar “casa por casa” a aquellos ciudadanos que no habían cursado el ciclo lectivo 2012. Para la detección de los casos, se utilizó el Sistema de Gestión y Administración Escolar (SIGAE Web) una herramienta creada en el 2009 por el Ministerio de Educación de Santa Fe que registra las trayectorias escolares y los datos de los estudiantes a nivel nominal (nombres, apellidos, DNI y datos que faciliten identificar al alumno o a su grupo familiar), permitiendo contabilizar variables del sistema educativo provincial para disponer de información confiable. Este sistema informático, único a nivel nacional, permite no solo seguir la trayectoria educativa de un estudiante en particular, sino también obtener datos estadísticos sobre tasas de repitencia, abandono, retorno, etc. A través de él se identifica a los estudiantes que, en el término de un año, dejan de estar incluidos en el sistema educativo para intervenir integralmente desde el estado santafesino, garantizando nuevas opciones educativas a una población desescolarizada y vulnerable.

Cada año se toman los datos del SIGAE de aquellos estudiantes que han interrumpido su escolarización durante el ciclo lectivo anterior. Se diseña, entonces, un proceso de búsqueda territorial, casa por casa, realizado por los consejeros juveniles del PVaE, los equipos socioeducativos, integrantes del equipo central del Plan, referentes territoriales de otros ministerios que componen el Gabinete Social de la Provincia y de municipios y comunas.

Reconocer las realidades y experiencias concretas que transitan estos jóvenes y adultos y resignificar los vínculos con la escuela implica articular acciones interinstitucionales, e intrainstitucionales. La estadística arrojada por el SIGAE exige un abordaje complejo de la situación, dado que

se pretende realmente una vuelta a la educación secundaria socioinclusiva y de calidad. Por ello, se han diseñado roles estratégicos para el trabajo territorial de búsqueda de esos ciudadanos, así como para el sostenimiento y acompañamiento de sus trayectorias educativas.

*Consejeros juveniles:* formados en el paradigma socioeducativo, se abocan al trabajo territorial con los estudiantes y al vínculo con las instituciones a las que asisten (sean escolares o no). Se trata de un rol innovador, en tanto aborda las particularidades de los estudiantes y de los territorios que habitan, entendiendo a estos como resultados de redes de relaciones entre sujetos individuales, colectivos e instituciones, entramado que puede potenciar las estrategias de restablecimiento del vínculo con la educación formal.

Los consejeros buscan generar un vínculo de confianza con el estudiante, su familia y los actores de las diversas instituciones para acompañar los procesos de inclusión. Es importante destacar que pueden colaborar con la institución en el diseño de trayectorias alternativas, pero no intervienen en los procesos de enseñanza o evaluación del estudiante.

Los consejeros se abocan al acompañamiento del estudiante en relación al vínculo comunidad-escuela, trabajando también aspectos de la convivencia intra e interinstitucional. La figura de los consejeros es la de aquel que escucha, que es cercano en la experiencia y que ayuda a transitar un camino. Cuando se percibe un desarrollo autónomo de los estudiantes, se retira paulatinamente el sostén desplegado.

*Referentes institucionales:* las redes territoriales son quienes reciben al estudiante al interior de la escuela y acompañan su trayectoria educativa, ya sea que esta se cumple asistiendo todos los días a clase junto a sus compañeros de curso, o bien con asistencia semipresencial, si su situación

lo requiere (maternidad, paternidad, salud, capacidades diferentes, caso fortuito o fuerza mayor u otros). Estos actores se ponen en contacto con los consejeros ante cualquier situación que advierten, además de escuchar la voz del estudiante sobre su experiencia y trayectoria escolar. El rol generalmente es ocupado por profesores o preceptores que se enmarcan en un perfil socioafectivo e incluso a quienes se les destina tiempo de trabajo por fuera de sus obligaciones para volver efectivo el sostén al interior de la escuela.

*Referentes regionales:* desde las sedes territoriales del Ministerio de Educación<sup>6</sup>, son quienes reciben y orientan a los jóvenes y sus familias cuando se acercan a ellas para consultar por el Plan. Además, convocan a los consejeros para trabajar en los casos complejos y acompañarlos a las instituciones escolares donde se los requiera, del mismo modo que puede hacerlo el Equipo de Gestión Provincial. También pueden requerir el apoyo del Espacio de Respeto a las Diferencias (ERD) para estudiantes con discapacidad que requieran integración o adaptaciones curriculares, entre otras.

*Entramado estudiante-territorio-escuela:* entendemos a la escuela como parte de la trama territorial y asumiendo un rol protagónico como institución social; por tanto, la escuela no puede enseñar sin arraigarse al espacio físico local, reconociendo y recreando lazos con el exterior para lograr una implicancia comunitaria que haga más participes a todos los ciudadanos en la construcción de la educación para la inclusión social. Territorializar las políticas públicas y anclar territorialmente a la escuela se constituyen en acciones indispensables para lograr inclusión, calidad e igualdad de derecho a la educación (Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, 2015).

---

6 El sistema educativo se encuentra dividido en 9 regiones educativas que atienden a 844.089 estudiantes, 225.799 estudiantes secundarios, 77.800 docentes y 4.447 establecimientos educativos.

La escuela como institución social es aquella que involucra a todos los actores en los procesos educativos, de manera que no sea únicamente el ámbito escolar o docente el responsable de garantizar el derecho a la educación. El PVaE interviene directamente sobre este entramado en tanto su diseño se adapta a cada territorio, a cada escuela y a cada estudiante.

Este entramado constituye una red compleja y completa de sostén para los sujetos en situación de vulnerabilidad escolar como de acompañamiento para las instituciones educativas que ven interpeladas sus lógicas tradicionales. Además de los actores nombrados, podemos citar a los diversos espacios culturales, sociales, de producción, de aprendizajes no formales, de salud, públicos, privados o del tercer sector. Sumado a la búsqueda casa por casa que realizan los equipos interministeriales a partir de los datos del SIGAE, la llegada a los jóvenes y adultos al PVaE también es motorizada a través de estas organizaciones del territorio, quienes convocan a los consejeros cuando perciben en el discurso de un ciudadano un interés o necesidad puntual de escolaridad secundaria, o detectan que un estudiante está en una situación de vulnerabilidad escolar. En muchos casos, los estudiantes requieren de la intervención de una serie de actores sociales y educativos trabajando colaborativamente en redes interinstitucionales, como ocurre en situaciones de consumo problemático, violencia familiar o de género, enfermedad, etcétera. Así es como la trama se teje artesanalmente: no importa desde dónde, sino entre quiénes.

*Las trayectorias educativas* que se construyen para los jóvenes son caminos singulares que se piensan y se ponen en marcha desde las escuelas, con el objetivo de que los estudiantes puedan tener trayectorias educativas completas y de calidad, aun cuando estas no coincidan con las trayectorias teóricas. Siguiendo a Terigi (2010), entendemos que

el concepto de aprendizaje monocrónico tiene que ver con la esencia misma del sistema educativo tradicional: presencialidad, secuencialidad, homogeneidad. Esta monocromía entró en crisis hace años y el desafío actual radica en desarrollar distintas cronologías de aprendizaje basadas en las trayectorias educativas reales.

El diseño de las estas trayectorias escolares responde a modificaciones y adaptaciones de la currícula escolar, de los tiempos escolares, de cursado, de asistencia, etcétera, según el caso lo amerite. Estas modificaciones se realizan garantizando la calidad educativa, entendida como la construcción colectiva de saberes socialmente relevantes, indisolublemente ligada a la inclusión socioeducativa de todos los santafesinos (Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, 2015).

De este modo no se generan dispositivos que vuelven dependientes a los estudiantes, sino que se trabaja en la generación de lazos y estructuras que los ayuden en su emancipación, alejándose del asistencialismo y de las promesas cortoplacistas. Una vez que la situación fue abordada y cuando se percibe que el estudiante puede continuar su trayectoria con independencia de los consejeros, se retira el sostén cotidiano y se deja que siga recorriendo su camino educativo integral. Este trabajo complejo es realizado en conjunto con los actores de cada establecimiento educativo: directores, preceptores, docentes, referentes institucionales, tutores facilitadores de la convivencia, tutores académicos y compañeros estudiantes.

Además de las trayectorias escolares, el PVaE contempla las *trayectorias puente*, para referirse al recorrido que un ciudadano puede realizar en otras instancias educativas no formales, recreativas o deportivas. Estos espacios educativos permiten a los jóvenes estructurar días y horarios para realizar actividades de su interés, y a los consejeros

fortalecer el vínculo y el acompañamiento de cada joven, especialmente en aquellos casos en los que aún no se han incluido en una institución escolar.

A la par que se trabaja en la profunda y lenta transformación de las lógicas institucionales del nivel medio<sup>7</sup>, se busca que la trayectoria puente posibilite al joven ser parte de un espacio de participación y socialización para luego abordar la vuelta a la escuela.

Este trabajo se sostiene amparado por la normativa nacional y provincial, y siguiendo los principios de inclusión socioeducativa, de justicia curricular (Connell, 2009) y de justicia educativa<sup>8</sup> (Veleda, Rivas, Mezzadra, 2011). El PVaE trabaja por la restitución y garantía del derecho a la educación con inclusión socioeducativa y calidad en los aprendizajes donde los propios estudiantes son los protagonistas de su educación.

---

7 Esta transformación se ha emprendido a partir de una batería de normativas y decretos provinciales, un nuevo diseño curricular para las Escuelas Secundarias Orientadas, el Plan Vuelvo a Estudiar, el Programa Secundario Completo, Escuela Abierta, el programa de formación docente permanente que se apoya normativamente en la resolución 201/2013 del CFE, así como en la RES 2751/2013 del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe (GSF, Subportal de Educación, s/f).

8 El modelo de justicia distributiva se sostiene en siete principios: el principio universalista de la educación como derecho humano; el principio revisionista de la "audiencia modelo" del sistema educativo, para situar a los sectores populares en el centro en lugar de ser atendidos en los márgenes por las políticas compensatorias; el principio de correspondencia entre las dos dimensiones de la justicia: redistribución y reconocimiento; el principio de las capacidades de los sujetos para actuar en libertad; el principio de contextualización para construir una concepción de justicia basada en el mundo real; el principio de concientización de la política educativa para redefinir los dispositivos de intervención; y el principio de participación social basada en los diálogos democráticos de los actores sociales.

## Plan Vuelvo a Estudiar – Tiempo De Superación

Esta línea se creó con el objetivo de dar una alternativa de inclusión a quienes no pueden asistir de manera regular a la escuela por razones laborales. De esta manera, se articuló con gremios, sindicatos y empresas para garantizar la educación secundaria en el interior de los espacios de trabajo o en ámbitos gremiales.

En un Estado de derecho, el sistema educativo es el que debe adaptarse a las realidades de los ciudadanos y no a la inversa. Por ello la educación de adultos debe buscar nuevas alternativas para llegar a las mayorías excluidas de la educación. Como producto de una labor compartida entre la Secretaría de Educación del Ministerio de Educación –a través de la Dirección Provincial de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos–, la Dirección Provincial de Coordinación de Delegaciones Regionales, gremios y empresas, se buscó avanzar en promover la finalización de estudios secundarios de los trabajadores. Este propósito se lleva adelante mediante el Plan VaE, dependiente de la Secretaría de Planificación y Articulación Educativa, a partir del diseño de un trayecto especial para estos trabajadores: el Vuelvo a Estudiar – Tiempo de Superación.

Los estudiantes de esta línea son alumnos de las escuelas de enseñanza media para adultos, por lo que la duración del cursado es de tres años y se aborda el mismo diseño curricular. Asimismo, los estudiantes cuentan con el personal administrativo y docente de estas escuelas. La modalidad de cursado es semipresencial, realizándose de la siguiente manera: asisten tres días obligatoriamente al espacio acordado (sea en la sede sindical, en espacios ubicados dentro de los ámbitos laborales o instituciones educativas públicas con las cuales se firman convenios) y a la semana siguiente, realizan trabajos en sus casas con una asistencia opcional.

A 2016, esta línea se implementa con 10 sindicatos y 3 empresas: Empresa Mixta de Transporte Rosario S.A, Cooperativa de Trabajo Naranpol Limitada, Empresa Louis Dreyfus Commodities, ATILRA – Asociación de Trabajadores de la Industria Lechera de la República Argentina (Delegación Sunchales), UOCRA – Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (Delegación Santa Fe), Sindicato de la Carne (Seccional San Jorge), Asociación Empleados de Comercio de Rosario, ATE – Asociación de Trabajadores de Estado (Delegaciones Reconquista y Rosario), UPCN – Unión del Personal Civil de la Nación, Sindicato Unión Obreros y Empleados de la Industria Maderera, empleados públicos de la salud del Hospital Centenario, Sindicato del Personal de Industrias Químicas y Afines, CGT y Portuarios de San Lorenzo.

El cursado se realiza en espacios físicos ubicados en las localidades de Sunchales, Santa Fe, Álvarez, San Jorge, Rosario, General Lagos, Puerto General San Martín, San Lorenzo y Reconquista.

## **Plan Vuelvo a Estudiar – Vuelvo Virtual**

Buscando ampliar aún más las posibilidades, a partir del 2015 se ha desarrollado una tercera línea de acción estratégica que contempla una trayectoria educativa de opción semipresencial para aquellos jóvenes y adultos (mayores de 18 años) que no pueden realizarlo con las estrategias territoriales desarrolladas hasta el momento por el Ministerio de Educación de Santa Fe.

Es una propuesta de cursado semipresencial de educación secundaria (Res. CFE 32/07), donde la mayor parte de la cursada (el 89%) es de manera no presencial y virtual por medio de la Plataforma Educativa de la Provincia (En línea: <<http://plataformaeducativa.santafe.gov.ar>>).

A través de esta plataforma los estudiantes socializan y trabajan colaborativamente con sus compañeros en aulas virtuales y se encuentran con docentes tutores que acompañan el recorrido educativo de los mismos desde una perspectiva inclusiva (formados en el marco de las Resoluciones Ministeriales 1674/14 y 2091/15). El 11% de la cursada se realiza a través de encuentros presenciales en alguna Sede Territorial cerca del barrio o comunidad, donde los estudiantes se encuentran con sus referentes de aula, docentes tutores y compañeros.

La propuesta sociopedagógica de esta línea se encuentra atravesada por conceptos medulares tales como complejidad, interdisciplinariedad, pedagogía liberadora, educación dialógica, saberes socialmente significativos y saberes educativos de la experiencia. La estructura modular e interdisciplinar busca reconocer las vivencias, experiencias y saberes que dichos sujetos han desarrollado a lo largo de su vida, fortaleciendo la interioridad y exterioridad (De Alba, 2007) de su identidad. Se piensa a los estudiantes jóvenes y adultos, y a quienes acompañan su recorrido, en un espacio horizontal y participativo, donde los saberes sociales y culturales se encuentran y resignifican. Un estudiante como sujeto histórico, capaz de ser protagonista de su proceso de aprendizaje, adquiriendo un lugar activo y de mayor autonomía en el proceso.

En cada uno de los módulos se abordan los contenidos disciplinares de los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios, trabajados interdisciplinariamente a partir de determinadas situaciones problemáticas desde las que se propone planificar Proyectos de Acción Sociocomunitarios para que los estudiantes puedan lograr aprendizajes que transformen su realidad cercana. La decisión de elaborar una estructura modular implica un abordaje interdisciplinar donde los diferentes campos disciplinares dialogan e interactúan con sus enfoques (Cullen, 1997).

Las propuestas educativas no pueden estar desvinculadas de su contexto y de los espacios donde se resignifican los

conocimientos y los saberes sociales. En este sentido, pensamos en una praxis indisolublemente unida a la construcción de conocimiento pero partiendo de la realidad concreta y poniendo la mirada en producir otras formas de construir saberes significativos y saberes educativos de la experiencia, en el sentido que Orozco Fuentes (2014) otorga a este concepto:

... la intención es problematizar nuestras vivencias educativas y producirlas en otro tipo de saber que vaya mucho más allá de la vivencia para constituir la en un tipo de producción de conocimiento específico, pedagógicamente útil [...] El término práctica en educación no tiene que ver con el “hacer puro” que muchas veces se relaciona con presiones de entrega de proyectos, planeamiento de la didáctica, etc. Allí lo que estamos haciendo es acciones inmediatas, pero sin reflexionar sobre ello. La práctica a la que hago referencia tiene que ver con una práctica de reflexión, reconstruida, comprendida, interpretada, y es a partir de ello que podemos encontrar algunos criterios de intervención sobre esas prácticas... (Orozco Fuentes, 2014).

Esta concepción adquiere especial valor en la medida en que trabajamos con jóvenes y adultos, cuyas ricas experiencias de vida les permiten partir de sus realidades concretas, problematizarlas, cuestionarlas y actuar sobre ellas.

La cursada se organiza en cuatrimestres y en cada uno de ellos se cursan dos módulos que requieren aproximadamente veinte horas semanales. El total de módulos que conforman la propuesta es de doce y la duración mínima total estimada para completar el cursado es de tres años. Se ofrecen dos propuestas curriculares de Educación Secundaria (EPJA), opción semipresencial: el Bachiller con orientación en Economía y Administración y en Agro y Ambiente, los cuales recibieron

aprobación plena del Consejo Federal de Educación<sup>9</sup> otorgando validez nacional a estas titulaciones de nivel secundario. Los dictámenes fueron ratificados a través de la Resolución 0825/15 del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

Para implementar esta línea, se creó la EEMPA N° 1330, primera escuela media para jóvenes y adultos en el país de opción semipresencial, cuya dimensión administrativa, tecnológica, territorial y pedagógica es de alcance provincial. Asimismo se crearon equipos institucionales específicos para supervisar, conducir y ejecutar el proyecto de educación a distancia, respondiendo a un modelo singular de gestión de la institución educativa que difiere claramente de las instituciones de carácter presencial.

Si bien no nos extenderemos aquí sobre la estructura de este formato escolar particular, sí nos interesa destacar que cada una de las aulas virtuales cuenta con docentes tutores pertenecientes a diferentes núcleos disciplinares, referentes de aula y hasta 50 estudiantes. Tanto los docentes tutores como los docentes referentes de aula son, al mismo tiempo, docentes contenidistas, es decir, quienes elaboran artesanalmente los contenidos didácticos, pedagógicos e hipermediales, las actividades y los criterios e instrumentos de evaluación que se implementan en cada una de las aulas virtuales de la plataforma educativa en consonancia con los lineamientos dados por el Equipo Central del Plan y los coordinadores respectivos.

Estos docentes han sido formados en el paradigma afectivo-inclusivo a través de instancias de formación diseñadas específicamente para tal fin.

La primera se realizó a través del curso “Tutores Virtuales, Humanizadores, Afectivos e Inclusivos” contemplado

---

9 Dictámenes de aprobación del CFE: Nro. 1800/15 (Nro de Registro 8204537/774/1800/P.) - Anexo I del Bachiller en Agro y Ambiente y Nro. 1801/15 (Nro de Registro 8204537/647/1801/P.), Anexo II del Bachiller en Economía y Administración.

en la Resolución Ministerial N° 1674/14 del Ministerio de Educación de Santa Fe y plasmado en un convenio celebrado con la Universidad de Granada y su Grupo TEIS (Grupo Internacional de Investigación en Tecnología Educativa e Investigación Social<sup>10</sup>).

En un segundo momento, y a partir de los conocimientos construidos por los docentes que habían realizado el curso, se elaboró una segunda instancia de formación para nuevos tutores, que se efectivizó en el curso de formación semi-presencial “La formación del docente tutor del Plan Vuelvo Virtual para una educación socioinclusiva” aprobado por Resolución Ministerial N° 2091/15.

## Articulación con otros planes y programas

Como anticipábamos, el Plan Vuelvo a Estudiar se desarrolla a través del trabajo articulado con diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Lejos de hacer un desarrollo exhaustivo, nos interesa destacar algunas vinculaciones particulares.

### *Plan ABRE<sup>11</sup>*

Un plan integral pensado como múltiples puertas de acceso, donde las políticas públicas y las realizaciones son situadas en barrios vulnerables donde más se requiere la

---

10 En el grupo TEIS participan docentes investigadores de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Universidad Tecnológica Nacional (Regional Rosario).

11 El ABRE se enmarca en la política provincial que, en articulación con otras áreas que conforman el Gabinete Social, interviene en barrios con el objetivo de profundizar un conjunto de acciones tendientes a mejorar la calidad de vida, la convivencia y la seguridad de todos los ciudadanos, a través de dos ejes de trabajo: Convivencia y Participación; Infraestructura y Hábitat. En línea: <<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/193144>>.

acción del Estado, para realizar distintos tipos de intervenciones junto a la comunidad barrial, vecinal, comunal, municipal, clubes, asociaciones civiles, escuelas, etc., abriendo posibilidades, accionando en consecuencia y concretando realizaciones que la comunidad necesita para mejorar su calidad de vida y sus proyectos colectivos. Los equipos territoriales del PVaE concentran su trabajo en los barrios del Abre, asisten a las mesas barriales y reuniones distritales y trabajan con los equipos involucrados en el Plan.

### *Programa Verano Joven*

Verano Joven es una propuesta destinada a jóvenes de entre 13 y 25 años de las ciudades de Santa Fe, Rosario, Santo Tomé y Villa Gobernador Gálvez. El Programa tiene como objetivo brindar un espacio de encuentro donde los jóvenes de distintos barrios de las ciudades tengan la posibilidad de participar en actividades lúdicas, deportivas, musicales y artísticas, y a la vez, esté abierto a nuevas propuestas que surjan de ellos mismos. El Plan VaE participa de esta actividad de verano porque permite fortalecer los lazos

---

En noviembre de 2016 se presentó el Plan ABRE Familia, con el cual también articulará el PVaE. El mismo se implementará en barrios donde ya se trabaja con el Plan ABRE, enfocando la actuación en familias con mayor vulnerabilidad. Se hace hincapié en las funciones que ya desarrollan los trabajadores en los territorios como agentes de cambio de un compromiso colectivo y que además acompañarán a familias en situaciones críticas. Entre otras acciones, se realizarán relevamientos a cada familia, se detectarán urgencias para una actuación inmediata y se analizará la información recabada para diseñar estrategias de carácter comunitario, institucional y familiar por parte de los equipos territoriales.

En enero de 2017 se lanzó el ABRE Vida, un programa para el abordaje integral de los consumos problemáticos de sustancias y las adicciones que trabaja desde la integración y la pluralidad propiciando abordajes locales y territoriales apuntando a lograr una prevención, promoción y tratamientos acordes a cada situación. El Programa aborda la problemática del consumo desde una perspectiva de derechos, a través de la promoción de hábitos saludables, construcción de proyectos de vida, prevención y la atención integral de la salud; así como también propicia instancias de articulación en toda la provincia para ampliar las redes de cuidado, espacios de inclusión, recreación y convivencia para comprometernos entre todos con esta problemática.

generados durante el año y evitar el “desenganche” –pos vacaciones de verano– de los estudiantes con el sistema educativo.

### *Plan FinEs*

Una de las articulaciones principales se lleva a cabo con este plan de alcance nacional que se ha constituido en más de una oportunidad en la estrategia fundamental para que muchos jóvenes y adultos retomen o finalicen sus estudios secundarios a través de sus dos líneas principales:

- » Línea 1: para estudiantes mayores de 25 años que terminaron de cursar el Nivel Secundario pero que adeudan materias. Quienes se encuentran en esta situación, asisten a cursar tutorías a una Escuela de Enseñanza Media Para Adultos (EEMPA) cercana a su domicilio.
- » Línea 2: para estudiantes mayores de 18 años que aprobaron 1° y 2° año del Nivel Secundario, y adopta una modalidad de cursado semipresencial para 3°, 4° y 5° años.

Actualmente, la Provincia cuenta 28 escuelas de enseñanza media para adultos y 36 escuelas de educación secundaria orientada que funcionan como escuelas sedes del Plan FinEs. En el período comprendido entre 2008 y 2015, 18.379 estudiantes han finalizado sus estudios secundarios a través de estas dos líneas.

Al igual que con otros planes y programas (Progresar, Nueva Oportunidad, etc.) son los consejeros los que se encargan de informar a los estudiantes –o futuros estudiantes– de las opciones que tienen a su disposición para cursar la escuela secundaria. Este apoyo resulta fundamental, no solo al momento de recibir la información concreta sino en el proceso de evaluación que cada estudiante debe realizar para elegir la mejor

opción en función de sus deseos, de su situación familiar y laboral, de la accesibilidad de las instituciones escolares, etc.

### *Progresar*

Implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y articulado con la Dirección Provincial de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, este plan se destina a jóvenes entre los 18 y los 24 años que no trabajan, trabajan informalmente o tienen una remuneración menor al salario mínimo vital y móvil –y su grupo familiar está en iguales condiciones– para iniciar o completar sus estudios en cualquier nivel educativo, para acceder a cursos de introducción al trabajo y a cursos de formación profesional en instituciones reconocidas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y/o el Ministerio de Educación. Los consejeros ponen a disposición de los estudiantes la información necesaria para que puedan tramitar su beca ante el ANSES. Luego, la gestión del Progresar queda a cargo de cada estudiante.

### *Programa Nueva Oportunidad*

Se propone como una estrategia de intervención territorial coordinada por el Gabinete Social. Está destinado a jóvenes de entre 14 y 30 años en situación de alta vulnerabilidad social, no inscriptos en instituciones escolares, a los que se acompaña en un trayecto pedagógico de capacitación y fortalecimiento de vínculos sociales, con herramientas concretas para que puedan construir un proyecto de vida. Ofrece una amplia propuesta de formación en oficios que se realiza en instituciones y espacios públicos, y una ayuda económica que colabora en el desarrollo personal y familiar económico.

Este Programa resultó una potente herramienta para la vinculación de los consejeros con los jóvenes a través de la

participación en los territorios de uno de los espacios más importantes que tiene el Programa: el Tercer Tiempo, espacio donde se re trabaja lo abordado en la semana y se discuten diferentes temáticas. A través de esta participación, los jóvenes y los consejeros pudieron construir un vínculo más profundo que sirvió de cimiento para trabajar sobre la vuelta a la escuela. Si bien la ayuda económica estaba destinada inicialmente a jóvenes que no asisten a la escuela, a través de un convenio firmado entre los ministerios que integran el Gabinete Social se abrió la posibilidad de extender la ayuda a aquellos estudiantes que completaron la instancia de formación propia del Programa y, posteriormente, se incorporaron en el sistema educativo formal.

Otros planes y programas con los que el PVaE articula son Libertad Asistida, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Juventudes Incluidas, del Ministerio de Seguridad; Lazos para la prevención de violencias y adicciones en las escuelas, del Ministerio de Educación; entre otros.

## **Algunos resultados cuantitativos**

Las siguientes cifras reflejan la dimensión del alcance cuantitativo del PVaE para el período 2013-2016:

### *Vuelvo a Estudiar Territorial*

- » 10.615 estudiantes incluidos
- » 373 escuelas involucradas
- » 712 referentes institucionales
- » 12 referentes regionales
- » 77 consejeros estudiantiles

### *Vuelvo a Estudiar Tiempo de Superación*

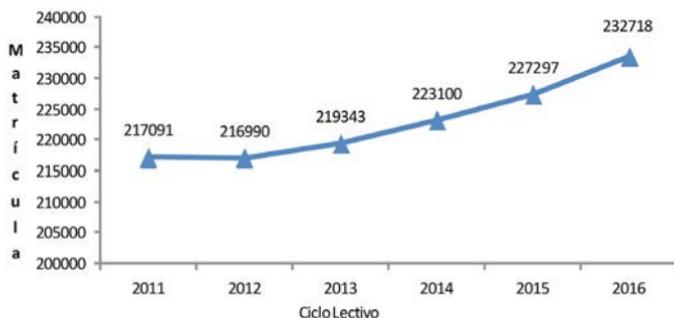
- » Convenios con 10 sindicatos y 3 empresas
- » 594 trabajadores incluidos

### *Vuelvo a Estudiar Virtual*

- » 3241 estudiantes matriculados
- » 32 sedes provinciales
- » 65 sedes de conectividad
- » 424 docentes tutores formados
- » 81 aulas

Los siguientes gráficos muestran la evolución de la matrícula del nivel secundario común y para adultos en la provincia de Santa Fe, para el período 2011-2016. En educación secundaria común se puede observar una tendencia marcadamente creciente en el período observado, con un aumento de 15.627 alumnos, lo que representa una variación porcentual de 7,20% en el quinquenio considerado. En lo que respecta a educación secundaria para adultos también se evidencia un crecimiento de la matrícula en el mismo período de 5.509 alumnos, logrando una variación del 13%. Esto implica que en los últimos 5 años las políticas implementadas por el Ministerio de Educación lograron que el sistema educativo provincial recibiera en el nivel secundario a 21.136 alumnos más de la capacidad que tenía en el 2011.

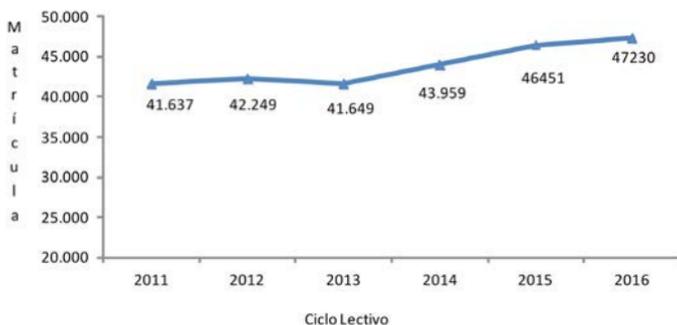
**Gráfico 1. Matrícula de Educación Secundaria Común. Provincia de Santa Fe. Años 2011-2016.**



Fuente: Dirección General de Información y Evaluación Educativa. Dirección Provincial de Investigación y Estadísticas Educativas. Ministerio de Educación de Santa Fe.

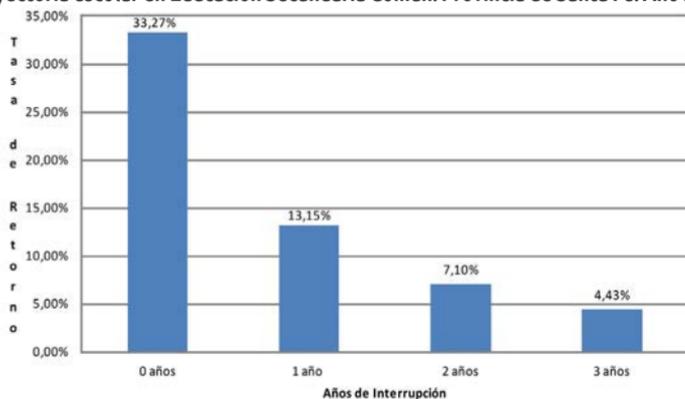
Desde la Dirección Provincial de Investigación y Estadísticas Educativas del Ministerio de Educación de Santa Fe, y considerando la información nominal registrada en el SIGAE, se ha construido el indicador *Tasa de Retorno al Sistema Educativo con i años de interrupción*, cuyo propósito es mostrar, en términos relativos, los alumnos que habiendo abandonado el nivel secundario común e interrumpido el cursado durante i ciclos lectivos, retornan al sistema educativo.

**Gráfico 2. Matrícula de Educación Secundaria de Adultos. Provincia de Santa Fe. Años 2011-2016.**



Fuente: Dirección General de Información y Evaluación Educativa. Dirección Provincial de Investigación y Estadísticas Educativas. Ministerio de Educación de Santa Fe.

**Gráfico 3. Tasa de Retorno al Sistema Educativo por años de interrupción de la trayectoria escolar en Educación Secundaria Común. Provincia de Santa Fe. Año 2015.**



Fuente: Dirección General de Información y Evaluación Educativa. Dirección Provincial de Investigación y Estadísticas Educativas. Ministerio de Educación de Santa Fe.

Estos datos exhiben que, a más años de interrupción, se observa menor retorno al sistema educativo. Las estadísticas permiten tomar dimensión de la importancia fundamental de intervenir tempranamente en las situaciones de interrupción de una trayectoria escolar con el fin de garantizar el retorno y la continuidad. En este punto el Plan Vuelvo a Estudiar, especialmente en su línea Territorial –abocada entre otras cosas, a la búsqueda de los estudiantes “casa por casa”–, resulta una estrategia clave para la garantizar el retorno y las trayectorias educativas completas y continuas.

Con respecto a la EPJA en Santa Fe, a partir de un estudio comparativo realizado por la misma dependencia (Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe – Dirección General de Información y Evaluación Educativa, 2016) sobre el período 2011-2014, se observó una tendencia estable de la matrícula en los primeros tres años del período y un importante incremento en el último año. La variación en el período estudiado es de 5,57%, el cual traducido a números absolutos representa un incremento de 2.320 alumnos para esta oferta en el tramo.

Esta evolución positiva de la matrícula cobra mayor relevancia al considerar que la matrícula a nivel país registró un decrecimiento del -2,23 % para el mismo período.

Aunque dicho estudio se realizó sobre un período 2011-2014, podemos observar en el Gráfico 2 cómo la matrícula de EPJA continuó en franco crecimiento, presuponiendo el incremento de la tendencia de 2014.

## **A modo de cierre**

El PVaE, a través de sus diferentes líneas de acción estratégicas y por medio de una fuerte impronta territorial, trabaja para garantizar el derecho y la obligación a la educación secundaria de todos los ciudadanos santafesinos. Además de sus características particulares e innovadoras (el armado artesanal; el diseño de roles específicos que acompañen las trayectorias educativas de los estudiantes; la búsqueda casa por casa; la propuesta educativa virtual, modular e interdisciplinaria, etcétera), este Plan se distingue de otras propuestas que diseñan instituciones particulares destinadas a la reinserción escolar, las cuales suelen presentar ofertas educativas compensatorias de baja intensidad y reestigmatizar a los sujetos bajo rótulos negativos. Cabe destacar que este tipo de instituciones promueven la fragmentación del sistema, combinando una lógica exclusora con un puñado de escuelas que cargan el mandato de incluir a los mismos sujetos que el sistema expulsó.

El PVaE se vale de la normativa vigente y de una posura teórico-política progresista para incluir a todos los estudiantes en cualquiera de las escuelas secundarias del sistema educativo, garantizando y restituyendo el derecho a la educación como parte de un proceso emancipatorio y liberador de los sujetos donde puedan sentirse partícipes de su propia transformación y transformadores de la sociedad en la que están inmersos.

Es por ello que, desde el Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe, se traza una política educativa integral que incluye al Plan Vuelvo a Estudiar con el fin de saldar la deuda que esta sociedad mantiene históricamente con miles de jóvenes y adultos cuyos derechos han sido vulnerados en reiteradas oportunidades. Se trata de garantizar un derecho universal, sin perder de vista las particularidades de los estudiantes, ofreciendo una posibilidad real de inclusión socioeducativa para la construcción de un proyecto de vida individual y colectivo, que es posible solo con un Estado presente y una política pública integral, para dar respuestas a las diferentes problemáticas que son producto de la deuda social histórica.

## Bibliografía

- Binstock, G., y Cerrutti, M. (2005). *Carreras Truncadas. El abandono escolar en el nivel medio en la Argentina*. Buenos Aires, Unicef.
- Bonfatti, A. y Galassi, R. (2012). *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030*. Santa Fe, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe.
- Connell, R. (2009). *La justicia curricular*. Buenos Aires, Laboratorio de Políticas Públicas.
- Cullen, C. (1997). *Crítica de las razones de educar*. Buenos Aires, Paidós.
- De Alba, A. (2007). *Curriculum – sociedad. El peso de la incertidumbre, la fuerza de la imaginación*. México, IISUE-UNAM/Plaza y Valdés.
- Freire, P. (2005). *Pedagogía del Oprimido*. México, Siglo XXI.
- Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. (2015). Plan de Educación Provincial. Santa Fe.
- Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. Plan Vuelvo a Estudiar. (2015). Informe Final del Plan Vuelvo a Estudiar - Vuelvo Virtual. Santa Fe.
- Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. Plan Vuelvo a Estudiar. (2015). Informe Final del Plan Vuelvo a Estudiar. Santa Fe.
- Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. Resolución ministerial N° 0825/15. Ratificación de los dictámenes N° 1800/15 y 1801/15 de la Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las ofertas de educación a distancia. Santa Fe.
- Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. Resolución ministerial N° 1674/14. Aprobación del Programa de Formación “Tutores virtuales, Humanizadores, Afectivos e Inclusivos”. Santa Fe.
- Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. Resolución ministerial N° 2091/15. Aprobación del curso de Formación semipresencial “La formación del docente tutor del Plan Vuelvo Virtual para una educación socioinclusiva”. Santa Fe.
- Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. Dirección General de Información y Evaluación Educativa (2016). EPJASF 2014: Situación de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe

- Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe (2016). Subportal de Educación. Escuela Abierta. En línea: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get\\_tree\\_by\\_node?node\\_id=173606](https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=173606) (Consulta: 04-08-2016).
- Orozco Fuentes, B. (2014). Conferencia sobre Investigación, problematización y producción de conocimiento específico. Programa Escuela Abierta. Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. En línea: <[https://www.youtube.com/watch?v=5xcCk3o0VyU&list=UUVOTuGi9vLKI\\_7cK4ivZ89w](https://www.youtube.com/watch?v=5xcCk3o0VyU&list=UUVOTuGi9vLKI_7cK4ivZ89w)>.
- Consejo Federal de Educación. Resolución N° 84/09. (2009). "Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria".
- Terigi, F. (2010). *Las cronologías de aprendizaje: un concepto para pensar las trayectorias escolares*. Santa Rosa.
- Tiramonti, G. (2011). *Escuela media: la identidad forzada*. En Tiramonti, *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario, Homo Sapiens.
- Veleda, C., Rivas, A., & Mezzadra, F. (2011). *La construcción de la justicia distributiva. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina*. Buenos Aires, CIPPEC-UNICEF-Embajada de Finlandia.

# Alfabetización y terminalidad del nivel primario de personas jóvenes y adultas: una demanda potencial y efectiva en la cuerda floja

*Marcela Kurlat<sup>1</sup>*

## Introducción

El presente texto toma como nutrientes sucesivas investigaciones en el marco del Programa de “Desarrollo Sociocultural y Educación Permanente: la Educación de Jóvenes y Adultos más allá de la escuela”, bajo la dirección de la Dra. Sirvent.<sup>2</sup> El mismo prioriza los principios y objetivos de una educación popular de jóvenes y adultos de los sectores populares, y ha construido a lo largo de su historia una escultura conceptual que se basa en supuestos referidos a la educación percibida como necesidad y como derecho de todos los individuos y grupos sociales a lo largo de toda la vida. Una de las afirmaciones centrales, producto del

---

1 Marcela Kurlat es Doctora en Educación, Magister en Psicología Educacional, Licenciada en Ciencias de la Educación. Es Becaria de CONICET con sede en IICE-UBA.

2 Se inicia en el año 1985, con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Para una ampliación acerca del origen de este programa de investigación en el marco de la historia del IICE, así como acerca de los principios y postulados epistemológicos que sostiene, ver Sirvent, Toubes y Santos, 2009.

proceso de investigación seguido hasta el momento por el equipo, es que la construcción de la demanda por educación permanente refiere a un proceso sociohistórico complejo, que implica la conversión de una demanda potencial en demanda efectiva y en demanda social.<sup>3</sup> Se identifican factores sociohistóricos y su procesamiento subjetivo a nivel individual y grupal, así como diversos aprendizajes individuales y colectivos, que operan como condiciones que pueden facilitar u obstaculizar dicho proceso de construcción de demandas por educación permanente.

En este marco, sucesivas indagaciones<sup>4</sup> se han abocado a trabajar sobre procesos de alfabetización inicial en personas jóvenes y adultas en espacios de terminalidad de nivel primario, generando conocimiento acerca de su especificidad

---

3 Una conceptualización de la demanda educativa distingue entre tres tipos de demandas: 1) *potencial*: refiere al conjunto de población de 15 años y más con necesidades objetivas diversas en materia de educación de adultos, que pueden o no concretarse a través de la inserción en alguna de las ofertas existentes. En nuestras investigaciones la identificamos a partir de los datos cuantitativos referidos al nivel educativo alcanzado por la población; 2) *efectiva*: refiere a aquellas aspiraciones educativas que se traducen de manera concreta en alguna de las instancias destinadas a jóvenes y adultos en un momento determinado. En nuestras investigaciones la identificamos a partir de datos cuantitativos referidos a la matrícula en establecimientos de Educación de Jóvenes y Adultos; 3) *social*: refiere a una expresión organizada y colectiva de necesidades y reivindicaciones, que los miembros de un grupo social buscan implementar a través de decisiones institucionales y/o públicas (Sirvent, 1992, 1996; Sirvent y Llosa, 1998, 2001).

4 Hacemos referencia a las siguientes investigaciones: Buitron, Cruciani *et.al.*, (2008). "Procesos de enseñanza y aprendizaje de la lectura y la escritura en el aula de jóvenes y adultos, estudio comparativo de casos", subproyecto a cargo de A. Toubes, del Proyecto UBACyT F006, bajo la dirección de M.T. Sirvent. Contó con subsidio del Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL) durante el período 2006-2008; Kurlat, M. (2011). "Procesos de construcción del sistema de escritura en el aula de adultos. Estudio de casos", Tesis de Maestría en Psicología Educacional por la Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires (Dirección: F. Perelman, Beca UBACyT 2008-2010 bajo la dirección de la Dra. M.T. Sirvent); Kurlat, M. (2015). "Procesos psicogenéticos, psicosociales y didácticos en la alfabetización inicial de personas jóvenes y adultas. Estudio de caso", Tesis de Doctorado en Educación por la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (Dirección: M.T. Sirvent, Codirección: F. Perelman, Consejera de Estudios: A. Toubes).

desde procesos psicogenéticos, psicosociales y didácticos, así como desde la identificación de factores que favorecen u obstaculizan la efectivización de la demanda en la población investigada. Desde esta experiencia aportaremos en el presente artículo, a la reflexión acerca de la deuda social y educativa que aún existe en relación con la población que nunca ha ido a la escuela o que no ha finalizado el nivel primario, sus características, las condiciones sociales y pedagógicas en las que se efectiviza la demanda, y las barreras psicosociales y fundamentalmente políticas que aún permanecen vigentes para la restitución del derecho negado.

## **Analfabetismo y población con primaria incompleta en Argentina: el extremo de nivel educativo de riesgo**

En Argentina, la problemática del analfabetismo ha sido históricamente considerada como residual, dados los supuestos altos índices de alfabetización que caracterizan a la población. Si bien datos oficiales del Informe Nacional sobre el desarrollo del aprendizaje y la educación de adultos, elaborado para la CONFINTEA VI, denuncian que la población entre 25 y 60 años que no ha completado la educación primaria en nuestro país es de 1.751.382 personas, las investigaciones de Sirvent agudizan estos datos. Según el censo de 2010<sup>5</sup>, si nos centramos en las personas mayores de

---

5 Procesamientos preliminares del Proyecto UBACyT (2011-2014): Poder, participación social, cultura popular y educación permanente: procesos que condicionan la construcción de la demanda por educación de jóvenes y adultos en experiencias de diferente grado de formalización. Estudio de casos. Dirigido por M.T. Sirvent y codirigido por S. Llosa. Los procesamientos estadísticos se iniciaron en el marco del trabajo de créditos de investigación Análisis del nivel educativo de riesgo de la población joven y adulta en argentina: actualización según censo 2010 (INDEC), en el que participaron como alumnos de la carrera de Ciencias de la Educación (FFyL. UBA): Juan Manuel Conde, Ileana Grigoni Inés Mendonça, Verónica Saffores, Natalia Sangregorio,

15 años que alguna vez asistieron a la escuela y ya no asisten, el 12,7 % de la población nacional posee como máximo nivel educativo alcanzado el primario incompleto, lo que representa una frecuencia de 3.117.102 personas. A ellas hay que sumar las 528.349 personas mayores de 15 años que nunca asistieron a la escuela, lo que representa el 1,7 % de la población. Si bien en la Ciudad de Buenos Aires el porcentaje de población con nivel primario incompleto se reduce a un 3,3%, lo que implica a 66.648 personas, si tomamos a la población total de la ciudad de 15 años y más con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el 9% se ha quedado con primario incompleto como máximo nivel educativo alcanzado. En la población sin NBI este porcentaje se reduce a un 3%. Los datos son más significativos para el nivel secundario: entre las personas provenientes de hogares pobres, el 56% no ha podido concluir los estudios de nivel medio<sup>6</sup>, mientras que dentro de la población proveniente de hogares no pobres, el 28% está en esa misma situación. Estos datos denuncian la mayor probabilidad que existe para las personas de hogares pobres de no ingresar o solo conocer el nivel primario. Si agregamos a estos datos el hecho de que el censo abarca a la población entre 15 a 64 años, el número de personas que nunca ha ido a la escuela o se ha quedado con el nivel primario incompleto aumenta aún más. Como plantea Rosa María Torres (2008), parecería que superada la edad de 64 años las personas dejan de ser consideradas sujetos de derecho a la educación.

Es decir que aunque la Argentina sea considerada dentro de los parámetros internacionales con altos índices de alfabetización, esta perspectiva varía según a qué se

---

Melina Silveira, con la coordinación de P. Topasso, en base a la información estadística del INDEC, Censo 2010.

6 Aunque en Argentina desde la Ley Nacional de Educación (Ley 26.206/06) el nivel secundario sea obligatorio, la realidad aún del ejercicio del derecho a la educación está muy lejos de cumplirse.

considere estar alfabetizado. Desde nuestra perspectiva y como siempre lo explicitamos, la alfabetización es un proceso que se da a lo largo de toda la vida de las personas, que implica la apropiación de prácticas del lenguaje históricas, culturales, identitarias, lingüísticas, cognitivas, que involucran conocimientos sobre el sistema de escritura, los géneros, el lenguaje escrito y las prácticas de lectura y escritura que circulan socialmente (Bautier y Bucheton, 1997). Si se considera que la alfabetización es un proceso de apropiación de la lengua escrita en relación con la multiplicidad de usos sociales en los que la misma está inmersa, un proceso de naturaleza lingüística que conlleva el desarrollo de procesos cognitivos de lectura y escritura y de prácticas culturales que los constituyen (Zamero *et.al.*, 2009), la situación pasa de “*estar dentro de buenos parámetros internacionales*” al deber de resolverse desde el Estado un problema urgente y alarmante en el marco del derecho a la educación.

Desde nuestra postura, el analfabetismo es un claro signo de la desigualdad y exclusión social, íntimamente relacionado con la reproducción del nivel educativo de riesgo y la obturación de procesos reflexivos y de demandas por procesos de educación permanente (Sirvent, 1992; Sirvent y Llosa, 1998). El concepto de nivel educativo de riesgo hace referencia a la probabilidad estadística que tiene un conjunto de población de quedar marginado de la vida social, política y económica según el nivel de educación formal alcanzado, en las actuales condiciones sociopolíticas y económicas impuestas por este modelo neoliberal en la economía y neoconservador en lo político. Se considera a una persona en situación de riesgo educativo si no ha podido completar la escuela secundaria (ya sea con primaria incompleta, primaria completa o secundaria incompleta). Esto significa que, a menor nivel

educativo alcanzado, menor adquisición de las herramientas básicas que las personas necesitan para desenvolverse en una sociedad letrada, lo que se vincula con mayores posibilidades de quedar marginadas de la vida social, política y económica que caracteriza a las sociedades actuales. Asimismo, esta situación se vincula con la obturación de procesos de toma de conciencia sobre los propios derechos y la consecuente posibilidad de demandar por seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida. Aquí nos enfrentamos con el principio de avance acumulativo: cuanto más educación formal se alcanza, más y mejor educación para toda la vida se demanda individual y socialmente (Sirvent, 1992; Sirvent y Llosa, 1998).

En trabajos anteriores hemos denunciado el círculo vicioso de la exclusión como situación inversa, en el caso de personas que han quedado sin acceso al sistema de escritura: cuanto menor es el conocimiento sobre dicho sistema, más probabilidades de volver a dejar los espacios educativos, desde la idea de que ese *“es un mundo al que no se puede acceder”*. Ya veremos más adelante cuáles son las razones frecuentemente adjudicadas por las personas en riesgo educativo, vinculadas a la imposibilidad de acceso a dicho mundo. En este sentido, dar cuenta de quiénes son los sujetos que constituyen la demanda efectiva y potencial por educación primaria a partir de nuestra experiencia de trabajo en docencia e investigación, puede contribuir a una descripción densa acerca de quiénes constituyen lo que consideramos el extremo del nivel educativo de riesgo, para luego visibilizar cuáles son las barreras para el acceso, permanencia y continuidad en el sistema educativo “obligatorio”, es decir, las limitaciones a la construcción de una demanda efectiva y permanente por más y mejor educación.

## **Personas jóvenes y adultas que se acercan a instancias de alfabetización y de terminalidad de nivel primario. Sujetos, condiciones sociales y pedagógicas: las tres hebras de la trenza**

Es sabido que quienes constituyen la demanda potencial y efectiva en las diversas ofertas de terminalidad de nivel primario de jóvenes y adultos no han podido ingresar y permanecer en el sistema educativo regular, mayormente por razones de injusticia social, por su situación de pobreza y marginación. Es una población que suele vivir en condiciones materiales de existencia degradadas, cuyo derecho a la salud, educación, trabajo, vivienda –entre otros–, ha sido y continúa siendo sucesivamente vulnerado por la violencia social e institucional.

Desde diversas dimensiones, podemos caracterizar a esta población como personas adolescentes, jóvenes y adultas, de 14 años en adelante. En muchos casos, llegan a los centros de terminalidad de nivel primario expulsadas del sistema primario ordinario, algunas con experiencias previas en la modalidad de jóvenes y adultos, otras transitando por primera vez una experiencia educativa en esta modalidad. La mayoría son mujeres: veremos en ejemplos concretos en el siguiente apartado cómo ha jugado la violencia de género como impedimento al acceso al sistema educativo en la infancia. Una gran parte de la población es migrante de provincias del norte del país o de países limítrofes, con lenguas madres diversas, como el aymara, el quechua o el guaraní. En ocasiones las personas inmigrantes, habiendo concluido estudios primarios en su país de origen, tienen la necesidad de validar su título obteniendo uno nuevo para continuar estudios. En otras, no han ido nunca a la escuela por vivir en zonas de campo, alejadas de la ciudad. La diversidad lingüística y cultural

que este fenómeno conlleva constituye un desafío a los procesos de enseñanza.

Parte de la población también está constituida por adolescentes, jóvenes madres a edad temprana, personas en situación de calle y/o en situación de consumo problemático, jóvenes judicializados en conflicto con la ley penal que requieren de contención y acompañamiento para sostener un espacio educativo. Muchas de las personas adultas son madres o padres que desean acompañar mejor a sus hijos en su trayectoria escolar y tienen como asignatura pendiente el obtener el título primario.

También concurren a los espacios de terminalidad personas que están aprendiendo a leer y escribir, cuyos procesos de alfabetización pueden pensarse como una trenza de tres hebras (Kurlat, 2011; Kurlat y Perelman, 2012): un entretreído entre las “*conceptualizaciones más genuinas*” acerca de lo que la escritura representa (producto del intento de los sujetos por desentrañar este objeto de conocimiento lingüístico-social a partir de sus prácticas culturales); las “*marcas de exclusión*” que han dejado huellas a lo largo de su historia en la visión de sí mismos como aprendices en general y como lectores y escritores en particular; y las “*marcas de enseñanza*” que se han ido forjando en sus experiencias educativas previas y actuales. Dichas hebras pueden llegar a formar nudos que será necesario desatar para promover prácticas alfabetizadoras más potentes. Desde nuestras investigaciones previas hemos evidenciado cómo el proceso de apropiación de la escritura en personas jóvenes y adultas constituye muchas veces un camino laberíntico con algunos recovecos que caracterizan de modo particular su alfabetización inicial, lo que conlleva desafíos para la enseñanza y necesidades específicas en la formación docente. Afirmamos que la alfabetización de personas jóvenes y adultas es mucho más compleja que la de los niños, y que no alcanza con

programas de pocos meses sostenidos por voluntariados, sino que requiere de tiempos prolongados de interacción continua con la cultura escrita para la formación de lectores y escritores autónomos y críticos en forma progresiva a lo largo de la vida; lo que conlleva la restitución del derecho a finalizar estudios de nivel primario y secundario.

Parte de la población que asiste a los centros de alfabetización y terminalidad de nivel primario, lo hace como contraprestación de un plan social. Cuando el mismo finaliza, muchas veces la continuidad en el espacio educativo también. Y cuando el plan está vigente, en ocasiones la condición es concurrir la mitad del tiempo de lo que la oferta provee. Por otro lado, una parte de la población que caracteriza a esta modalidad posee discapacidad intelectual, física, sensorial y/o emocional, y llega por primera vez a los centros y escuelas primarias para buscar un título que la escuela especial no les otorga, o tal vez nunca han ido a la escuela dada su condición. Las personas con discapacidad pueden llegar o no a través de articulaciones con escuelas especiales, con hogares de salud mental, con hogares convivenciales o de medio camino. La condición de discapacidad requiere de la formación docente en dispositivos diversos de apoyo al aprendizaje, adecuados a las distintas modalidades de aprendizaje. Y por último, la mayoría de la población está conformada por sujetos trabajadores, con trabajos precarizados o desocupados, personas que buscan ser incluidas en el mercado laboral. La formación en el trabajo demanda también intervenciones específicas al interior de la currícula propia de esta modalidad.

Como podemos ver, la educación primaria de jóvenes y adultos en nuestro país se caracteriza por la diversidad de nacionalidades, de lenguas, de edades, de historias, de trayectorias que conviven en un mismo espacio de terminalidad del nivel. Los procesos de aprendizaje se dan en un

contexto de inestabilidad y contingencia que está presente en todo momento como consecuencia de las condiciones de existencia que dejan en los estudiantes marcas de dolor y humillación, que contribuyen a la construcción de una imagen desvalorizada y negativa de sí mismos; una historia de exclusión que marca modos de pensarse como aprendices (Kurlat, 2011).

Esta imagen suele evidenciarse en la visión temerosa acerca de la propia capacidad de transitar la escolaridad, la vergüenza, el miedo al ridículo, la inseguridad afectiva, la culpa y el temor a un nuevo “fracaso escolar”. Es clave, en este sentido, la posura del educador para generar conciencia acerca de las posibilidades de participación y transformación de estas representaciones, desde espacios educativos que alojen, reciban, trabajen con los diversos procesos de aprendizaje desde los saberes construidos y los proyectos de vida de cada persona.

Las condiciones pedagógicas propias de los espacios de terminalidad de nivel primario complejizan la trama: la discontinuidad de los estudiantes, la simultaneidad de ciclos en un espacio reducido y muchas veces sin recursos didácticos; aspectos socioeconómicos caracterizados por escenas de violencia, muerte y vulneración de derechos de las personas que asisten; y aspectos político-institucionales como la falta de formación docente en el área, lo que conlleva sensación de soledad, frustración, aburrimiento y limitación para pensar la enseñanza en los educadores. Como ellos/as muchas veces dicen: “*ingresamos en laberintos de enseñanza, no sabemos qué hacer*” (Kurlat, 2014).

A lo largo de la historia de la educación de personas jóvenes y adultas, no ha sido frecuente ni sostenida la oferta de formación específica para educadoras y educadores, desconociéndose la especificidad de esta práctica. La preocupación por la situación educativa de esta población

implica pensar en la construcción de una red entre la educación infantil y la educación más allá de la escuela, y en la formación docente para la educación permanente. Está comprobada la incidencia de la educación del contexto familiar en la educación de las niñas, los niños y adolescentes (considerados destinatarios prioritarios de los sistemas educativos). Resulta falaz suponer que es posible mejorar la educación de la infancia sin atender a las personas jóvenes y adultas del entorno, sin mejorar su contexto familiar y comunitario. En algunos países se ha acuñado la expresión “bomba de tiempo pedagógica” (Kozol, 1990) para referirse a los hijos de las personas analfabetas o con baja escolaridad. El derecho a una educación permanente implica pensar en la educación percibida como necesidad y derecho de todos los individuos y grupos sociales a lo largo de toda la vida, a la posibilidad de que toda área de la vida cotidiana se torne espacio educativo, tanto dentro como “más allá” de la escuela (Sirvent, 1992; Sirvent, Toubes y Santos, 1999).

## **Historias de vida posibles: obstáculos a la efectivización de la demanda por educación**

En los procesos de conversión de una demanda potencial en efectiva, hemos identificado en nuestra experiencia de investigación la necesidad de romper con múltiples barreras sociales, culturales y económicas, que han impedido o dificultado acceder a la alfabetización en particular y a la terminalidad del nivel primario en general en la población joven y adulta. Compartiremos algunas de las historias que ilustran obstáculos al ejercicio del derecho a la educación, correspondientes a un grupo en proceso de alfabetización en un centro de terminalidad de

nivel primario de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>7</sup> Las mismas constituyen una pequeña muestra intencional de punto de partida, que no busca realizar generalizaciones, sino que describe dimensiones recurrentes y significativas en grupos en proceso de alfabetización y terminalidad de nivel primario desde la construcción de categorías de análisis con fertilidad teórica, con posibilidad de transferencia a otras personas y situaciones.

*Rosa (63 años): Yo me he quedado de 10 años, de mi papá, de mi mamá se murieron, y yo viví con mi abuelita. Y mi abuelita, en vez de enseñarme o enviarme al colegio o mandarme a la escuela, me mandó de empleada a cuidar a los chicos, allá al campo. Y en el campo yo cuidaba, hacía, y ellos iban al colegio. Con mentiras dijeron que a mí tenían que enseñarme, pero no me enseñaron nada. Esto era en Cochabamba, en una provincia. En Aiquile. He estado en Aiquile dos años, en Tintín, más adentro, otros dos años. Después de ahí me vine porque le pagaban a mi abuela, a mí no. Porque a veces, yo por hacer las cosas, les hacía dormir a los chicos de mi patrón, por hacer la comida, lavar la ropa, tender las camas, asear la casa, y de noche no podían dormir los chicos porque lloraban, querían jugar porque de día les hacía dormir por hacer las cosas. [...] Y de ahí me pegaban, me tiraban de mi oreja... Yo no tenía a nadie a quien contarle y tenía que aguantar porque no había a dónde ir, tenía 12 años. Después de dos años que me han entregado, me volví a la casa de mi abuela y otra señora vino y a La Paz me llevó y en La Paz otros dos años estuve. Y de ahí otra vuelta me fui a Cochabamba de nuevo, y así vendiendo una cosita, otra co-*

---

7 Las mismas constituyen evidencia empírica de la investigación posdoctoral actual: "Intervenciones didácticas en la alfabetización inicial de personas jóvenes y adultas. Estudio participativo de caso desde la epistemología constructivista", con beca posdoctoral CONICET. Becaria: Dra. Marcela Kurlat, Directoras: Dra. María Teresa Sirvent y Dra. Flora B. Perelman.

sita, defendiéndome, he crecido sin saber leer. [...] Nunca fui a la escuela. Tenía mis primas que iban a la escuela, hacían sus 'eses' pero a nosotros no nos mandaban. Más preferencia le daban a ellas, a nosotros nos hacían recoger leña, nos mandaban al campo, así hemos vivido. Después ya me junté con mi marido, el papá de mis hijos, no me casé. Después él era muy tomador, borracho, hasta ahora. Y como no sabía la ley, cómo era la separación ni nada, sigo aguantando hasta ahora. Yo me vine de allá, mi hijito nació con sus pies mal, y a mis dos hijos los dejé con su abuela y yo me vine con dos, al enfermito me lo traje de 8 meses y al mayorcito me lo traje de 2 añitos. Me vine así sin documento, la cédula boliviana tenía. Y mis hijos tenían su certificado de nacimiento. Y no sabía cómo sacar nada. Yo me pasé por la tranca, compré el boleto y me vine en tren, cuando estaba Alfonsín. Y de ahí yo me he venido hasta Tartagal de noche. Me pillaron, documento me pidieron, y yo le alcancé mi cédula boliviana y su certificado de mis hijos, me bajaron al otro tren, otra vuelta a la frontera, me botaron. De ahí me puse a llorar donde está la bandera de Bolivia, en la frontera. Y de ahí pregunté y estaba llorando y le pregunté a un joven que era conocido de mí y me dio el número de mi hermano, y de ahí vino mi hermano y me trajo. Documento ya sacó y entré aquí. Y pa' 3 meses nomás me dieron permiso. Y aquí he llegado, y él ha estado costurando, yo cocinaba, limpiaba, a mi hijo le llevé al hospital Piñero y se sanó mi hijo. Y de ahí cuando ya era 3 meses mi hermano me dijo "tienes que irte porque allí tienes 2 hijos", de nuevo me he ido a Bolivia y ya vine con 4 hijos. No comía, por darle de comer a mis hijos primero. Me he enfermado de tuberculosis, he estado enferma, en el Muñiz me curaron. Después aquí he estado vendiendo jugos, me hacía rellenos de papa, anticucho, hacía dulce de manzana acaramelado, eso me vendía. [...] Yo a mis hijos siempre les llevaba a la escuela, al colegio, y más procuraba, no va a ser igual

como yo. Y cuando he llegado, nomás conocía el número, el color, no sabía ahí nomás dónde ir. Aquí una señora me ha dicho: “¿por qué no vas a la escuela y ahí te puedes enseñar?” Porque yo lloraba, les decía: “ustedes saben leer pero yo no”. Y de ahí vine aquí con vergüenza, y me miraban, tenía vergüenza. Y cuando el profesor Diego me dijo: “esto así se lee, esto así se lee, esto es ‘a’, esto es ‘o’”, así me enseñó él. Por eso yo estoy agradecida, un poquito ya sé. Acá me siento alegre, en mi casa me siento aburrida, aquí me siento tranquila. Ustedes son como si fuera mi familia. Les agradezco harto que estoy aprendiendo ya.

Cirila (46 años) me cuenta que nunca fue a la escuela, que esta es la primera vez: “Ni medio día fui a la escuela yo”. Cuando ella nació, su mamá murió; eran 6 hermanos y solo la mitad fue a la escuela, dice que “se criaron entre ellos”. Aprendió a leer y escribir algunas cosas en su casa, con sus hijos. Nació en la provincia de Potosí. Se enteró del centro educativo por amigas del barrio. Dice que cuando llegó estaba “bajándose” otra vez, se iba a ir porque pensaba que la iban a mirar mucho, tenía vergüenza, y se encontró con alguien y ya se animó a subir.

Sabina: Tengo 61 años. Nací en Bolivia, en Nor Chichas, Potosí. Ahora vivimos entre Camargo y Tarijas, en el medio. Cuando era chiquita vivía con mi mamá y con mi abuela, tenía chivos de mi abuela, cuidábamos de eso. Vivíamos en el campo. Y al lado de nosotros se ha muerto mi abuela. Esto es tuyo, de ustedes, decía. Se ha muerto y mi mamá ha quedado donde estaba, ahí se ha hecho casa con mi papá. A la escuela nunca he entrado. Mis hermanos sí entraban, y las mujeres para qué van a entrar, para hablar con los machos en las cartas, decía mi mamá. Las mujeres tenían que saber tejer, cocinar, limpiar, bordar, eso había que enseñar a las

*mujeres. Lavar, planchar, cocinar, limpieza. Por eso, nunca, nunca. [...] Mi marido, su papá de mis hijas, las mandó a la escuela. Trabajó él pa' mis hijas, tenían que estudiar. Quería que aprendan a leer, a estudiar, sino van a ser burros, decía. Mi hija Mercedes se recibió acá, todos papelitos recogió, ¿no ve? Entonces me ha gustado, con mi hija he venido, con la Mercedes y después con la Vilma he empezado a venir. Primeros días me enojaba, ¿se acuerda profe? Soy vieja, ¿para qué me va a servir? Después, no sabía ni mi nombre, ahora sé mi nombre. Mi firma también sé, ya sé hacer, ya. Ahora me gustó. Pero aquí nomás estudio, en la casa no tengo tiempo. Antes me enojaba, ahora me gusta. De aquí ha venido mi marido, ha entrado a la villa y de ahí no he vuelto más. Estoy contenta acá, me ha gustado.*

Felisa (47 años), nació en Tucumán y nunca fue a la escuela de niña. Vivía en el campo, estaba al cuidado de su mamá. Tiene certificado de discapacidad con diagnóstico de hipoacusia y retraso madurativo. Llega al espacio de terminalidad a través de vecinas del barrio.

*Julia (73 años): Nací en Wuarisata... Hay escuela en Warisata, ¿a mí por qué no me ha puesto mi papá, por qué no me ha puesto ahí? Sabe decir mi papá: varón nomás es, no es para mujer [...] He venido de pequeña, mi papá sabía casarme con otro hombre, y yo no quería casar con ese hombre, he escondido y venido. Me escapé a La Paz a los 15 años. Me conseguí un trabajo de cocinera, lavaba ropa, atendía. Poco ganaba. Después ya mi papá me ha pescado, cada mes ha venido. Se ha enfermado mi papá y se ha muerto. Yo tenía 20 años. Mi mamá se ha muerto también, en Bolivia. Cuando vine a Argentina tenía 30 años. Conocí a Manuel en Bolivia, La Paz. Nos conocimos nomás y nos enamoramos. Dijimos vamos a casar. Humilde era. Él había sido del cam-*

*po también. Yo cocinaba milanesa, pescado, asado, chuleta. Todo cocinaba, en olla grande. Mi hijo Sergio vino primero a Argentina, él me trajo. Manuel después ha venido. Mi hija Mariza me hizo venir a esta escuela. Quiero aprender.*

Palmira (36 años): *“No fui a la escuela por culpa de mis padres, porque era mujer y la hija mayor. Crecí odiando a mis padres. Lloraba, lloraba, crecí llorando.”* Dice que llegó al centro por Juanita, una compañera, y que enseguida se animó. *“Fue como volver a nacer venir a la escuela. Como cuando un bebé abre sus ojos por primera vez. Yo estoy muy agradecida. No voy a dejar de venir por nada del mundo. A veces me sorprendo de mí misma, de lo que estoy aprendiendo”.* A veces deja a su bebé con su hijo mayor para venir, y otras lo deja durmiendo.

Reina (17 años): también es de Bolivia. No fue a la escuela de niña porque era la única mujer, con diagnóstico de retraso madurativo y sus padres la dejaban encerrada en su casa, *“para cuidarme, profe”.*

Marcelo (40 años): es argentino. Concorre a escuela de educación especial, viene al centro a seguir aprendiendo y a conseguir un título que la modalidad de especial no otorga. *“Tengo este certificado yo, porque soy medio lento de la cabeza”*, dice, mostrando su certificado de discapacidad.

Marcelo, Reina, Palmira, Julia, Sabina, Cirila, Rosa y Felisa, conforman un pequeño grupo en proceso de alfabetización en un centro de terminalidad de nivel primario que funciona en una villa de la Ciudad de Buenos Aires. Un primer ciclo que funciona en un mismo espacio con segundo y tercero, en un grupo de 25 personas con dos docentes a cargo. Ellos y ellas dan cuenta de cómo el trabajo infantil, la vida alejada en el campo, el ser mujer, las muertes, el abandono, la violencia, la condición de discapacidad, son factores predominantes que muchas veces impiden la ida a la escuela en un sector de la población. Vidas migrantes,

llenas de dolor y de vergüenza, que se culpabilizan a sí mismas o a sus familiares por dicho impedimento. Las “*marcas de exclusión*” que se inscriben como procesos psicosociales, desde la construcción de ideas frecuentes: “*este mundo no es para mí*”, o “*no me da la cabeza para esto*”, que ya hemos denunciado sistemáticamente en nuestras investigaciones previas. Ideas acerca del aprendizaje y la enseñanza, como muestra Sabina, quien me dice un día, frente a la dificultad de interpretar qué nombres están escritos en la lista de presentes del día: “*¿Por qué no me pega, profe? ¿Por qué no me castiga así aprendo rápido?*”. Ideas que predominan acerca de las razones por las cuales millones de personas no han logrado finalizar la escuela aún: “*Porque son vagos, flojos*”, “*Son pobres, no alcanzan*”, “*Mi padre decía ‘mujeres no estudiar’, por eso*”. Y al trabajar sobre la idea de la educación como derecho y preguntar de quién es la responsabilidad de velar por que toda la población finalice sus estudios, se responde con frecuencia: “*primero, de los papás*”, “*segundo, de los profesores*”. Y tercero, a veces, se responde: del Estado.

Instalar la idea del rol del Estado como principal garante del derecho a la educación es una tarea ardua, que requiere de reflexión constante para la toma de conciencia acerca de que no es posible que haya “*774 millones de vagos en el mundo, o más de 3 millones de personas que no terminaron la escuela en este país porque no les da la cabeza. Con esta idea no estamos de acuerdo, no es lo que les pasó. Las ideas de machismo y pobreza, las vamos a seguir trabajando*”, dice un maestro en el aula.

La vergüenza, la culpa y la sensación de “nulidad”, la desvalorización de sí mismos como aprendices, lectores y escritores, son procesos psicosociales profundos que muchas veces impiden la permanencia y continuidad de los estudios en la población joven y adulta. Obturan una visión capaz de reconocer y denunciar lo que la sociedad ha generado a partir de mecanismos de exclusión y desigualdad.

Ya lo decíamos en una primera publicación diez años atrás: los estudios en el área de educación de jóvenes y adultos denuncian sistemáticamente la expulsión a edades tempranas de la educación inicial y su relación con el nivel socioeconómico de la población, con el agravio de sentirse los sujetos culpables y responsables del abandono que la misma institución promueve. Los motivos de deserción que frecuentemente las personas explicitan dan cuenta de la construcción de una visión negativa de sí mismas (ser “vagos”, no entender “nada”, poseer mala conducta); a partir de la cual los sujetos se adjudican la responsabilidad por haber dejado la escuela. Esta visión no deja ver la responsabilidad mayor que esta última posee en retener al alumnado, dentro de un sistema excluyente que responde a una construcción de sociedad. Es fundamental trabajar, en relación a estas visiones obturadoras, sobre quién posee la responsabilidad real de la educación permanente en función de los derechos ciudadanos, en la valorización y el análisis crítico de las experiencias de los sujetos que posibiliten representaciones diferentes sobre su historia en pos de transformar su vida cotidiana.

Los espacios de educación de jóvenes y adultos deberían poder constituirse en lugares de intercambio, reflexión crítica y objetivación de la realidad, que cuestionen dichas visiones obturadoras (Kurlat, 2007). La historia escolar de la infancia, cuando la hubo; las vivencias de exclusión de la escuela, situaciones familiares difíciles, conflictos con la ley penal, la reiterada violencia y abandono, dejan marcas que condicionan los modos de aprender en la actualidad: son las marcas que hemos denominado “*de exclusión*”, reencontradas una y otra vez en cada historia de cada nueva persona que asiste a un centro de terminalidad de nivel primario. Como también han denunciado Bélanger y Federigui:

Si demasiados jóvenes y adultos dudan en proseguir su formación o no están dispuestos a hacerlo, si se creen incapaces de ello, si no están informados sobre las posibilidades variadas de hacerlo, es primero a causa del contexto social que bloquea la participación y hace callar las aspiraciones. Son las condiciones de vida y el peso acumulado de las desigualdades a lo largo de toda una vida los que aniquilan y apagan los sueños (Bélanger y Federigui, 2004: 277-278).

Hoy lamentablemente estas ideas continúan vigentes y se siguen validando en cada nueva indagación. Barreras psicosociales que se erigen sobre las barreras socioeconómicas, y a la vez que se levantan sobre las barreras de las políticas públicas, las que abordaremos en el último apartado, a continuación.

## **La deuda desde las políticas públicas y las acciones del Estado: barreras sobre barreras**

Lo dicho hasta aquí conlleva el desafío de implementar desde diversas dimensiones (políticas públicas sociales y educativas, de formación docente, de recursos humanos y materiales), dispositivos que permitan alojar a los sujetos y promover la continuidad y la permanencia para el logro de la efectivización de la demanda desde el ejercicio del derecho a la educación permanente, tomando en cuenta la trama ya detallada. Es decir, saldar la deuda social y educativa con la población que se ubica en el extremo de derechos vulnerados y en el extremo de nivel educativo de riesgo.

A pesar de las proclamas internacionales y políticas públicas predominantes en los años recientes tanto en Argentina como en la región, y que dan prioridad a la educación “básica” de

jóvenes y adultos, incluida la alfabetización, nuestras investigaciones denuncian la desarticulación de ofertas y programas educativos, la ausencia de espacios de participación real de los educadores y de los jóvenes y adultos en la definición de esas políticas y la falta de acciones sociales integrales y universales desde la perspectiva de derechos humanos. Hay ausencia de propuestas con una verdadera intención de transformación, que tomen como base los resultados de las investigaciones que describen la complejidad de los procesos de alfabetización y de terminalidad de nivel primario de personas jóvenes y adultas, desde una concepción de educación como derecho a lo largo de toda la vida, desde la formación docente específica para el área, desde la articulación de la multiplicidad de la oferta existente, desde la mejora de las condiciones sociales, materiales, edilicias de dicha oferta, como responsabilidad indelegable del Estado.

En este sentido, y también desde nuestra experiencia, es llamativo el creciente protagonismo de los movimientos sociales en la elaboración de campañas de alfabetización y constitución de escuelas primarias populares, en las zonas –barrios y villas– de la Ciudad y la provincia de Buenos Aires, en las que no existen escuelas primarias de adultos o centros educativos de nivel primario.<sup>8</sup> Los lugares elegidos para alfabetizar o instalar escuelas primarias no son azarosos, sino que responden a lo que los movimientos identifican como lugares de mayor vulnerabilidad de la población, en los que la misma –cuando los hay– no se siente convocada por otros dispositivos educativos “estatales”.

En perspectiva histórica, la adopción de políticas de alfabetización o de formación básica de jóvenes y adultos desde

---

8 Ejemplos de ello son las Escuelas Primarias Populares del Movimiento Popular La Dignidad (ver Revista Decisión, *op. cit.*), la Campaña de Alfabetización “El futuro es nuestro” del Movimiento Popular La Dignidad, y la Campaña “Del papel al poder” del Frente Social y Político La Brecha, que implementa desde el año 2012 y 2014.

los organismos internacionales se remonta a 1964, año en que UNESCO, los Estados miembros y las agencias multilaterales emprenden el Programa Experimental Mundial de Alfabetización (PEMA), propuesto en la Segunda Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos realizada en Montreal en 1960 (Bélanger y Federigui, 2004). Hasta 1990, las agencias multilaterales y los gobiernos realizan demandas explícitas de “*lucha contra el analfabetismo*”. Se ha anunciado regularmente para fines de cada década la “*erradicación total del analfabetismo*”, pero al llegar a los períodos estipulados se han corregido los pronósticos y se ha afirmado que el final de la “*calamidad*” vendría al concluir la década siguiente. El año 1990 es proclamado por las Naciones Unidas como Año Internacional de la Alfabetización, convocándose a la Conferencia Mundial Educación para Todos. A pesar del viraje hacia una prioridad absoluta a las políticas de formación inicial básica de adultos, las propuestas no se tradujeron en la realidad de la legislación y los programas en los años que siguieron, denuncian los autores citados.

Desde el plano legislativo a nivel nacional, si bien han habido iniciativas anteriores, dados los límites del presente artículo haremos referencia a aspectos centrales de los últimos 10 años: en el año 2006 se promulgan en nuestro país la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 y la Ley de Educación Nacional N° 26.206. Ambas incluyen acciones específicas de gobierno para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA). La primera postula en su artículo 2°: “Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema” (inciso e). La Ley de Educación Nacional, por su parte, otorga condición de modalidad a la Educación de Jóvenes y Adultos, en tanto queda incluida dentro de...

... aquellas opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos (artículo 17).

En el artículo 46 la LEN define la modalidad de jóvenes y adultos como aquella destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de los niveles de escolaridad obligatorios, así como a brindar educación a lo largo de toda la vida. En el artículo 138 el Sistema Educativo se responsabiliza por los ciudadanos que no se han alfabetizado y/o no han finalizado la educación primaria y secundaria. La educación de personas jóvenes y adultas se asume en los documentos como responsabilidad pública de la que se debe hacer cargo el Estado Federal. El mismo se asume como garante del derecho a la educación y su responsabilidad es indelegable (Documento Base, CFE, 2010).

Durante el año 2008 se crea la Dirección de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos y se constituye la Mesa Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) integrada por representantes de todas las jurisdicciones del país. Como resultado del trabajo conjunto entre los responsables jurisdiccionales y el equipo de la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación de la Nación, se elaboran en los años sucesivos una serie de documentos base de la EPJA, orientados a discutir la política educativa y curricular del área. Los mismos señalan el deber de “llegar a las mayorías excluidas de la población y atender a su diversidad”,

superar la condición remedial y compensatoria que ha caracterizado a la modalidad y afianzar la identidad enmarcada en la Educación Permanente (Documento Base EPJA, Resolución del Consejo Federal de Educación (CFE) 87/09, 2009; Documento Base EPJA, Resolución CFE 118/10, 2010). Se menciona la necesidad “imperiosa” de la formación de educadores de la EPJA que debe ser atendida en forma prioritaria. El Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente (Resolución CFE 188/12) promulgado en diciembre del año 2012 establece los siguientes objetivos de la modalidad de educación de jóvenes y adultos: garantizar la alfabetización y la terminalidad del nivel primario y secundario, mejorar la enseñanza y el aprendizaje de la modalidad, fortalecer la gestión institucional. Se plantean las siguientes líneas de acción:

1. implementación curricular modular que garantice la movilidad y las trayectorias continuas de jóvenes y adultos en el territorio federal;
2. ampliación de la vinculación entre educación, trabajo, producción y contexto local;
3. formación específica para los educadores de la modalidad.

Durante el mes de mayo del año 2013, en una nueva Mesa Federal por la Modalidad Educativa de Jóvenes y Adultos, se explicita que si bien se avanzó en un camino de generación de algunas condiciones y detección de problemáticas vinculadas a la EPJA, las mismas no se resolvieron y se plantea que los datos del censo 2010 interpelan nuevamente a los programas existentes (en referencia al Plan FinEs<sup>9</sup> y al Programa

---

9 El Plan FinEs es un plan de finalización de estudios primarios y secundarios, de alcance nacional, creado en el año 2008. En línea: <<http://fines.educ.ar>>.

Nacional Encuentro de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos<sup>10</sup>) y que aún la modalidad de adultos se encuentra en una etapa de resarcimiento de derechos. En términos de educación permanente se plantea que el propósito de los planes y programas se orienta a que la educación de jóvenes y adultos pueda verse más allá de la terminalidad de los niveles que han quedado inconclusos. Se posula, además, el efectivo cumplimiento de la Resolución del CFE 118/10 y el objetivo de llegar al año 2016 con un 0,4% de analfabetismo. Sin embargo, el derecho a la alfabetización y a la terminalidad de los niveles primario y secundario de toda la población aún dista enormemente del horizonte de inclusión.

Los educadores de jóvenes y adultos continúan resolviendo en los centros educativos problemáticas sociales y asistenciales, relegando la tarea pedagógico-didáctica; luchando por sostener las sedes que los alojan provisionalmente y la continuidad de los programas; mientras la formación docente en el área de adultos ha sido desmantelada y la desarticulación entre los discursos y la realidad sociopedagógica es evidente. Volvemos a mencionar: es necesaria la gestión política de propuestas de alfabetización y de terminalidad del nivel primario con una verdadera intención de transformación, desde una concepción de educación como derecho a lo largo de toda la vida, desde la formación docente específica para el área, desde la articulación de la multiplicidad de la oferta existente, desde la mejora de las condiciones sociales, materiales, edilicias de los centros, como responsabilidad indelegable del Estado.

---

10 El Programa Nacional de Alfabetización Encuentro se ha puesto en marcha desde el Ministerio de Educación de la Nación en el marco de la Década por la Alfabetización 2003-2012 declarada por las Naciones Unidas. El mismo está orientado a personas de 15 años y más y se lleva a cabo por alfabetizadores voluntarios. Dicho programa se implementa desde el año 2004 desde el Ministerio de Educación en convenio con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). En línea: <<http://www.me.gov.ar/alfabetizacion>>.

Mientras las políticas públicas no tomen en cuenta la complejidad profunda de los procesos de alfabetización inicial –en el marco de espacios de terminalidad de nivel primario– de personas jóvenes y adultas que nuestras investigaciones evidencian (Kurlat, 2011; Kurlat y Perelman, 2012; Kurlat, 2016), estará condenada a repetir el círculo de exclusión, quedando atrapada en laberintos sin salida, inscrita en relaciones de desigualdad. Como también hemos denunciado en numerosas ocasiones y hemos ilustrado en el presente texto, millones de personas en Argentina aún viven en condiciones materiales de existencia degradadas, cuyos derechos humanos son sucesivamente vulnerados, y que constituyen en su mayoría la matrícula de demanda efectiva de los espacios de terminalidad de nivel primario.

Dichas condiciones de existencia parecieran ser internalizadas dejando marcas de dolor, humillación y vergüenza que contribuyen a la construcción de una imagen desvalorizada y negativa de sí, una historia de exclusión y humillación que marca modos de pensarse a uno mismo como aprendiz, como lector y escritor. Esta imagen suele evidenciarse en los centros educativos desde la sensación de nulidad sobre uno mismo como aprendiz, la visión temerosa acerca de la propia capacidad para transitar la escolaridad, la vergüenza, la desvalorización y la culpa, negando los conocimientos y estrategias lectoras construidos en la vida cotidiana.

Cuando la imagen negativa de sí es predominante, puede generarse un nuevo abandono de la escuela, desde la idea de que “*ese no es un mundo que merece ser habitado*”. Decimos que la población que ingresa a espacios de terminalidad de nivel primario de jóvenes y adultos constituye una “*demandada efectiva en la cuerda floja*”, dado que el extremo de nivel educativo de riesgo favorece la frágil búsqueda de una nueva chance educativa de la que se puede “volver a caer” en cualquier momento por lo endeble del camino. Este concepto se vincula con afirmaciones de estudios

propios antecedentes, en los que se manifiesta el “*círculo vicioso de la exclusión*”: cuanto menos conocimientos se tienen sobre el sistema de escritura, mayores son las posibilidades de que las personas dejen de concurrir a los espacios de terminalidad de nivel primario. La vergüenza como marca, la sensación de nulidad y la percepción de que la escuela es “un lugar para otros”, son constitutivos de la no continuidad en dichos espacios. Como plantea Broitman (2012), la relación con el conocimiento en las escuelas de adultos convive con “viejas vergüenzas” –“vergüenzas internalizadas” diría De Gaulejac (2008)– que inscriben y direccionan los procesos de aprendizaje que allí se desarrollan y dificultan el logro de las aspiraciones educativas.

Desde nuestra mirada teórica, el análisis de los procesos que enmarcan el aprendizaje de la lectura y la escritura en los diversos espacios de alfabetización y de terminalidad de nivel primario, permite ir identificando pistas acerca del crecimiento del adulto en su mirada hacia sí mismo, hacia el otro, hacia el entorno; una mirada que puede facilitar el reconocimiento de necesidades de saber o de conocer, así como de demandar por el ejercicio de sus derechos, no reconocidos hasta el momento, sobre todo por el atribuirse a sí mismos la culpabilidad de la exclusión. Ese reconocimiento de necesidades puede traducirse en la identificación de demandas por mayor y mejor educación tanto a nivel individual como fundamentalmente colectivo, asociadas a un proyecto con sentido social y comunicativo.

La gran deuda de las políticas públicas continúa siendo, por un lado, la generación de espacios de formación docente específica que puedan contemplar la complejidad de la educación de jóvenes y adultos, en articulación con una oferta de terminalidad de los niveles obligatorios que responda, al mismo tiempo, a las necesidades reales de los sujetos que allí asisten, desde la articulación con las políticas económicas, culturales, sociales, pedagógicas y didácticas necesarias.

## Bibliografía

- Bautier, E. y Bucheton, D. (1997). Les pratiques sociolangagières dans la classe de français? Quels enjeux? Quelles démarches? (¿Las prácticas sociales del lenguaje en la clase de francés? ¿Qué desafíos? ¿Cuáles procesos?) En: *Repères. Institut National de Recherche Pédagogique*, vol. 15, núm. 13, pp. 11-25. Traducción Flora Perelman.
- Bélanger, P. y Federigui, P. (2004). *Análisis transnacional de las políticas de la educación y de la formación de adultos. La difícil liberación de las fuerzas creativas*. Buenos Aires, FFyL-UBA/Miño y Dávila.
- Broitman, C. (2012). Adultos que inician la escolaridad: sus conocimientos aritméticos y la relación que establecen con el saber y con las matemáticas. Tesis de Doctorado en Educación. La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. (Dir: Charlot, B. y Castedo, M). No publicada.
- Buitron, V.; Cruciani, S.; Kaufmann, C; Kurlat, Marucco, M.; Ronzoni, A.; Serrano, M.; Topasso, P.; Toubes, A.; Vignau, S. (2008). Procesos de enseñanza y aprendizaje de la lectura y la escritura en el aula de jóvenes y adultos. Estudio comparativo de casos. En *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, Año 30, Núm.2. México, CREFAL.
- De Gaulejac, V. (2008). *Las fuentes de la vergüenza*. Buenos Aires, Mármol Izquierdo.
- Kozol, J (1990). *Analfabetos USA*. Barcelona, El Roure, Citado por J. Rivero en: Educación y pobreza: Política, estrategias y desafíos. Seminario Regional "Políticas compensatorias en educación" – UNESCO; Buenos Aires, octubre 1998.
- Kurlat, M. (2007). Jóvenes con primaria incompleta en la búsqueda de una segunda chance educativa. Estudio de caso en el barrio de Lugano. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, IICE-UBA*, año XIV, Núm.25, pp. 56-63. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- (2011). Procesos de alfabetización inicial en jóvenes y adultos: hacia un nuevo contexto de descubrimiento. En Castorina, J. A. y Orce, V. (comps.), *Investigadores/as en formación: discusiones y reflexiones para un pensamiento crítico en educación*, tomo 2, pp. 159-176. Buenos Aires, Secretaría de Publicaciones de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- (2011). Procesos de alfabetización en jóvenes y adultos: Ismael y sus laberintos de escritura. En *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, vol. 2, núm. 33, pp. 69-95.

- (2014). El "culto a las letras" en los procesos de alfabetización inicial de personas jóvenes y adultas: un obstáculo en los caminos de escritura. En *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, año 36, núm.1, pp. 59-90. México, CREFAL.
- (2014). Procesos de lectura y escritura en personas jóvenes y adultas: caminos hacia otros mundos posibles. En *Revista Decisio, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe*, núm. 37, pp. 3-10.
- (2014). La historia de Gabriel, entre el mundo de la escuela y el mundo de los diarios. En *Revista Decisio, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe*, núm. 37, sección Testimonios.
- Kurlat, M. y Perelman, F. (2012). Procesos de alfabetización inicial en personas jóvenes y adultas ¿Hacia una historia de inclusión? En *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, Núm.31. Buenos Aires, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras-UBA.
- Sirvent M.T. (1992). Políticas de Ajuste y Educación Permanente: quiénes demandan más educación? En *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (FFyL-UBA)*, año 1, núm.1. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- (1996). La educación de jóvenes y adultos en un contexto de políticas de ajuste, neoconservadurismo y pobreza. En *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (FFyL-UBA)*, año 5, núm. 9. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Sirvent M.T. y Topasso P. (2007). Análisis del Nivel Educativo de Riesgo de la población joven y adulta en Argentina. Notas para una política educativa. Documento de la Cátedra de Educación No Formal, Modelos y Teorías. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Sirvent M.T., Toubes, A. y Santos, H. (2009). Desarrollo sociocultural y educación permanente: la educación de jóvenes y adultos. En Castorina, J.A. y Orse, V. (coord.), *Anuario 2008 – IICE, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*. Buenos Aires, FFyL-UBA.
- Sirvent M.T. y Llosa S. (1998). Jóvenes y Adultos en Situación de Riesgo Educativo: análisis de la demanda potencial y efectiva. En *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, núm. 13; Buenos Aires, FFyL-UBA.
- (2001). Jóvenes y Adultos y educación en la Ciudad de Buenos Aires. En *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, año 10, núm. 18. Buenos Aires, FFyL-UBA/Miño y Dávila.

Zamero, M. (2009). Algo más que las primeras letras: alfabetización inicial. En Zamero, M. *et. al.*, *La formación en investigación inicial de los futuros docentes* (versión preliminar, no publicada).

## Documentos

Argentina. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda (2009). Censo de Hogares y Población Villas 31 y 31 bis. En línea: <[http://www.estadistica.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/buscador.php?menu\\_id=18675](http://www.estadistica.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/buscador.php?menu_id=18675)>.

Argentina. Acuerdo marco para la educación de jóvenes y adultos. Documentos para la concertación serie A-21. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Consejo Federal de Cultura y Educación, Septiembre 1999. En línea: <[www.fmmeducacion.com.ar/Sisteduc/Curricular/a21](http://www.fmmeducacion.com.ar/Sisteduc/Curricular/a21)>.

Argentina. Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075, 2005. En línea: <[www.fmmeducacion.com.ar/Leyes/ley26075\\_de\\_financiamiento](http://www.fmmeducacion.com.ar/Leyes/ley26075_de_financiamiento)>.

Argentina. Ley Nacional de Educación N° 26.206, 2006. En línea: <[www.me.gov.ar/doc\\_pdf/ley\\_de\\_educ\\_nac.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf)>.

Argentina. Consejo Federal de Educación (2010). Educación Permanente de Jóvenes y Adultos. Documento Base, Aprobado para la discusión por Resolución CFE N° 118/10. En línea: <<http://de-jovenesyadultos.mendoza.edu.ar>>.

Argentina. Consejo Federal de Educación (2009). Educación Permanente de Jóvenes y Adultos. Documento Base, Aprobado para la discusión por Resolución CFE N° 87/09. En línea: <[www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res09/87-09-anexo01.pdf](http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res09/87-09-anexo01.pdf)>.

Argentina (2008). Informe Nacional sobre el desarrollo del aprendizaje y la educación de adultos. Actuación CONAPLU N°95/7 República Argentina. Para la CONFINTEA VI 2009. En línea: <[www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/UIIL/Argentina.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/UIIL/Argentina.pdf)>.

UNESCO (2009). VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos. Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable. Marco de acción de Belem. En línea: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001814/181414s.pdf>>.



## Experiencias de formación en el Plan FinEs 2: un abordaje pedagógico desde la perspectiva (auto)biográfica y narrativa

*María Eugenia Míguez<sup>1</sup>*

El presente artículo se enmarca en el proyecto de investigación UBACyT 2014-2017 “La conformación del campo pedagógico: sentidos y disputas en torno de las desigualdades y diferencias en educación” actualmente en curso en el Instituto de Investigación en Ciencias de la Educación, Filosofía y Letras, UBA. El eje en el cual se inscribe este trabajo consiste en describir y comprender cómo se articulan y receptionan, en diferentes ámbitos institucionales y organizacionales del campo pedagógico, diversos sentidos en disputa en torno del derecho a la educación y de los recientes discursos político-educativos acerca de la obligatoriedad de los estudios secundarios. El artículo posee un triple propósito. Por un lado, describir el Plan de Finalización de Estudios Secundarios (FinEs 2) desde el marco normativo. Esto nos permitirá conocer y contextualizar esta política educativa en el marco de la

---

1 Lic. En Ciencias de la educación (UBA). Becaria de maestría UBA. Investigadora tesista del Proyecto UBACyT “La construcción social del cambio educativo. Desigualdades y diferencias en el campo pedagógico” (2014-2017). Integrante del Programa de Extensión “Red de Formación Docente y Narrativas Pedagógicas” de la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil (FFyL, UBA).

modalidad de educación de jóvenes y adultos. Por otro, resaltar las miradas de los sujetos, especialmente de los estudiantes para conocer y comprender sus experiencias y vivencias en el Plan. Esto es, analizar las experiencias de formación de los estudiantes, a partir de la construcción y reconstrucción narrativa y reflexiva de sus experiencias. Por último, y a partir de lo anterior, buscaremos reflexionar acerca de las dimensiones que resaltan los estudiantes como significativas y formativas en su tránsito por el Plan FinEs 2.

## **El Plan FinEs 2 en la Provincia de Buenos Aires**

Si consideramos que las leyes educativas dejan instalado un horizonte hacia el cual cada sociedad decidió avanzar, estas se convierten en un proyecto político que dinamiza el espacio de las políticas públicas (López, 2007). En este sentido diversas producciones académicas han centrado sus referencias en las rupturas y continuidades entre la reforma educativa de los años noventa y las que actualmente se encuentran vigentes (Feldfeber y Gluz, 2011). Una de las rupturas significativas que establece la Ley de Educación Nacional N°26.206 (LEN) respecto a la Ley Federal de Educación N° 24.195 (LFE) es la expansión en los años de obligatoriedad en la escolaridad convirtiendo los estudios secundarios en obligatorios. Es en el marco de la LEN que la Educación de Jóvenes y Adultos cobra un renovado impulso constituyéndose como una “modalidad” más dentro del sistema educativo, lo que la diferencia del lugar asignado en la LFE, esto es, dentro de “regímenes especiales”.<sup>2</sup>

---

2 Enunciados en el capítulo VII de la LFE, artículo 30.

En este contexto posneoliberal<sup>3</sup> (Ceceña, 2008), caracterizados por gobiernos con tendencias de nuevo signo tanto en la Argentina como en otros países latinoamericanos, se insiste en la implementación de programas educativos y de formación profesional destinados a poblaciones en situaciones tanto de vulnerabilidad económica como en el ejercicio del derecho a la educación. El Estado es quien ocupó un rol central en la construcción de las políticas públicas, en especial en la promoción de políticas sociales (Arcidiácono y Zibecchi, 2017). En este período se promulgan leyes y programas, tales como la Ley N° 26.058 de Educación Técnico-Profesional (2005), la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (2005), Ley N° 26.206 de Educación Nacional (2006), Ley de Educación Sexual Integral (2006), Conectar Igualdad (2010), por nombrar algunos. Esta legislación, junto a la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires (LEP) N° 13.688, sentaron las bases y ampararon una serie de políticas orientadas a la promoción de la asistencia escolar.

En el marco de la obligatoriedad de la educación secundaria y teniendo en cuenta los datos arrojados por el último censo nacional (2010)<sup>4</sup>, el Estado toma como prioritaria la

---

3 Ceceña sugiere respecto al posneoliberalismo que "la incertidumbre acerca del futuro lleva a caracterizarlo más como negación de una etapa que está siendo rebasada. Si la modalidad capitalista que emana de la crisis de los años setenta, que significó una profunda transformación del modo de producir y de organizar la producción y el mercado, fue denominada por muchos estudiosos como posfordista; hoy ocurre lo mismo con el tránsito del neoliberalismo a algo diferente, que si bien ya se perfila, todavía deja un amplio margen a la imprevisión" (Ceceña, 2008: 3).

4 Según los datos censales para el año 2001, en Argentina había 767.027 personas analfabetas entre la población de 10 años y más edad. Al momento del siguiente censo en 2010, la población analfabeta se redujo en un 16%, siendo 641.828 las personas que no sabían leer y escribir. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, con un total de población en el año 2010 de 15.625.084 (teniendo en cuenta los 24 partidos y el interior de la provincia de Buenos Aires), se registró una tasa de analfabetismo de 1,4%, un 0,2% menos que en el año 2001 (1,6%). En relación al nivel de enseñanza secundario aprobado en la provincia de Buenos Aires (exceptuando el interior) para

terminalidad educativa. En la provincia de Buenos Aires se impulsa el Plan Provincial de Finalización de Estudios Obligatorios y Vuelta a la Escuela, y dentro de este, el Plan FinEs 2 (Finalización de Estudios Secundarios) comienza a tener mayor protagonismo. Su lanzamiento a nivel nacional se produjo en el año 2008, implementándose en la Provincia de Buenos Aires en el 2009, a través de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE). En la primera etapa sus acciones estuvieron destinadas a dar respuesta a “personas mayores de 18 años que habiendo terminado de cursar como alumnos regulares el último año de la educación secundaria no obtuvieron su título por adeudar materias” (Res. 3520/10).

Este programa fue conocido como FinEs-COA. En el año 2010, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, a través de la Resolución 3520/10 se establece que el Plan FinEs 2 está destinado a “jóvenes, adultos y adultos mayores a partir de los 18 que no cumplieron la educación secundaria y en especial las cooperativas que forman parte del Plan ‘Argentina Trabaja’ y aquellas entidades gremiales que nuclean trabajadores organizados” (Res. 3520/10). En el año 2012 se suma la sanción de la Disposición 99/12; aquí el concepto de trayectoria previa comienza a tomar fuerza, expresado de la siguiente manera:

Que dicho Plan Provincial ofrece a los jóvenes, adultos y adultos mayores que se incorporan al mismo, el reconocimiento de sus trayectorias escolares previas aprobadas en escuelas de la ex Educación Media, ex

---

la población de 20 años y más fue de 1.440.340, dentro de un total de población de 6.556.422. De acuerdo a los datos censales, entre la población de 18 años y más, no ocurrieron, entre 2001 y 2010 (censos), cambios significativos en la asistencia escolar, la cual se mantuvo en torno al 37% para la población entre 18 a 21 años, y apenas ascendió del 5% al 6% a partir de los 25 años (Sverdlík, Austral, 2013: 30).

Nivel Polimodal, ex Educación Secundaria Básica, ex Educación General Básica, Educación Secundario y Educación de Adultos, a los efectos de posibilitar la finalización de estudios del nivel (Res. 99/12:1).

El Plan remarca la necesidad de facilitar el tránsito de los estudiantes en el sistema educativo, garantizando la inclusión de los mismos en el año de estudios correspondiente a sus trayectorias previas. Por ello la importancia de reconocer el trayecto educativo ya recorrido y aprobado. Otra cuestión interesante que aparece en la Disposición 99 es la posible relación entre alternativas pedagógicas, demanda social y organizaciones sociales:

El Plan Provincial de Finalización de Estudios Obligatorios, en el marco del Plan Nacional FinEs, propone en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires alternativas pedagógicas que atienden la demanda de los diversos sectores de la sociedad tales como organismos del estado nacional, provincial, municipal, universidades, cooperativas, sindicatos, organizaciones sin fines de lucro, entre otras (Disp. 99/12:1).

En consonancia con lo anterior en la Resolución N°444/12 aparecen los distintos rasgos que asume el Plan Provincial de Finalización de Estudios Obligatorios para el ciclo 2012, el Plan FinEs aparece como una respuesta del Gobierno Nacional de gestión conjunta con la Provincia de Buenos Aires:

Se implementa a través de un modelo de gestión conjunta que asocia y articula las capacidades y acciones del Ministerio de Educación de la Nación, con la Dirección General de Cultura y Educación en la Provincia de Buenos Aires y además con organizaciones

sindicales, empresariales, cooperativas, asociaciones civiles y comunitarias, entre otras (Res.444/12).

La resolución subraya que la acción conjunta de la gestión de los distintos niveles del Estado procura mejorar la propuesta con el compromiso de los sujetos del sistema educativo y social para implementar modelos institucionales adaptados a las necesidades de los destinatarios:

La educación para todos y a lo largo de toda la vida, es un derecho social. El cumplimiento de este derecho se expresa en el presente Plan que constituye una oferta educativa concreta y específica para que todos los jóvenes y adultos finalicen sus estudios primarios y secundarios (Res. 444/12).

Los lineamientos curriculares generales del Plan establecen que la propuesta curricular es de 3 años organizados cuatrimestralmente, con orientación en Ciencias Sociales y Gestión y Administración (Res. 6321/95). La modalidad es presencial, con asistencia de dos días por semana. Las comisiones pueden funcionar de mañana, tarde o turno vespertino de acuerdo a la disponibilidad horaria de los estudiantes y las sedes disponibles. Las sedes podrán funcionar en instituciones educativas de la modalidad de Adultos o en espacios públicos y privados que reúnan las condiciones necesarias para el desarrollo de las clases. La designación de los docentes se realiza a través de las Jefaturas Distritales. Se solicita DNI, currículum, título habilitante y una propuesta pedagógica elaborada a partir de una selección y adecuación de los contenidos presentes en la Res. 6321/95. Cada CENS (Centro de Educación de Nivel Secundario) referente será el responsable de emitir las certificaciones correspondientes. Las designaciones docentes son por cuatro meses con una retribución

mensual correspondiente a horas cátedra de nivel medio. La supervisión está a cargo del Inspector de la Modalidad de Educación de Adultos. Además, el Plan cuenta con coordinadores administrativos, talleristas o articuladores (figura perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social).

Otro actor social importante en el desarrollo del Plan FinEs 2 en el territorio son las organizaciones sociales, quienes no solo proponen sedes sino también se ocupan de relevar y recolectar documentación de estudiantes para que inicien su cursada, esto lo realizan a través de los “referentes de sede”. Tal como observamos en el Plan FinEs confluyen diversos actores. Es posible aseverar que las permanentes interacciones que se tejen entre Desarrollo Social y Educación en la construcción cotidiana del Plan –y las diversas instancias de cooperación y conflicto que se van hilvanando–, lejos de paralizar su despliegue, tienden a resultar productivas, en un contexto en el que todos coinciden en que se necesitan mutuamente. Acordamos con Finnegan y Brunetto (2015) quienes sostienen:

Esta productividad se vincula con la intervención de un tercer grupo de actores: aquellos cuya cotidianidad transcurre en la base del Plan, en las sedes en donde los sujetos y grupos se reúnen para cursar los estudios. Este grupo incluye a los referentes de las organizaciones que las gestionan, las cuales se han ido diversificando desde la presencia dominante de las cooperativas del “Argentina Trabaja”. Constituyen un conjunto sumamente heterogéneo que, desde la posición específica que cada uno ocupa en el Plan, se apropia de la política y pugna para que se garantice la continuidad de las actividades (Finnegan y Brunetto, 2015: 391).

La última resolución aprobada referente al Plan FinEs 2 fue la 1/2015 de diciembre del 2015. Allí el Director General de Cultura y Educación resuelve dar continuidad al Plan FinEs en la Provincia de Buenos Aires en el marco del Plan de Finalización de Estudios Obligatorios.

El marco normativo mencionado constituye una pieza clave para indagar acerca de cuáles son los recorridos que habilita el Plan para la terminalidad educativa, quienes son los sujetos que transitan por el FinEs 2, cómo se han acercado al Plan, cuáles son sus expectativas y sus experiencias escolares previas.

## **Experiencias, formación y sujetos en el Plan FinEs 2**

Luego de realizar un trabajo documental acerca de las resoluciones y disposiciones que regulaban al Plan FinEs 2 a nivel nacional y en la Provincia de Buenos Aires, comencé a preguntarme por los sujetos destinatarios del Plan, es decir, los estudiantes: ¿Quiénes son los sujetos que habitan el Plan FinEs 2? ¿Por qué lo eligen? ¿Cómo se articulan y dialogan las experiencias educativas de los estudiantes, previas al Plan FinEs 2? ¿Qué sentidos construyen los estudiantes sobre el mundo escolar que han habitado y cómo esas experiencias configuran su participación en el plan FinEs 2?

El paso siguiente fue pensar en cómo reconstruir las experiencias. El enfoque (auto)biográfico narrativo se perfilaba como una perspectiva potente para reconstruir las experiencias de los estudiantes en el Plan dado que el uso de la indagación narrativa reivindica “las voces” de los actores, al considerar que son ellos los que están más cerca de su propia experiencia, antes que los investigadores que los escuchan y luego escriben sobre ellos. De este modo, la modalidad narrativa desafía las formas de investigación

tradicional (Bolívar, 2002). En este sentido, elaborar una narración implica seleccionar hechos o episodios de lo que se vivió y configurar con ellos una cierta unidad de sentido –“intriga” en términos de Ricoeur (1995)– que otorga significado a aquello que, de otra manera, aparecería disperso y sin relaciones mutuas. Desde esta perspectiva de producción del conocimiento, los sujetos participantes expresan sus propios puntos de vista, en su propio lenguaje, donde sus saberes y experiencias son respetados, reconstruidos y reinterpretados en marcos de producción colaborativos con los investigadores.

Hacia fines de la década del sesenta y principios de los años setenta, asistimos a un viraje epistemológico en relación con el sentido y los fundamentos de la producción de conocimiento acerca de los mundos sociales y culturales: de las certezas, hasta entonces incuestionables, del consenso ortodoxo, se pasa a una perspectiva hermenéutica o interpretativa, en la que los significados que elaboran y ponen a jugar los actores sociales en sus discursos, acciones e interacciones se convierten en el foco. Hacemos referencia a la irrupción de las perspectivas de investigación cualitativa e interpretativa en el campo de las investigaciones en ciencias sociales en general y, en educación, en particular. A este planteo centrado en indagar las (auto)interpretaciones y comprensiones sociales que los sujetos relatan en primera persona (donde la dimensión contextual, temporal y biográfica ocupa una posición central), se suman los aportes de cierta vertiente de dicho movimiento, según la cual parte de esa conciencia práctica se inclina a formularse a través de relatos, en la misma medida en que el tiempo humano se articula de modo narrativo.

Hablamos del giro narrativo, que en palabras de Paul Ricoeur (1995), complementa el hermenéutico en la medida en que existe una relación innegable entre narración,

identidad y subjetividad. Los seres humanos interpretamos las acciones y los comportamientos de forma narrativa, pensamos nuestra vida como un relato que va cambiando a lo largo del tiempo, y el tiempo mismo en el que conjugamos nuestra vida es narrativo. Tal como mencioné, la investigación narrativa en educación se ubica dentro del "giro hermenéutico" producido en los años setenta, cuando del marco positivista se pasa a una perspectiva interpretativa, en la cual el significado que los actores asignan a lo que pasa y les pasa se convierte en el foco central de la investigación. La investigación narrativa estudia la forma en que los seres humanos experimentan el mundo y nos sitúa cerca de la experiencia vivida y significada por los sujetos (Connelly y Clandinin, 2000; Bolívar, 2002).

De este modo, trabajar con los relatos de los estudiantes del Plan FinEs 2 tiene un triple propósito: en primer lugar, que el actor y narrador de su propia historia pueda, al reflexionarla y escribirla, ordenarla, integrarla y comprenderla de otro modo. Es decir, que la persona que relata su experiencia, que narra su historia, que documenta su itinerario, se vea modificada en el proceso de pensarla y en el esfuerzo psíquico e íntimo de escribirla. Esta posibilidad de repensar y reescribir la historia, constituye uno de los elementos centrales de la investigación con perspectiva narrativa y (auto)biográfica, que muchas veces se constituye también como un dispositivo de formación. En términos de Delory-Momberger (2009), el "actor biográfico" se torna educador de sí mismo. En segundo lugar, abonar a la posibilidad y la necesidad de incorporar estas voces como legítimas en el campo del saber y del poder pedagógicos. En este sentido, además de cuestionar las formas convencionales de pensar y hacer en materia de investigación educativa, las versiones más críticas de las perspectivas interpretativas aportaron ideas y estrategias

valiosas para establecer una conversación más vivificante y horizontal con los actores de las prácticas educativas y, sobre todo, para afrontar el desafío de desarrollar modalidades más democráticas de producción de conocimientos pedagógicos. En tercer lugar, esta particular forma de reconstruir la experiencia permite a su vez reconstruir el territorio educativo a partir de los relatos de experiencia y las historias de vida de los mismos sujetos que lo transitaron y habitaron. Conociendo y comprendiendo las experiencias de formación, podremos aportar claves para repensar el espacio educativo que se indaga.

Centré mi trabajo de campo en dos distritos de la Provincia de Buenos Aires: Matanza y Vicente López. Conocí docentes, estudiantes, coordinadores administrativos, inspectores, referentes. Decidí focalizar en las historias de cuatro estudiantes: Mary, Lucas, Marcelo y Gaby. A partir de entrevistas narrativas<sup>5</sup> escribí relatos de experiencias. Tomando el modelo biográfico de Bildung construí cuatro relatos, que contienen las experiencias de los sujetos a partir de mi acercamiento a ellos, de mis percepciones, y mis recorridos. Así refiere a él Delory-Momberger (2003):

El modelo biográfico del Bildung se construyó e impulsó bajo la forma literaria del Bildungsroman o novela de formación [que] se caracteriza por una estructura que acompaña las etapas del desarrollo del héroe, desde su juventud hasta su madurez. Comienza con

---

5 Para Connelly y Clandinin (1988, 1990) la entrevista narrativa es la clave para la autocomprensión y desde esta, para el cambio. Señalan que estas entrevistas son interactivas y que los investigadores tratan de apresar temas generadores en la vida del informante: los hilos de la trama que dan sentido a los numerosos cambios que acompañan la carrera del estudiante. Desde el punto de vista de la experiencia, el proceso se parece más a un grupo de apoyo mutuo para poner en vigencia un cambio en la vida propia. Por lo tanto, las narrativas pueden ser vehículos para una suerte de emancipación personal (Huberman, 2005).

el ingreso del personaje en el mundo, luego sigue las etapas cruciales de su aprendizaje de vida –errores, desilusiones, revelaciones que la caracterizan– y termina cuando el personaje alcanza un conocimiento de sí mismo y de su lugar en el mundo suficiente para vivir en armonía consigo mismo y con la sociedad” (Delory-Momberger, 2003: 49).

Los relatos de experiencia refieren a encuentros, diálogos en diversos tiempos y espacios. Forman parte de la condición de enunciación que me permite reconstruir las experiencias, y con ello interpretar los sentidos que le otorgan los estudiantes a su formación. Si bien en los relatos aparecen fragmentos de las entrevistas, ellos buscan introducir además otras voces, buscan contextualizar, hablar sobre la comunidad, el territorio, buscan generar una trama de sentidos donde las voces se mezclan. Estas narrativas de formación permiten dar cuenta del estar allí, en palabras de Geertz (1994). En este sentido, es el mismo autor quien expresará que...

... a medida que la teoría social abandona las metáforas propulsivas (el lenguaje de los pistones) para asumir las metáforas lúdicas (el lenguaje de los pasatiempos), las humanidades se vinculan a sus argumentos no a modo de espectadores escépticos, sino como fuente de su imaginario, a modo de cómplices imputables (Geertz, 1994:39).

Las posibilidades del relato en términos metodológicos tienen que ver con lo expresado más arriba. Por un lado, la posibilidad de incluir en ellos el punto de enunciación del investigador escrito en primera persona. Por otro, como herramienta potente de traducción, de llevar el significado

a un metanivel. Para ello la desgrabación de las entrevistas constituye un primer relato, resultado de las entrevistas narrativas. Luego y a partir de allí, se introducen en él otras voces. Los relatos forman parte de un proceso de escritura y reescritura. La reescritura es consecuencia del diálogo con los “personajes”, y con otros actores que forman parte del proceso de investigación.

Es difícil no pensar en las recurrencias. Con esto quiero decir que, a medida que iba desarrollando las entrevistas con los estudiantes, era inevitable compararlas ya que encontraba en sus relatos algunos puntos de encuentro. Si bien no es la intención de este trabajo establecer categorías para ubicar cada vida narrada, sí constituye un elemento interesante poder pensar en que estas vidas tienen puntos en común. Cabe aclarar que las experiencias no son lineales, ni armoniosas. Las experiencias formativas son zigzagueantes, interrumpidas, dañadas. Cada una nos permite comprender lo que pasa en el interior del proceso de formación, captando datos y con ello sentidos sobre fenómenos que serían inaccesibles por otros medios. Entonces, lo que tienen en común estas historias es que los cuatro estudiantes forman o formaron parte de un plan de terminalidad educativa, el FinEs 2. En este sentido, los cuatro vieron sus trayectorias educativas interrumpidas en algún momento de sus vidas. Claro que, en cada caso, las razones son diferentes, como así también los recorridos que han realizado en la escuela.

En las cuatro narrativas aparece un sabor amargo, un sentimiento de tristeza respecto de haber tenido que abandonar sus estudios. Los cuatro sintieron frustración por tener que dejar o no empezar la escuela secundaria. Esto se traducirá como una asignatura pendiente: “*quise pero no pude*”. Ese no poder está conformado en cada relato por distintas circunstancias de vida, sin embargo, la que prima es

*“era estudiar o trabajar”*. Los trabajos que pudieron conseguir se vincularon al trabajo informal, pesado: ayudante de cocina, vendedor ambulante, arriando un carro o descargando rollos de telas para una fábrica textil. Las edades en que cada uno comenzó a trabajar también son similares, luego de terminar la primaria, entre los 10 y 12 años. Los intentos por finalizar sus estudios secundarios se desarrollaron en propuestas para adultos tales como CENS y semipresencialidad, en otro caso a través del programa COA.

En cada caso el acercamiento a estas propuestas es diverso, lo común podría estar dado porque en sus relatos expresan las reiteradas veces que lo intentaron. Respecto al vínculo de sus familias de origen con la escuela, en los cuatro relatos advertimos que sus padres no han finalizado sus estudios. En el caso de Mary, su madre era analfabeta, al igual que la de Gaby. Los padres de Marcelo y Lucas finalizaron solamente la primaria. Esto no impide que su percepción sobre ellos sea la de padres que portan saberes legítimos y valiosos. Dejando a un lado, la mirada de Gaby sobre su madre, Mary, Marcelo y Lucas valoran los saberes y valores que sus familias les han transmitido. Aparece en sus narraciones un valor sobre el saber de la experiencia de sus padres.

Teniendo en cuenta los diversos puntos de partida de cada uno en el Plan FinEs 2 y valorando el enriquecimiento que nos proponen estas diferencias, buscaremos sumergirnos en ellas, en las diferencias y la diversidad de experiencias, para encontrar posibles cruces e interpretaciones que nos permitan comprender el Plan y las vivencias que allí se producen.

Existen miradas compartidas acerca de ciertas características del Plan. Por un lado, las cuatro historias resaltan aspectos sobre el espacio y el tiempo que propone el Plan FinEs 2 para finalizar la secundaria. Por otro lado, aparece

como positivo el respeto y puesta en valor de los saberes previos de los estudiantes, el debate y el aprendizaje colectivo que a partir de allí proponen los profesores. El vínculo con otros que se produce a través del contacto, el encuentro, la conformación de grupos, funciona como contención y motor para alcanzar el objetivo de finalizar los estudios.

## **Repensar los tiempos y espacios educativos**

Podríamos decir que la pedagogía tradicional delimita la educación en un espacio y un tiempo ininterrumpido, un aislamiento que, como explica Snyders (1978), se manifiesta en la estructura de los internados, pero también en el contenido de la enseñanza, esencialmente constituido por el mundo antiguo: un universo puramente pedagógico que se define por su separación del mundo exterior (Fattore, 2013: 18). Siguiendo a Dubet, los valores de la institución están fuera del mundo, hace falta que la institución misma esté fuera del mundo, que ella sea un santuario protegido de los desórdenes, los intereses y las pasiones de la sociedad. La escuela es entonces concebida como un orden regular, como un convento separado de la sociedad (Dubet, 2005). El mismo autor señala que con la masificación de la escuela la institución como santuario comienza a debilitarse. Si pensamos lo anterior en clave del adentro y el afuera de la escuela, la pregunta sería: ¿qué ocurre cuando las fronteras comienzan a quebrarse? ¿qué ocurre cuando se establecen otros tiempos y espacios educativos?

De acuerdo al marco normativo (Res. 3520/10 y 444/12), el Plan FinEs 2 Secundaria deberá desarrollar sus sedes educativas en todos los distritos de la provincia de Buenos Aires. Según las resoluciones, estas sedes estarán emplazadas en escuelas de educación primaria, escuela de educación secundarias, organismos del Estado, organizaciones

gremiales, empresariales, universidades, ONG, agrupaciones varias. Dichas resoluciones abren la posibilidad de que el Plan FinEs se desarrolle en escuelas como también en distintas organizaciones sociales. De acuerdo a ello se abre a la comunidad “la Escuelita” como sede del Plan FinEs 2 en el barrio “el Ceibo”, Vicente López:

*El Plan FinEs 2 comenzó a funcionar en la escuelita del Ceibo en julio del 2012, se abrió una comisión de primer año con 23 inscriptos. Al año siguiente un primer año más. Al siguiente otro, pero fracasó. Mary sintió mucho el cierre de ese primer año por las inasistencias de los inscriptos, se preocupaba porque los chicos pudieran terminar (Relato Mary).*

También se transforma en sede de FinEs la escuela de educación popular “Yo, sí puedo” en el barrio La Juanita –Gregorio de Laferrere, La Matanza– donde terminó la secundaria Lucas. Luego él dictaría clases de matemáticas en un club cercano a su hogar, también convertido en sede de FinEs:

*Lucas comenzó dando clases por la mañana en una sede cerca de su casa. Era un aula en el club del barrio. Allí diez vecinas lo esperaban ansiosas por sus clases de matemáticas. Él toma su tarea seriamente. Sabe que en un futuro estará dando clases en una escuela más grande, con más alumnos, por ello valora tanto esta primera experiencia (Relato Lucas).*

En el caso de Marcelo, cursó sus estudios secundarios en una iglesia evangélica en Gregorio de Laferrere:

*Marcelo cursa el Plan FinEs 2 en Laferrere (Partido de La Matanza), en una iglesia que presta el espacio físico, él y su*

*mujer están en el último año [...] se enteraron del Plan FinEs 2 a través de un anuncio en la radio cristiana. Se anotaron ellos, luego su hija y su sobrina (Relato Marcelo).*

Gaby cursó FinEs en el Obrador 24 de Laferrere. También fue referente de una comisión que funcionó en la Unidad Básica “Fidel Castro”:

*Gaby cursó solo un año de FinEs, el último, en el Obrador 24 de Laferrere. El Obrador es un tinglado de chapas. Arriba están las aulas, abajo las máquinas que los cooperativistas utilizan para trabajar en soldaduras y otros oficios. Estudió con su grupo de cooperativa. [...] La sede se llama Fidel Castro, hay un dibujo con su cara en una de las paredes del lugar. Se encuentra en una esquina en el Barrio de Laferrere. Cada vez que llega Gaby, levanta las cortinas metálicas para que ingresen las estudiantes. Allí vamos nosotras. Marcela me presenta ante el grupo. Serían 20 chicas, señoras, de distintas edades, concentradas en su clase. Me miran. Les cuento que estoy investigando el Plan FinEs 2 desde las historias de los estudiantes (Relato Gaby).*

El FinEs 2 se desarrolla en sedes educativas que están en diversos espacios. Los mismos son vividos por los sujetos de distintas maneras, en el caso de Mary y Gaby su relación con la sede es especial. Ambas son referentes y el cuidado hacia el espacio es notorio. Están encargadas de abrir y cerrar la sede, de su limpieza, y siempre remarcan a los estudiantes la importancia de mantener el espacio en condiciones para la cursada. En el caso de los varones, Lucas y Marcelo, también guardan con las sedes una relación distinta. Al escuchar la radio, Marcelo y Mónica, el matrimonio, advierten un anuncio sobre el plan FinEs como propuesta para terminar los estudios secundarios. No les

llamó la atención que el FinEs se desarrollara en una iglesia, esto más bien guardaba cierta relación con el anuncio. Los estudiantes refieren a estos espacios como escuela. Si bien las características edilicias difieren bastante de las de una institución escolar, son reiteradas las veces que en las entrevistas dicen: “vamos a la escuela, o al colegio que funciona en una iglesia, etcétera”. Incluso, en el relato de Gaby, aparece una docente, reafirmando esto:

*La docente comienza a tomar lista: “No digan ‘acá’, digan ‘presente’, fuerte y claro.” La docente remarca el presente, dice que no quiere perder eso que se enseñaba en la escuela. Mientras toma asistencia, tres de las chicas hacen ejercicios en el pizarrón (Relato Gaby).*

El FinEs 2 es nombrado como escuela a pesar de no funcionar siempre en edificios escolares. Se forma como un espacio en movimiento, conectado con otros espacios, fundamentalmente, organizaciones sociales: iglesias, ONG, sindicatos, merenderos, por nombrar algunos. Estos espacios influyen en la vida de los sujetos y en su formación. Al habitarlos, Mary, Lucas, Marcelo y Gaby, no solo se apropiaron, sino que también los transforman. Estos espacios, entre otras cosas, posibilitaron la finalización de sus estudios secundarios.

A su vez, los estudiantes conciben de diversas maneras el tiempo. La Resolución 444/12 señala que “la modalidad es de carácter presencial y los alumnos asistirán dos días por semana” (Res. 444/12; Anexo: Coordinación Administrativa). El tiempo no está asociado únicamente con la frecuencia en la que cursan: también se vincula, tomando el marco normativo, a los años que deben cursar de acuerdo al sistema de equivalencias. Tal como aparece en los relatos, Mary y Marcelo debieron cursar tres años para finalizar; en el caso

de Lucas y Gaby fue solo un año. Esta posibilidad se produce a partir de la Disposición 99/12, en ella se reconoce el trayecto educativo ya recorrido y aprobado de los jóvenes, adultos y adultos mayores y se configura una Tabla de Correspondencias o Equivalencias entre años aprobados de los diversos planes de estudio secundarios para el ingreso de estudiantes al Plan Provincial de Finalización de Estudios Obligatorios. Si bien la normativa establece un tiempo determinado, los sujetos viven ese tiempo y las posibilidades que les ofrece de diversas maneras. De esta forma podríamos hablar de un tiempo “objetivo” determinado por los límites de las normativas (duración del plan en términos de años, cantidad de cuatrimestres) y un tiempo “subjetivo o vivido” por los sujetos. Podemos comprender cómo se articulan ambos tiempos a través del tiempo narrado. Este tiempo no es lineal y unívoco. El tiempo en las biografías también es interpretado y necesita reflexión sobre la propia experiencia del tiempo. En los relatos aparece cómo es vivido por los sujetos:

*Yo hice un trabajo enorme y no me lo aprobaron, ni siquiera valoraban el esfuerzo por hacer el trabajo. Estaba todo el día en la escuela...Terminar el secundario me volvió feliz. Siempre me arrepiento de haber ido a la técnica, cursaba todos los días, todo el día y cuando terminé no tenía nada, ningún certificado en donde constara que había finalizado el secundario (Relato Lucas).*

*Siempre me gustó la escuela, iba a una media todo el día, y me anotaba en cursos de radio, bioquímica, baile. Al día de hoy también me gusta, me la pasaba ahí. Si hoy tuviera la posibilidad de anotar a mi hijo lo anotaría ahí, es muy buena, buena gente, mirá que caminaba como 30 cuadras todos los días, pero nunca quise cambiar. Siempre estudié sociales,*

*amaba dibujar, nunca me llevé bien con las matemáticas, pero con todas las otras materias sí, aprendí muchísimo. Mi marido me dice “¿por qué no estudiaste?”, porque yo aprendí mucho en esa escuela, nunca terminé un curso, no soy una persona que “bueno, llegamos hasta el final...”, no me gusta perder el tiempo en algo que no me gusta (Relato Gaby).*

*“Entonces me decías que te faltaron solo unos meses para terminar la escuela”, indagué. “Claro, yo tenía que rendir 16 materias, tenía mi trabajo, atender a mis hermanos, ¿cómo hacía para estudiar? Así que no fui más” (Gaby).*

*...Luego de varios años decidieron terminar el secundario. Me cuenta que resolvieron hacerlo porque era una asignatura pendiente. “Primero los chicos eran chicos y yo siempre prioricé a mis hijos, el tema del colegio y cuando ellos ya eran adolescentes empezamos a ocuparnos de nosotros [...] En realidad, era estudiar o trabajar, tal es así que había ciertas necesidades que, yo yendo al colegio, mis viejos no me las podían cubrir. Imaginate que éramos cinco hermanos, en esa época era medio difícil viste. Ya te digo, mi viejo tenía tres laburos, mi vieja trataba de administrar lo mejor que podía, pero había que darles de comer todos los días, había que vestirlos (Relato Marcelo).*

El tiempo de cursada que propone el Plan FinEs permite a los estudiantes mantener su asistencia. Según Gaby:

*FinEs fue la solución a muchas familias del barrio, porque había chicos que no terminaron los estudios y FinEs les dio la posibilidad de terminar los estudios fuera del horario de trabajo, quizás la gente trabaja a la mañana o a la tarde, y hoy en día FinEs está de noche, tarde-noche, y la gente puede terminar de estudiar (Relato Gaby).*

Siguiendo a Bruner (2003) podemos convivir en dos mundos, el paradigmático, austero pero bien definido, y el narrativo, lleno de oscuras amenazas. La distinción entre ambos mundos nos permite acercarnos a los sentidos que los sujetos construyen sobre el tiempo en esos espacios. Por un lado, el mundo paradigmático refiere al campo de la lógica y el científico. En el otro lo que prima es lo literario e histórico. Uno está definido por el orden, el otro por la confusión, el caos. En este sentido, podemos hablar de temporalidad, ya que el tiempo es visto por estos mundos de distintas maneras. Para resumir, dentro de los nueve universales de las realidades narrativas que plantea Bruner en *La educación, puerta de la cultura* (1997), la primera la denomina “una estructura de tiempo comedido”. Allí señala que:

... una narración segmenta el tiempo, no mediante un reloj o metrónomo, sino a través del desarrollo de acontecimientos cruciales; al menos entre principios, mitades y finales. Está irreductiblemente ligada al aspecto, en el sentido que el profesor de gramática da a ese término. El tiempo narrativo, como ha señalado Ricoeur, es tiempo “humanamente relevante” cuya importancia viene dada por los significados asignados a los acontecimientos, ya sea por los protagonistas de la narración o por el narrador al contarla, o ambos (Bruner, 1997: 154).

Lo que sostiene el autor es la convivencia entre ambos mundos. Incluso señala que cuando perdemos de vista la alianza entre ambos, nuestras vidas pierden su sensibilidad para la lucha. Lo que importa es una narración en común. La razón por sí sola no obtiene resultados. ¿Cómo construir una narración común si no es con el otro?

## La grupalidad como contención y motor de aprendizajes

Los relatos dan cuenta de cómo se van conformando aprendizajes cooperativos, la grupalidad, y el respeto y valor por los saberes previos. Sin embargo, estas construcciones colectivas no estarán exentas de contradicciones. Los vínculos no suelen ser lineales ni determinados de una vez y para siempre; el vínculo, al igual que la experiencia, se encuentra en permanente construcción. En este sentido, lo que interesa aquí es preguntarnos cómo se construyen los vínculos en los espacios educativos de FinEs 2. El vínculo de los sujetos con el conocimiento, con los saberes previos, vínculos mediados por otros, por docentes, compañeros, vecinos, familiares que vuelven a encontrarse en estos espacios. ¿Quién es el otro (es decir, los otros y otras) en estos espacios?

*Yo siempre tengo preguntas que dan para el debate. Queremos seguir estudiando. No ser alguien porque ya lo soy, pero sí tener herramientas para llegar a otros. De eso se trata la vida, de poder ayudarnos entre nosotros (Relato Mary).*

En la escuela, como en el barrio existen relaciones de reciprocidad. Estos vínculos se caracterizan, muchas veces, por su solidaridad y confianza: son compañeros, pares, pero también como señala Mary, son vecinos. Los compañeros de FinEs de Mary son sus vecinos, forman parte de una comunidad. Las relaciones que se dan en la comunidad no son lineales y únicamente amorosas, surgen también los conflictos, los celos, las mezquindades. Estas relaciones se traducen también en el espacio de FinEs. Una docente lo cuenta de la siguiente manera:

*El problema lo desató el futuro festejo de egresados. “Algunas la criticaban por no vender rifas para recaudar plata para el*

*festejo” me dice la docente. Según ellas, Mary no contribuía y se victimizaba por su discapacidad. Según comenta la docente, algunos problemas del barrio y familiares se trasladaban al aula. Mary se ocupaba de decirle a los docentes que los alumnos no debían usar el celular en clase, entre otras cosas (Relato Mary).*

Si bien esos “problemas del barrio se trasladan al aula” la docente continuó diciendo que, sin embargo, la convivencia allí era distinta: “pueden enojarse y discutir, pero con respeto”. Aparece una bandera blanca, un espacio neutral donde poder resolver conflictos familiares, vecinales. Esto resalta la docente como una estrategia frente a los conflictos que excedían los temas curriculares de la clase. Otro de los rasgos positivos vinculados al espacio educativo de FinEs dentro de la comunidad fue que...

*... como se conocen se ayudan mucho, por eso quizás por fuera de clase se pasan, por ejemplo vos tenés que dar una consigna, entregar una tarea y faltó alguien "bueno yo se la doy, la veo mañana", "llevamos juntos los chicos al colegio", ese tipo de cosas. Creo que eso hace un soporte interesante, sobre todo a la constancia, a que sigan viniendo, esta cosa grupal (Entrevista a docente).*

Según María Zambrano “hemos dejado al tiempo solo” por no escuchar la experiencia y no reconocer en cada una, en cada uno, la experiencia de la necesidad del otro y la otra que nos hace ser en el mundo una o uno, entre los demás. “Todo vivir es en el tiempo, y la experiencia no es sino el conocimiento que no ha querido ser objetivamente universal por no dejar el tiempo solo” (Zambrano, 2000, citado en Pérez de Lara, 2009).

Respecto a la convivencia en FinEs y en el barrio, Mary comenta:

*En el barrio también, si sale el vecino a insultarte, vos lo mirás. Yo antes era leche hervida dos tres sopapos, ahora no. Y después está el que te carga: 'ah, el secundario' y 'si es secundario y vos no lo dudes para hacerlo'. Y se ríen. 'No tenés los ovarios para venir a hacerlo'. No dejo que me carguen. Eso es lo que hace la ignorancia, la falta de respeto en cosas muy mínimas, la autoestima hecha mierda por los mismos padres. Es muy fuerte. Ahora estoy poniendo en práctica escuchar más. Soy muy bocona, me cuesta, es un aprendizaje.*

Según Gaby:

*Antes, cuando entré acá no me gustaba escuchar a nadie, por todo me enojaba, hablaba muy mal, y de repente fuimos conociendo gente, a los profesores. Al ser grandes no nos reataban, nos decían que teníamos que hablar mejor, corregir las formas, leer más y hablar menos y fuimos mediando las cosas (Relato Gaby).*

Rosa María Torres sostiene:

Construir una Comunidad de Aprendizaje implica revisar la distinción convencional entre escuela y comunidad, así como entre educación formal, no formal e informal, y los modos convencionales de ver y concretar las vinculaciones entre ellas. La escuela es, por definición, parte de la comunidad, se debe a ella, está en función de ella; docentes y alumnos son al mismo tiempo agentes escolares y agentes comunitarios (Torres, 2004:3).

Esta definición resulta interesante para comprender los espacios de FinEs en la comunidad y la relación con el otro que allí se construye.

El grupo cobra en estos espacios vital importancia, genera pertenencia e identidad. El grupo, cuyos integrantes son heterogéneos en edad, sexo, intereses personales, traectorias, tienen un objetivo en común: terminar la escuela secundaria, y terminarla todos juntos.

*Para mí es como que uno tiene un sentido de pertenencia. Arrancamos ahí con este grupo, y la verdad que nos sentimos contenidos, más por esta situación, donde uno viene pasando este problema, encima buscar un lugar donde tenés que arrancar de nuevo y empezar a conocer nuevos compañeros, amigos, nuevos estudiantes, nuevos profesores. En realidad, los profesores son nuevos constantemente, pero el tema es empezar a buscar nuevamente esos amigos o esas personas que medianamente ya te están conteniendo. Por eso te digo que es como que tengo un sentido de pertenencia, también es porque... como que soy parte de ellos, me siento así, me siento una persona de igual a igual... (Relato Marcelo).*

Retomando lo desarrollado por María Rosa Torres (2004) respecto de las Comunidades de Aprendizaje (CA) existe un punto que tiene que ver con que ellas estimulan la “búsqueda y el respeto por lo diverso”. En este sentido, al reconocer que cada grupo y comunidad tiene recursos, necesidades y realidades específicas, lo que determina proyectos educativos y culturales también específicos, ajustados a cada realidad y contexto. Antes que “modelos” a adoptarse acríticamente o a proponerse como respuestas universalmente válidas, se promueve la construcción y experimentación de experiencias diversas, con capacidad para inspirar a otros, más que para ser replicadas (Torres, 2004: 4). De lo que se trata es de vivir una experiencia formativa no solo en términos de conocimiento sino además

de vínculos con el otro. Y siguiendo los relatos podemos comprender que esos vínculos involucran tensiones, conflictos, solidaridad, respeto y diversidad. Vínculos que no expresan solamente competencia e individualidades, vínculos que no tienen que ver con trabajar contra los otros para alcanzar un objetivo que solo uno o unos pocos podrán conseguir. Dentro del grupo se conforman relaciones interpersonales, intersubjetivas de tal modo que uno solo no podrá alcanzar el objetivo si todos los demás no lo alcanzan también.

## **A modo de cierre y aperturas**

El presente artículo intentó generar una aproximación al estudio de las experiencias de formación de los estudiantes del Plan FinEs 2. En el primer apartado se realizó una breve descripción del marco normativo del Plan FinEs 2 a nivel nacional y jurisdiccional, para luego focalizar en las experiencias de los estudiantes a partir del enfoque (auto)biográfico y narrativo. Los relatos de experiencias se constituyen como un modo de abordaje potente para reconstruir las historias de los estudiantes en el Plan, estos han sido producto de entrevistas narrativas a estudiantes en los distritos de la Matanza y Vicente López. Se tomaron tres dimensiones que los estudiantes resaltaron en sus relatos: espacio, tiempo y grupalidad. Podríamos considerar que estas dimensiones representan una oportunidad para los estudiantes en tanto facilitan, según sus palabras, la terminalidad educativa. Cabe la pregunta acerca de cómo estos sujetos logran insertarse en el mundo laboral o en el nivel superior, con lógicas muchas veces impersonales, distintas a las que han vivido en el Plan.

La propuesta de FinEs 2 aparece con un formato flexible destinado a una población que por motivos diversos no comenzó sus estudios secundarios, o ha visto interrumpida su escolaridad y está interesada en realizar o completar su educación secundaria. Desde este lugar la propuesta busca adecuarse a las posibilidades de cursada de este grupo, contemplando –a nivel normativo–, las diversas trayectorias escolares previas de los estudiantes. Si bien podríamos pensar en ello como un avance, lo interesante será plantear como se tienen en cuenta estas diversas trayectorias en un sentido pedagógico. E indagar acerca de cómo la propuesta del Plan FinEs 2 podría promover la terminalidad educativa en general e incluso la educación secundaria.

Finalmente queremos cerrar el trabajo con una serie de interrogantes en relación con la tensión entre la universalización y la diferenciación que atraviesa esta política: ¿en qué medida el Plan FinEs 2 podría dar respuesta al cumplimiento del derecho a la educación y atender la *deuda social educativa* del Estado para con sus ciudadanos (Riquelme, Herger y Kodric, 2017)?; ¿qué posibilidades existen de que una política pública orientada a una población determinada pueda proyectar un horizonte común con el conjunto social y reponga algo del orden de la igualdad (Arroyo, Nobile y Sendon, 2007)?.

## Bibliografía

- Arcidiacono P. y Zibecchi C. (2017). *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires, Biblos.
- Arroyo M., Nobile, M., Poliak N. y Sendón M. (2007). Escuelas de Reingreso: análisis de una política de inclusión en un contexto fragmentado. En IV Jornadas de Jóvenes Investigadores, 19, 20 y 21 de septiembre de 2007. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani-Universidad de Buenos Aires.
- Bolívar, A. (2002). ¿De nobis ipsis silemus? Epistemología de la investigación biográfico-narrativa en educación. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 4, núm. 1. En línea: <<http://redie.uabc.uabc.mx/vol4no1/contenido-bolivar.html>> (Consulta: 03-03-2012).
- Bustelo C. y Míguez M.E. (2015). Sobre la reconstrucción de experiencias de formación en contextos de encierro y el Plan FinEs 2: un abordaje narrativo y (auto) biográfico desde los relatos de sí. Ponencia presentada en el marco de las IX Jornadas de Investigación en Educación: Políticas, Transmisión y Aprendizajes. Miradas desde la Investigación Educativa. Córdoba, 7, 8 y 9 de octubre de 2015 CIFYH – ECE FFyH – UNC.
- Bruner J. (2003). *La Fábrica de Historias: derecho, literatura, vida*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Bruner J. (1997). *La educación, puerta de la cultura*. Madrid, Machado Nuevo Aprendizaje.
- Ceceña A. (2008). El posneoliberalismo y sus bifurcaciones. En *Observatorio Latinoamericano de Geopolítica*, diciembre de 2008. En línea: <<http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-c137-0410.pdf>>.
- Contreras, J. y Pérez de Lara, N. (2011). La experiencia y la investigación educativa. En Contreras, J. y Pérez de Lara, N. (comps.), *Investigar la experiencia educativa*, Madrid, Morata.
- Connelly, F. M y Clandinin, D. J. (2000). *Narrative Inquiry. Experience and story in qualitative research*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Delory-Momberger, C. (2009). *Biografía y educación. Figuras del individuo-proyecto*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires/ Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Dubet, F. y Martuccelli, D. (1998). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*, Buenos Aires, Losada.

- Dubet (2005). ¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo? En *Revista Colombiana de Sociología*, núm. 25, p. 63-80.
- Fattore, N. (2013). Apuntes sobre la forma escolar tradicional y sus desplazamientos. En Fattore, N., *Las formas de lo escolar*, Paraná, Fundación la Hendija.
- Feldfeber M. y Gluz N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". En *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*, v. 32, n. 115, p. 339-356. Campinas.
- Finnegan, F. y Brunetto, C. (2015). Contexto, gobierno y actores sociales en la producción de la política de Educación de Jóvenes y Adultos: el Plan FinEs Secundaria. En *Prácticas pedagógicas y políticas educativas: investigaciones en el territorio bonaerense*. Buenos Aires, UNIPE.
- Geertz, C. (1989). *El antropólogo como autor*. Buenos Aires, Paidós.
- Huberman, M. (1998). Trabajando con narrativas biográficas. En McEwan, H. y Egan, Kieran (comp.), *La narrativa en la enseñanza, el aprendizaje y la investigación*. Buenos Aires, Amorrortu.
- López N. (2007). Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región. En *Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación*. Buenos Aires, IPE-UNESCO. En línea: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001872/187227s.pdf>>.
- McEwan, H. (1998). Las narrativas en el estudio de la docencia. En McEwan, H. y Egan, Kieran (comp.), *La narrativa en la enseñanza, el aprendizaje y la investigación*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Perez de Lara, N. (2009). Escuchar al otro dentro de sí. En *Experiencia y alteridad en educación*. Rosario, Homo Sapiens.
- Ricoeur, P. (1995). *Réflexion faite. Autobiographie intellectuelle*. Esprit.
- Riquelme, G., Herger, N. y Kodric, A. (2017). Deuda social con la educación y formación de jóvenes y adultos: accesibilidad, barreras y escenarios complejos. En *Revista Brasileira de Política e Administração de la Educación*, vol. 33, n°1, pp. 37-54.
- Suárez, D. H. y Argnani, A. (2011). Nuevas formas de organización colectiva y producción de saber pedagógico: La Red de Formación Docente y Narrativas Pedagógicas. En *Revista da FAEEBA Educação e Contemporaneidade*, vol. 20, núm. 36, pp. 43-56.

- Suárez, D. (2014). Espacio (auto)biográfico, investigación educativa y formación docente en Argentina. En *Revista mexicana de investigación educativa*, vol. XIX, núm. 62.
- Sverdlick, I., Austral, R. (2013). La situación educativa en Argentina. Panorama general en base a los censos 2001 y 2010. En Informe del Proyecto FRESCE – Fondo Regional de la Sociedad Civil para la Educación financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Torres R. (2004). Comunidad de Aprendizaje. Repensando lo educativo desde el desarrollo local y desde el aprendizaje. En Simposio Internacional sobre Comunidades de Aprendizaje. Barcelona, 5 y 6 de Octubre de 2004.

## Historia e identidad institucional del CFP 402 “Nuestra Señora de las Islas”

*Estela Guntine y Analía Cremón<sup>1</sup>*

Esta historia comenzó en junio del año 1998 cuando llegaron, a la zona isleña, un grupo de personas para reconocer el lugar. Las 8 hectáreas ubicadas en el Río Carabelas y canal Alem, Sección IV de Islas de Campana. Esas tierras fueron adquiridas por monseñor Rafael Rey, Obispo de la diócesis Zárate-Campana y en esos años presidente de Cáritas Argentina. En ese momento, se diagramó el futuro edificio escolar que sería el Centro de Formación Profesional “Nuestra Señora de las Islas”, que empezó a funcionar como tal el 12 de marzo de 2001.

Teniendo en cuenta la situación socioeconómica del país, la primera intención era brindar un comedor comunitario para la población con las necesidades insatisfechas de la zona del sector de Islas. De la mano de la asistencia urgente vino la capacitación y el intento de formar a los alumnos para integrar un microemprendimiento y de esta forma lograr tener algún ingreso económico.

---

<sup>1</sup> La Profesora Estela Guntine es Directora del CFP n° 402 y la Profesora Analía Cremón es Secretaria de la institución.

Luego de cinco años de funcionamiento, sin ningún tipo de ayuda estatal para afrontar el sueldo del personal docente, se logra la firma del convenio de cooperación con el cual el Estado se hizo cargo del pago de los salarios.

A partir de ese hecho la Institución educativa, propiedad del Obispado de Zárate – Campana, rige su funcionamiento a través del “Convenio de Cooperación Técnica N° 17” del 27/02/06 celebrado entre la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires y el Obispado de Zárate – Campana, aprobado por la resolución 3209/06.

Desde su comienzo la institución escolar ha trabajado y trabaja teniendo la visión de la institución: *“La comunidad educativa isleña y de barrios periféricos de la ciudad Campana, con una buena calidad de vida, formados profesionalmente e incluidos en el mundo laboral”*. En su misión, somos una Institución Educativa dedicada a mejorar la calidad de vida del alumno residente en la Isla y en barrios periféricos de la ciudad de Campana, promoviendo la capacitación laboral facilitando la formación de microemprendimientos, para lograr insertar a los alumnos en el mundo laboral.

La sede principal del Centro funciona en el Río Carabelas y Canal Alem, en la Sección IV de Islas de Campana, Delta del Río Paraná en la Provincia de Buenos Aires. La institución tiene dos sedes, la primera funciona en la Escuela de Educación Secundaria Agraria N° 1, en la Isla Talavera y la segunda en el centro de Educación Primaria de Adultos N° 709 en el casco urbano de la ciudad. Una tercera sub-sede desarrolla sus actividades en el Centro de Educación Primaria Adultos N° 702 que funciona en la Capilla Católica del Barrio San Cayetano en Campana.

La tarea del CFP se comprende a partir de las características de la zona. Las islas del Partido de Campana pertenecen a lo que se denomina el Bajo Delta. Se trata del sector más joven de este territorio, el cual ha adquirido como

aspecto una forma cuadrangular, en la que se detectan los bordes de elevación aluvial (albardones) y los fondos que son ocupados por bañados o pajonales.

La principal actividad productiva es la forestal, mediante el cultivo de sauces y álamos (salicáceas), siendo la producción aproximada en sector islas Campana de una 20.000 hectáreas forestadas, con rendimiento aproximado de 320.000 toneladas por año. La ocupación de mano de obra en toda la cadena forestal (producción, elaboración de madera, transporte y comercialización) es de unas 1200 personas, quedando las mujeres fuera de este circuito laboral.

La actividad ganadera también es importante asociada con la forestación, en lo que se denomina sistema silvopastoril. Este presenta notables beneficios en cuanto al uso eficiente del territorio y los recursos, con una mayor diversificación productiva. La apicultura de humedales busca desarrollar alternativas no tradicionales que permitan la diversificación de los sistemas productivos actuales, a través de la producción y el agregado de valor; entre ellos las mieles diferenciadas del Humedal, la producción de material vivo, propóleos y polen. Una actividad que está tomando impulso es la fruticultura, con producciones no tradicionales como la nuez pecán, que al tiene notables condiciones para su expansión en este sector isleño.

El turismo está en vinculación directa con las actividades productivas, gastronómicas y de servicios generales referidos principalmente al servicio eléctrico, ya que la mayoría de las viviendas poseen tendido, siempre respetando la identidad isleña en lo cultural y artesanal.

La población forma parte de la Comunidad Isleña de Campana, Sección IV de Islas del Delta Bonaerense. Esta zona vive un proceso de recuperación después de la terrible inundación padecida en el año 2016; también se tienen en cuenta las necesidades de la población de las subse-des de

los barrios periféricos, lugares en los cuales se articula con la educación de adultos.

De esta manera surge la necesidad de la capacitación para la población isleña y de los barrios periféricos de la ciudad de Campana, tendiendo a formar operarios que puedan insertarse en un mundo laboral distinto a décadas anteriores. Y por otro lado que también estén capacitados para agruparse y formar emprendimientos de: actividades agropecuarias servicios personales; construcción; gastronomía, hotelería y turismo y de oficios artesanales, aplicando la capacitación recibida y los recursos y la infraestructura aportados por el CFP 402, desarrollando una actividad sustentable y organizada.

Los cursos de la institución intentan ofrecer a las mujeres y hombres una oportunidad de capacitación para el trabajo y evitar el desarraigo de los jóvenes de la región isleña y lograr, tal vez, que regresen los que anteriormente emigraron y no lograron insertarse en el mundo laboral de la ciudad y viven en asentamientos urbanos en condiciones inadecuadas. También se intenta llevar capacitación a los barrios de Campana para mejorar la calidad de vida y proponer capacitación que pueda insertarlos en el mundo laboral con igualdad de oportunidades.

Este gran desafío educativo solo se da si se tienen en cuenta los nuevos tiempos, espacios y sectores para la educación permitiendo acciones coordinadas con otros organismos e instituciones oficiales gubernamentales, gestión privada, ONG, etcétera.

La entidad Conveniente, Obispado Zárate – Campana y el personal del Centro de Formación consideran que la capacitación de jóvenes y adultos y la organización de las comunidades residentes en zonas de riesgos naturales o de exclusión social, tiene como objetivo principal mejorar la calidad de vida del alumnado a través de la capacitación y su posibilidad de insertarse en el mundo laboral.

El Centro de Formación Profesional brinda capacitación a partir de una planificación que tiende a lograr los objetivos que han sido parte de nuestro contrato fundacional:

- » responder a la demanda de capacitación de la comunidad isleña y barrios periféricos de la ciudad de Campana;
- » favorecer la salida laboral a quienes se capacitan en la institución;
- » mejorar la calidad de vida del alumnado;
- » propiciar la capacitación y formación profesional permanente;
- » tender un puente entre la capacitación y la inserción en el mercado laboral.

Los cursos dictados durante el año 2017 son: Electricista Instalador, Práctico en Huerta, Jardinero, Administración de Microempresas, Huerta Bajo Nylon, Apicultor, Cestero, Práctico en Buffet Frío, Reposería Artesanal, Tejido en telar, Cosedor a Mano y a Máquina, Peluquero Unisex y Colorista y Peinador. El Centro Educación Primaria Adultos N° 702 tiene a cargo, en la sede del CFP 402, la capacitación de los alumnos para lograr la terminalidad de la educación primaria, deuda histórica que tenía la educación con los pobladores isleños.

La entidad Conveniente, Obispado Zárate – Campana, y el personal del Centro de Formación N° 402 consideran que la propuesta educativa responde a la demanda y necesidad de las comunidades mencionadas, y quienes se capaciten en alimentación, actividades agropecuarias y de construcción, instalador electricista, podrán prestar servicios a la comunidad y comercializar los productos, logrados a través de los oficios artesanales, textil e indumentaria, en espacios y eventos que se detallan a continuación:

- » “Casa del Isleño” lugar habilitado, para la venta de productos de las islas, por la Municipalidad de Campana en un local ubicado en la estación ferroviaria de Campana;
- » “Feria de Productores Locales” organizada por la Municipalidad de Campana;
- » Eventos organizados por la Municipalidad de Campana con la posibilidad de exponer y vender los productos obtenidos a través de la capacitación brindada en los cursos;
- » Eventos organizados por el C.F.P. y por instituciones escolares de la zona: turismo religioso, organizado por el Obispado Zárate – Campana;
- » Viajes turísticos, safari fotográfico, etcétera;
- » Fiestas del sector de islas organizadas por las Asociaciones Cooperadoras Escolares y otras ONG de la zona.

Para lograr todo lo propuesto, la institución educativa ha tenido y tiene acceso al beneficio de planes de mejoras edilicias y equipamiento de los cursos, que otorga la provincia de Buenos Aires; el Ministerio de Educación de la Nación; Ministerio de Agricultura de la Nación; el Consejo Escolar de Campana y distintas entidades de bien público que colaboran con la gestión institucional.

El Centro enfrenta una serie de desafíos. El más importante es la falta de comunicación vía internet, dado que nuestros alumnos no han sido beneficiados por ningún tipo de equipamiento y tampoco lo fue el CFP, y que teniendo en cuenta los tiempos que corren, es de gran necesidad estar conectados a internet y poder tener de este modo igualdad de oportunidades en el acceso de la información. Casi todas las dificultades surgidas, para la implementación del Proyecto, han sido solucionadas por la Comunidad Educativa en su conjunto, a través de la participación y compromiso.

## **ANEXO METODOLÓGICO**

Los hallazgos presentados en este libro se basan en la producción de los proyectos “Educación y formación para el trabajo. Deuda social con jóvenes y adultos y mercado de ilusiones de corto plazo” (UBACyT 2011-2014 y PIP CONICET) y “Los escenarios complejos de la educación y formación para el trabajo: vigencia, nuevos sentidos y el papel de los actores sociales” (UBACyT Programación Científica 2014-2017 GC), dirigidos por la Dra. Graciela C. Riquelme con sede en el CONICET-PEET-IICE-FFyL/UBA.

La investigación recurrió tanto a metodologías cuantitativas y cualitativas, y por ello podría hablarse de la adopción de una metodología pluralista (Vasilachis de Giraldino, 1992; Piovani, 2007), tanto para la recolección de la información y el acercamiento al campo como para la interpretación y análisis de los resultados. Cuantitativo y cualitativo son términos que dan cuenta de unos determinados tipos de métodos y que su uso depende del paradigma seguido por el investigador. Por este motivo los métodos y técnicas fueron seleccionados para que sean

útiles para acceder al problema de investigación y para que mantengan relación con las perspectivas teóricas que los enmarca.

Durante las etapas de diseño, realización y análisis de la indagación, resultó clave la triangulación metodológica o complementariedad de métodos, pues cada uno provee información diferente del otro y fundamental para la interpretación general.

La singularidad del marco interpretativo de las políticas de atención del derecho a la educación de jóvenes y adultos es su carácter interdisciplinario, que prioriza ciertas perspectivas y dimensiones por sobre otras en la profundización y comprensión de los complejos fenómenos estudiados. Este abordaje se nutre de los paradigmas teóricos de la economía política de la educación, la política educativa, la sociología de la educación y hasta de la geografía en la interpretación de las desigualdades en el espacio o territorio de la distribución de los bienes y servicios sociales.

Este Anexo detalla las metodologías y técnicas utilizadas en el acercamiento e indagación de las dimensiones centrales del abordaje (Capítulo 3 de este libro) a través del seguimiento e interpretación de: las políticas nacionales, provinciales y municipales de los sectores educación, social y de trabajo; el análisis presupuestario y estimación de la *deuda social educativa* junto al el tratamiento de la dimensión espacial. Presenta el trabajo de campo realizado en las provincias y en las localidades seleccionadas y finalmente, anuncia la estrategia de análisis y construcción de los hallazgos de la investigación.

## 1. Seguimiento e interpretación de las políticas nacionales, provinciales y municipales de los sectores educación, social y de trabajo

La identificación, caracterización y análisis de las políticas y programas de educación y formación para el trabajo constituye una actividad permanente del Programa Educación, Economía y Trabajo, que en esta investigación abarcó los sectores Educación, Trabajo y Desarrollo Social y ANSES correspondientes al gobierno nivel nacional, las provincias y las áreas locales seleccionadas en el período 2004 a 2015<sup>1</sup>. El seguimiento e interpretación implicó relevar:

- » las políticas de empleo generales y con componentes de educación y formación para el trabajo;
- » los programas de capacitación laboral;
- » las políticas sociales y políticas sociales con componentes de educación y formación para el trabajo;
- » las políticas y programas de educación y formación profesional;
- » las políticas y programas de educación de jóvenes y adultos;
- » los programas de becas educativas, transferencias condicionadas de ingresos y otros destinados a mantener a jóvenes y adultos en el sistema educativo o su retorno (Riquelme y Herger, 2005).

Los programas se relevaron de los sitios web, de fuentes secundarias disponibles y de consultas a informantes claves de cada nivel del Estado (nacional, provincial y local).

La información de cada programa fue registrada en fichas de sistematización que detallan: la dependencia

---

1 En el caso de algunos programas nacionales el relevamiento se extendió hasta la primera mitad de 2016.

institucional; el período de ejecución; la población objetivo o que atiende; los objetivos generales y específicos; los diagnósticos de las situaciones a atender; los problemas de accesibilidad y barreras; los componentes y líneas de acción y actividades; las estrategias de implementación; los lugares de ejecución; los resultados y cobertura y los recursos financieros.

## **2. Análisis presupuestario y estimación de la deuda social educativa**

Esta investigación aplicó las metodologías desarrolladas en una investigación previa del del equipo del Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET) (Riquelme y Kodric, 2013) para la evaluación de la cobertura y asignación de recursos presupuestarios de las políticas y programas de los sectores sociales orientados hacia la atención educativa de la población, en este caso joven y adulta que no ha finalizado primaria ni secundaria.

La propuesta se concretó en un ejercicio de seguimiento a través de las leyes de presupuestos de la Administración Nacional entre 2004 y 2015, que constituye una alternativa de evaluación de las metas y los recursos previstos por los sectores sociales –Educación, Desarrollo Social y Trabajo y ANSES– para la educación y formación para el trabajo de los mayores de 18 años que deben completar los niveles obligatorios. Esta definición implicó excluir de la estimación los recursos dirigidos a la educación superior.

La información relevada fue sistematizada en diferentes cuadros de base:

- » peso relativo de programas de cada ministerio entre 2004 y 2015;

- » peso relativo de los programas con contenidos de educación y formación para trabajo para jóvenes y adultos respecto a los montos presupuestados totales de cada ministerio en 2004 y 2015;
- » peso relativo de los programas con contenidos de educación y formación para trabajo para jóvenes y adultos respecto al total del monto presupuestado en áreas sociales entre 2004 y 2015.

Los montos obtenidos fueron deflactados utilizando el índice de salario docente provisto por la CGECSE-Ministerio de Educación de la Nación. A manera de exploración también fueron relevadas las leyes de presupuesto de cada provincia para identificar los recursos dirigidos a la educación de jóvenes y adultos y su peso relativo respecto al total del gasto presupuestado en educación (Capítulo 2 de este libro).

El ejercicio de estimación de la *deuda social educativa* (DSE) con la población joven y adulta constituye una adaptación de desarrollos de investigaciones previas que fueron presentadas en el capítulo 2 acerca de los recursos necesarios para garantizar la primaria y secundaria de los niños y adolescentes en edad de teórica de asistencia de la Argentina (Riquelme, 2013 y Riquelme y Kodric, 2013).

La *deuda social educativa con jóvenes y adultos* puede entenderse como los recursos necesarios para atender a las necesidades socioeducativas de la población de 18 años y más que nunca asistió o que ya no asiste y no han terminado la primaria y la secundaria.

El ejercicio de aplicación en esta investigación para la población joven y adulta corresponde a la estimación de recursos necesarios en escenarios alternativos según grupos de edad, nivel educativo alcanzado e hipótesis de atención (100%, 50% y 30%) según se resume a continuación y consta en el desarrollo del capítulo 2:

Hipótesis 1. Atención inmediata de la población que nunca asistió (18-39 años)

Hipótesis 2. Atención anual de la población de 18-29 años con hasta primaria incompleta, primaria completa o secundaria incompleta

Hipótesis 3. Atención anual de la población de 18-24 años con hasta primaria incompleta, primaria completa o secundaria incompleta

Hipótesis 4. Atención anual de la población de 25-29 años con hasta primaria incompleta, primaria completa o secundaria incompleta

Las estimaciones priorizan a la población joven (18 a 29 años) en el reconocimiento de contextos de recursos escasos que tornan inviable la cobertura de la totalidad de la población excluida.

El cálculo utilizó los siguientes datos de base:

- » volumen de población que nunca asistió y que ya no asiste con primario incompleto, primario completo y secundario incompleto en el total del país, por provincias y para las localidades seleccionadas sobre la base del Censo de Población de 2010;
- » el gasto por alumno en el sector estatal de cada provincia y del total de las jurisdicciones para el año 2010 obtenido de las cifras oficiales del sector educación (Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE) del Ministerio de Educación);
- » el gasto público en educación por provincias y el consolidado (2010) sobre la base de la información suministrada también por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE).

El ejercicio resultó de estimar en cada provincia el volumen de jóvenes y adultos que nunca asistió y el que no asiste pero asistió con hasta secundaria incompleta para cada tramo de edad y aplicar a dicha población el gasto por alumno

del sector estatal. Los resultados obtenidos corresponden a los recursos anuales necesarios para atender a cada grupo de edad en las diferentes *hipótesis de cobertura*. Luego, se calculó cuánto representa el volumen de recursos monetarios incrementales anuales respecto al gasto educativo provincial, medida que permite entender la dimensión del esfuerzo que debería realizar cada jurisdicción.

### 3. Tratamiento de la dimensión espacial

Se estudiaron dos provincias argentinas con orientaciones políticas y educativas diferentes, como lo son la provincia de Buenos Aires y Santa Fe, de manera de analizar el funcionamiento de las dimensiones del abordaje en contextos diferentes. En cada provincia se analizaron localidades distintas: Campana y Zárate ubicadas al norte del tercer cordón de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Berazategui y Florencio Varela en el sur del segundo cordón del Conurbano bonaerense; y la ciudad de Rosario en Santa Fe.

En el caso de las localidades seleccionadas en la provincia de Buenos Aires, el análisis apunta a la comparación de situaciones entre los ejes norte y sur de la región metropolitana, motivos por los cuales se consideraron a las localidades de Campana y Zárate (norte) y Berazategui y Florencio Varela (sur). La ciudad de Rosario es una de las más importantes del país, sin embargo también presenta disparidades internas que repiten el esquema norte-sur. Estas localidades se diferencian entre sí por la densidad urbana, la extensión, la cantidad de población, las condiciones de vida de los habitantes, la estructura productiva y las características del mercado de trabajo; así como por las características y distribución de las instituciones de educación y formación para el trabajo.

La selección permite un acercamiento a las condiciones de accesibilidad y barreras diferenciales para los sujetos con bajo nivel educativo, así como a la incidencia de los factores demográficos, sociales, económicos-productivos en la segmentación socioeducativa.

Para su caracterización se relevaron y sistematizaron estudios y fuentes secundarias sobre la situación social, económica y productiva. También se seleccionaron y procesaron variables del Censo Nacional de Población 2010 (hogares según NBI, hogares según acceso a red de cloacas, hogares según acceso a agua y gas de red, población mayor de 10 años que no sabe leer y escribir). Estas variables se trataron a nivel de radio censal a fin de evaluar las desigualdades internas de cada ciudad. Las variables dieron lugar a la creación de indicadores de favorabilidad y desfavorabilidad, que facilitaron el análisis intralocal y también la comparación entre localidades.

#### **4. Trabajo de campo**

El trabajo de campo de la investigación en las localidades seleccionadas de la provincia de Buenos Aires y de la Provincia de Santa Fe tuvo diferentes etapas e instancias. La primera etapa del trabajo de campo implicó una primera instancia en el año 2013 en escuelas secundarias, secundarias técnicas, escuelas de jóvenes y adultos e instituciones de educación y formación para el trabajo y una segunda instancia que se concretó en 2014. A partir del análisis de los resultados de esta etapa y de reuniones de retroalimentación mantenidas con los entrevistados, en el año 2015 se inició una segunda etapa del trabajo de campo en dos localidades del sur del Conurbano bonaerense.

En todas las instancias y etapas, la preparación del trabajo de campo requirió intercambios y entrevistas con los inspectores distritales y regionales del nivel secundario y de las distintas modalidades y con otros informantes clave a fin de confeccionar listados actualizados de instituciones e identificar casos institucionales de interés que debían incorporarse a la muestra.

Los criterios de selección de las instituciones para la conformación de la muestra intencional consideró los siguientes los ejes:

- » espacial, de manera de cubrir a instituciones ubicadas en diversas zonas de las áreas locales estudiadas (área urbana-centro de la ciudad, área urbana-barrios más periféricos de la ciudad, áreas suburbanas o rurales), con la finalidad de evaluar si la localización espacial tiene alguna incidencia en el perfil institucional y sus posibles afectos en el acceso por parte de los estudiantes. En Rosario la muestra se construyó considerando la distribución de las instituciones en los seis distritos de la ciudad y tomando como referencia instituciones indicadas como relevantes por la Jefatura Regional de Educación;
- » socioeconómico, tomando a instituciones ubicadas en zonas de diverso nivel socioeconómico en tanto estaría vinculado a la situación socioeconómica de los estudiantes que concurren;
- » institucional, cubriendo instituciones de distintos tipos, tamaños y orientaciones. En el caso de las instituciones de educación y formación para el trabajo se han considerado algunos centros e institutos de gestión privada y/o con diferente dependencia (municipal, provincial, nacional).

El instrumento seleccionado para el trabajo de campo consistió en la entrevista personal estructurada, reconociendo diferentes tipos de contacto y grado de espontaneidad. En esta investigación las entrevistas se utilizaron tanto para la indagación de los supuestos de la investigación (uso deductivo), como para recuperar la perspectiva de los sujetos entrevistados respecto a las políticas y programas de atención del derecho a la educación en las localidades e instituciones seleccionadas (uso inductivo) (Panaia, 2006; Piovani, 2007).

A continuación se detallan las estrategias metodológicas seguidas en las diferentes instancias de trabajo de campo.

#### *Primera etapa del trabajo de campo*

En la primera instancia realizada entre los años 2013 y 2014 en las ciudades de Campana, Zárate (provincia de Buenos Aires) y Rosario (provincia de Santa Fe) el diseño metodológico del trabajo de campo, estuvo orientado a:

- » el diagnóstico de la educación y formación para el trabajo en las áreas seleccionadas;
- » la caracterización de la diversificación y superposición de ofertas de educación y formación para el trabajo en las áreas locales seleccionadas;
- » la caracterización del mercado de ilusiones de corto plazo sobre la base de la elaboración de una muestra de instituciones.

El trabajo de campo se desarrolló en dos instancias. La primera (2013) tuvo un carácter extensivo, pues buscó abarcar gran cantidad de instituciones en cada área local. Dado que cubrir el universo total de instituciones es dificultoso y oneroso, la muestra de instituciones implicó considerar: escuelas públicas secundarias con distintas orientaciones en el ciclo superior, incluyendo a escuelas técnicas y agrarias;

centros de formación profesional con diversidad de cursos; Centros de Capacitación Laboral para Adultos (CECLA) para el caso de Rosario; otras instituciones de educación y formación para el trabajo del sector público y privado.

En cada institución se realizaron entrevistas semiestructuradas a directivos, docentes y estudiantes con el objetivo de realizar una triangulación de perspectivas acerca de las dimensiones del objeto de estudio.

Las dimensiones generales de los protocolos se orientaron a obtener datos sobre las características de la escuela o institución (perfil), las características socioeconómicas de los estudiantes, la currícula y los planes de estudios, características del personal docente, recursos materiales y didácticos de las instituciones y la realización de experiencias pedagógicas de vinculación con instituciones u actores de la realidad social y productiva. Todas estas dimensiones apuntaron a obtener datos que permitan la identificación de las diferencias y similitudes entre instituciones de manera tal que se contribuya a la detección de circuitos educativos.

#### *Reorientación y completamiento de campo (2014)*

La segunda instancia implicó una estrategia de reentrevista en instituciones ya cubiertas y de completamiento de nuevas instituciones, especialmente de educación de jóvenes y adultos y de educación y de formación para el trabajo. El objetivo fue profundizar en el funcionamiento de los escenarios complejos de educación y formación, las condiciones de accesibilidad y las barreras para continuar estudios formales o instancias de formación que enfrenta distintos grupos de población. El eje central estuvo en la percepción de los entrevistados, directivos y estudiantes acerca de las políticas públicas implementadas desde el sector educativo, social y de empleo.

La estrategia requirió diferenciar la llegada según se trate de instituciones ya entrevistadas o nuevas y de acuerdo a los

sujetos entrevistados, sean directivos, docentes o estudiantes. En el caso de las instituciones ya entrevistadas, se seleccionó una submuestra en la que se aplicó una reentrevista centrada en las temáticas no indagadas previamente, que implicó elaborar una adenda del cuestionario a directivos y un cuestionario revisado para estudiantes.

En la segunda etapa, los protocolos de entrevista incorporaron algunas dimensiones distintas a la primera instancia: inscripción de la institución en distintos registros, de sectores o programas nacionales, provinciales o municipales; relación y tipo de relación de la institución con programas sectores o programas nacionales, provinciales o municipales; disponibilidad en la institución de información sobre los programas y sus componentes; percepción del funcionamiento articulado o fragmentado/ coordinación o superposición de diferentes programas y políticas; opinión sobre aspectos positivos o negativos de los programas; características de la formación que brinda la institución (incluye planificación y certificados otorgados); relación de la institución con otras instituciones educativas, de formación, de la realidad social y productiva; cantidad de estudiantes beneficiarios de planes educativos, sociales y/o empleo; opinión sobre aspectos positivos o negativos de los programas; historia educativa de los estudiantes; proyecto educativo y/o laboral de los estudiantes; facilidades o problemas de la ubicación de la institución.

#### *Reuniones de devolución y retroalimentación*

En 2015, el PEET-IICE-FFyL/UBA organizó reuniones de devolución y retroalimentación de resultados de Campana, Zárate y Rosario. Se convocó a través de las autoridades educativas de los distritos (sedes de inspección) a los directivos y docentes que fueron los informantes claves de la investigación. Asimismo se convocó a participar a

representantes de programas educativos y de áreas municipales. Se realizaron en total tres reuniones, los días 7 de abril en Campana y Zárate y 11 de abril en Rosario.

El objetivo de estas instancias fue doble: presentar los resultados de la investigación y recuperar las opiniones de los actores educativos sobre los mismos; y profundizar en temas de interés del proyecto a través de la discusión en pequeños grupos coordinados por integrantes del proyecto, generando así un conocimiento nuevo que complementara los alcances de la investigación. El equipo de investigación planteó a los asistentes una estrategia de trabajo en *focus group*, conformando grupos que intercambiaron opiniones con la coordinación de uno o dos integrantes del PEET. Dados los objetivos de la investigación y las reuniones, en cada caso se organizaron dos tipos de grupos, uno compuesto por representantes de áreas de las políticas educativas, sociales y de empleo, y otros grupos compuestos por docentes y directivos. Los temas propuestos en cada caso fueron diferentes:

- » los directivos y docentes discutieron sobre las aplicación de las políticas de acceso y finalización de la educación obligatoria en las escuelas de la localidad, como llegan y se aplican, la relación con la supervisión y otros actores;
- » los supervisores y otros referentes de políticas social y formación para el trabajo intercambiaron opiniones acerca de los logros y limitaciones de los programas de acceso y finalización de la educación obligatoria, como se implementan en cada ciudad, las relaciones con las áreas provinciales y con cada escuela, así como con otras sectores de la política pública y de la sociedad civil.

A partir de la discusión y retroalimentación obtenida en estas reuniones, se formuló la estrategia de trabajo de campo para la segunda etapa, con la incorporación de temáticas a los protocolos de entrevista. También las reuniones de retroalimentación incidieron en la perspectiva conceptual de la investigación, por ejemplo contribuyeron a la reflexión sobre la noción de traducción de las políticas.

### *Segunda etapa del trabajo de campo*

En el año 2015 se inició el trabajo de campo en Berazategui y Florencio Varela, en el sur del conurbano bonaerense. El objetivo fue contrastar hallazgos del análisis de la primera etapa en áreas locales con otras características sociales y productivas.

El trabajo se inició con entrevistas a los siguientes informantes clave:

- » integrantes de las áreas de conducción educativa, inspectores de educación secundaria, técnica profesional y de jóvenes y adultos así como referentes del programa FinEs;
- » directores y coordinadores de áreas municipales y referentes de programas sociales y de empleo, tales como oficinas de empleo;
- » directores de instituciones educativas y de formación para el trabajo.

En los contextos de las coordinaciones administrativas y de las supervisiones e inspecciones distritales, las categorías utilizadas tradujeron los siguientes problemas bajo análisis:

- » las políticas, planes o programas (nacionales, provinciales, municipales) específicos para la terminalidad educativa para los jóvenes, adultos y trabajadores que se implementan en el distrito;

- » los modos en los que se implementa el programa en los distritos;
- » los desafíos en la implementación de estos programas en el distrito;
- » los criterios existentes para definir las instituciones en las que se implementará un determinado programa o plan;
- » la adecuación de los programas al contexto local;
- » la coordinación entre distintas áreas (educación, empleo, social, etc.) en la implementación de los programas que funcionan en la localidad;
- » las características y recursos (financieros, docentes, de infraestructura, de gestión; etc.) que se requieren en la implementación de los programas;
- » los roles de cada agente que interviene y formas en que se dan las relaciones entre los mismos;
- » la intervención de otras áreas de gobierno, formas de regulación de estas intervenciones;
- » la intervención de otros actores sociales, formas de regulación de estas intervenciones.

En los contextos institucionales, las categorías consideradas tradujeron los problemas de implementación en las escuelas y centros educativos:

- » la relación de la institución con programas educativos, sociales o de empleo (nacionales, provinciales y/o municipales);
- » el tipo de participación y momento de inicio;
- » los requisitos para participar en el programa;
- » el modo de llegada de la información sobre el programa a la institución;
- » los recursos materiales, de equipamiento, financieros y didácticos que se reciben a partir del programa;

- » la modificación del funcionamiento del desarrollo de las actividades en la institución;
- » las ventajas e inconvenientes vinculados a la gestión del programa;
- » la proporción de estudiantes que concurren a la institución son sujetos de derecho de los programas educativos sociales o de empleo;
- » las ventajas y las limitaciones de esos programas para que los estudiantes continúen estudiando, encuentren un trabajo, mejoren sus condiciones de vida.

## 5. Análisis y construcción de hallazgos

El análisis de la información obtenida en las distintas instancias estuvo orientado a la comprensión de las relaciones complejas entre las dimensiones de abordaje del esquema interpretativo de la *deuda social educativa* presentado en el capítulo 3 del libro.

El relevamiento bibliográfico y documental de políticas nacionales, provinciales y municipales de los sectores educación, social y de trabajo requirió de la elaboración de cuadros comparativos por nivel de gobierno y sector, sobre la base de las fichas a fin de facilitar su interpretación de los objetivos, población atendida, acciones y actividades propuestas. Este primer análisis permitió la identificación de los actores involucrados en cada nivel desde su diseño hasta la implementación. Además, constituyó la fuente de información acerca de las barreras de accesibilidad a la educación y formación para el trabajo, así como los mecanismos planteados para su superación.

El seguimiento presupuestario constituye, como ya fue mencionado, una metodología usada por el PEET-IICE/UBA como alternativa para la evaluación de las metas y recursos previstos en los ministerios de Educación, Trabajo,

Desarrollo Social y ANSES para la atención educativa de la población de 18 años y más, que se contrastaron con la demanda social, es decir, con el volumen que debería completar el nivel primario y secundario. A su vez, este tipo de análisis permitió interpretar cambios en la orientación de las políticas a lo largo de la década considerada (2004-2015).

Finalmente, la estimación en cada área local de la población joven que no completó la educación obligatoria y no asiste, constituye la demanda social a la primaria y secundaria, en tanto derecho a la educación, para cuya atención se requeriría de recursos adicionales a los sistemas educativos. El ejercicio propuesto daría cuenta tanto del volumen de población por cubrir con distintos programas de inclusión y terminalidad, así como del esfuerzo de financiamiento que deberían realizar las provincias en estas localidades.

El trabajo de campo constituyó la estrategia de indagación de la puesta en marcha de las políticas públicas, la verificación de las distorsiones entre la formulación, la implementación y la traducción en ámbitos jurisdiccionales provinciales, departamentales, locales e institucionales. La estrategia de análisis de las entrevistas y de las reuniones de retroalimentación propuso encontrar en la discursividad de los actores elementos comunes y elementos disímiles que fueron interpretados a la luz de las nociones del encuadre teórico-conceptual.

El análisis recurrió a la confección de matrices de las entrevistas para identificar y comparar las dimensiones temáticas centrales. Posteriormente, se fueron construyendo versiones sintetizadas de la matriz y cuadros de interpretación para poner en relieve los atributos similares y diferentes de las escuelas y de las instituciones de educación y formación para el trabajo.

La sistematización e interpretación se realizó articulando los niveles macro, meso y micro de manera de lograr el acercamiento a la configuración que adoptan las políticas

públicas desde su diseño hasta su implementación en las áreas locales, así como los factores que intervienen en la traducción de las políticas a nivel del Estado nacional, provincial, regional y local y los problemas de coordinación e integración intersectorial. Los hallazgos o evidencias han sido desarrollados en los capítulos 4, 5 y 6 de este libro.

## **6. Base de instrumentos utilizados en la investigación**

La investigación utilizó protocolos de entrevistas específicas para: jefes distritales, regionales e inspectores de niveles y modalidades; directivos, docentes y estudiantes de escuelas secundarias, secundarias técnicas, escuelas de jóvenes y adultos, centros de formación profesional y otras instituciones de educación y formación para el trabajo; referentes de programas de terminalidad educativa, responsables de áreas municipales y gestores de política públicas relacionadas con el sector educativo en los tres niveles de gobierno en la Argentina. Las guías de observación se elaboraron para registrar las características edilicias y contextuales de las instituciones educativas de la muestra.

La base de instrumentos puede consultarse en el sitio web del Programa de Educación, Economía y Trabajo: <<https://educacion-economia-trabajo-peet.org>>.

## **7. Equipo del Proyecto UBACyT 2014-2017 “Los escenarios complejos de la educación y formación para el trabajo: vigencia, nuevos sentidos y el papel de los actores sociales”**

- » Dirección: Graciela Clotilde Riquelme
- » Coordinación del trabajo de campo: Natalia Herger

- » Co-coordinación del trabajo de campo: Jorgelina Sasserá
- » Equipo de trabajo de campo: Mariano Anconetani, Nicolás Buchbinder, Franco Carbonari, Rocío Weil, Jonathan Yablonka

## 8. Participantes de la investigación

Listado de autoridades provinciales, regionales y locales (2013-2015)

### *Provincia de Buenos Aires*

Dirección General de Cultura y Escuelas (DGCyE)  
Gerardo Marchesini, Dirección Provincial de Educación Técnica Profesional; Marta G. Pfeffer, Dirección de Promoción y Desarrollo; Silvia Viltá Dirección Provincial de Educación de Adultos.

#### Campana

Mauro di María, Secretaría de Desarrollo Humano de la Municipalidad de Campana; Martín Esponda, Agencia de Desarrollo Campana; Gisella Vargas e Ignacio Tosasi, Oficina de Empleo de la Municipalidad de Campana; Helga Patricia Vega. Subdirección de Empleo de la Municipalidad de Campana.

#### Zárate

Walter López. Área de Producción de la Subsecretaría de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Zárate; Representante de la Oficina de Empleo de la Municipalidad de Zárate;

#### Berazategui

Matías Garavano, Dirección de Capacitación, Secretaría de Trabajo, Municipalidad de Berazategui; Carlos Ifrán, Secretaría de ONG, Municipalidad de Berazategui;

Leonardo Gargaglione, Oficina de Empleo, Municipalidad de Berazategui.

Florencio Varela

Hernán Jaime Chamamah y Débora Figueroa, Dirección General de Programas de Capacitación, Instituto de Desarrollo Local (IDEL); Leonardo Fernández, Oficina de Empleo, Municipalidad de Florencio Varela.

### *Provincia de Santa Fe*

Ministerio de Educación

Susana Copertari. Plan Vuelvo a Estudiar; Marta Díaz. Delegación Región VI.

Rosario

Jean Escobar. Dirección General de Empleo, Municipalidad de Rosario; Guillermo Lasala, Dirección de Juventud de la Municipalidad de Rosario; Luciana Uinoti, Programa Empleabilidad, Dirección de Juventud de la Municipalidad de Rosario; Diego Beretta. Desarrollo Social Municipal; Marisa Parolin. Coordinación de Capacitación y Formación Profesional de la Municipalidad de Rosario; Elisabeth Pape. Consejo de Capacitación y Formación Profesional de Rosario y su Región.

Listado de entrevistados: instituciones educativas, inspecciones y supervisiones regionales y locales y de coordinación de programas (2013-2015)

### *Campana*

Instituciones educativas

Escuela de Educación Técnica n° 1 "Luciano Reyes"; Escuela Media Secundaria n° 1 "Rene Favaloro"; Escuela

de Educación Secundaria n° 2; Escuela de Educación Secundaria n° 3; Escuela Agraria n° 1; Escuela Agraria n° 2 "Padre Mujica"; Escuela de Educación Secundaria n° 9; Escuela Media Secundaria n° 10; Escuela Secundaria Básica n° 14; Escuela Secundaria Básica n° 20; Escuela Secundaria Básica n° 21; Escuela Secundaria Básica n° 24; Bachillerato de Adultos de la Escuela de Educación Secundaria n°1 "Rene Favalaro"; Centro Educativo de Nivel Secundario (CENS) n° 452; Centro de Formación Profesional n° 401; Centro de Formación Profesional n° 402

Instancias de supervisión educativa locales y/o regionales  
Inspección de Educación Secundaria

### *Zárate*

Instituciones educativas

Escuela de Educación Técnica n° 1; Escuela de Educación Técnica n° 2; Escuela de Educación Técnica n° 3; Escuela de Educación Técnica n° 4; Escuela de Educación Secundaria n° 2 "Nuestra Señora de Fátima"; Escuela Educación Secundaria n° 4 "Dr. J.M. Guerci"; Escuela Secundaria Básica n° 2; Escuela de Educación Secundaria n° 7; Escuela de Educación Secundaria n° 9; Escuela de Educación Secundaria n° 10; Escuela de Educación Secundaria n° 11; Unidad Integral de Educación Técnico Profesional de Lima; Centro de Formación Profesional n° 402; Centro de Formación Profesional "Padre Mario Leonfanti"; Centro Educativo de Nivel Secundario N° 451; Bachillerato de Adultos de la Escuela de Educación Secundaria n°2 "Nuestra Señora de Fátima"; Escuela de Educación Secundaria n° 4 (Bachillerato de Adultos)

Instancias de supervisión educativa locales y/o regionales  
Inspección Jefatura distrital de Zárate; Inspección de  
Educación Secundaria

### *Rosario*

#### Instituciones educativas

Escuela de Educación Técnica n° 464 "Ing. Dr. Manuel Bahía";  
Escuela de Educación Técnica n° 467 "Ovidio Lagos"; Escuela  
de Educación Técnica n° 625 "Carlos Guido y Spano"; Escuela  
de Educación Técnica n° 628 "Servando Bayo"; Escuela de  
Educación Técnica n° 288 "Osvaldo Magnasco"; Escuela de  
Educación Técnica n° 472 "Crisol"; Escuela de Educación  
Técnica n° 468 "Ing. Luis Laporte"; Escuela de Educación  
Técnica n° 394 "Francisco De Gurruchaga; Escuela de  
Educación Técnica n° 365 "Pte. Juan D. Perón"; Escuela de  
Educación Técnica n° 392; Escuela de Educación Técnica n°  
683 "Dr. Pascual Echagüe"; Escuela de Educación Media n°  
258 "Soldados Argentinos"; Escuela de Educación Media n°  
433 "Manuel Belgrano"; Escuela de Educación Media n° 309  
"Ovidio Lagos"; Escuela de Educación Media n° 435 "Dr. Luis  
María Drago"; Escuela de Educación Media n° 360 "José Cura";  
Escuela de Educación Media n° 431 "Gral. José de San Martín";  
Escuela de Educación Secundaria Orientada n° 406 "Dr.  
Salvador Maza"; Escuela de Educación Secundaria Orientada  
n° 408; Escuela de Educación Media n° 409; Escuela de  
Educación Secundaria n° 649 "Gral. J. De San Martín"; Centro  
Educativo de Capacitación Laboral para Adultos n° 15; Centro  
Educativo de Capacitación Laboral para Adultos n° 77; Centro  
Educativo de Capacitación Laboral para Adultos n° 97; Centro  
Educativo de Capacitación Laboral para Adultos n° 39; Centro  
de Formación Profesional n° 402; Escuela Primaria nocturna  
n° 28 "Benjamin Virasoro"; Escuela de Educación Media para  
Adultos n° 1037; Escuela de Educación Media para Adultos

n° 1165 "José Hernández"; Escuela de Enseñanza Media para Adultos n° 1175; Escuela de Enseñanza Media para Adultos n° 1256; Escuela de Educación Media para Adultos n° 1260 "Agustín Zapata Gollán".

Instancias de supervisión educativa locales y/o regionales  
Delegación Región VI

### *Berazategui*

Instituciones educativas

Escuela de Educación Técnica n° 3; Escuela de Educación Técnica n° 4; Escuela de Educación Secundaria n° 6; Escuela de Educación Secundaria n° 24; Centro de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (Sede Escuela de Educación Técnica n° 19); Escuela de Educación Primaria de Adultos n° 702; Escuela de Educación Primaria de Adultos n° 706; Centro Educativo de Nivel Secundario n° 451; Bachillerato de Adultos de la Escuela de Educación Técnica n° 6.

Instancias de supervisión educativa locales y/o regionales  
Inspección de Educación de Jóvenes y Adultos; Inspección de Educación Secundaria; Inspección de Formación Profesional.

Coordinación de Plan FinEs

Coordinación Administrativa Plan FinEs Terminalidad;  
Coordinación Regional Plan FinEs Terminalidad.

### *Florencio Varela*

Instituciones educativas

Centro de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes "Hudson"; Escuela de Educación Secundaria

n° 20; Escuela de Educación Secundaria n° 15; Escuela de Educación Técnica n° 1 “Coronel de María José Luis Piedrabuena”; Escuela de Educación Técnica n° 2; Centro Educativo de Nivel Secundario n° 452; Centro Educativo de Nivel Secundario n° 453.

Instancias de supervisión educativa locales y/o regionales  
Inspección de Educación de Jóvenes y Adultos; Inspección de Educación Secundaria; Inspección de Formación Profesional.

Coordinación General de FinEs y Región 4  
Coordinación Distrital Plan FinEs

## **9. Reuniones de devolución y retroalimentación: participantes**

*Campana. 7 de abril de 2015*

Gustavo Álvarez, EEST n° 1 “Luciano Reyes”; Claudia Marcela Amitrano, EES n° 15 y EES n° 1 “René Favalaro”; María Rosa Beltrán, EES n° 15; Mabel Cecelia Benedetti, EEST n° 1 “Luciano Reyes”; Daniela Carreras, EES n° 3 “Fausto Gavazzi”; Analía Cremón, CFP n° 402; Marcela Delrio, CENS n° 452; María C, Estere, EES n° 3; Rita Fernández EES n° 1 “René Favalaro”; Marta Elena Galeano, EES n° 15; Estela Guntine, CFP n° 402; Karina Mingarelli, EES n° 14; Silvana Pacheco, EES n° 2; Marisa Pedrosa EES n° 2; María Rosa Puppo, CFP n° 405; Alejandra Quadraccia, EES n° 9; Fabiana Savoini, EES n° 10; Haydé Chippari, Inspección Nivel Secundario; Gladys Dalpra, Inspección de Psicología C, y Pedagogía Social; Marta Francesena, Inspección Nivel Secundario; Omar Gaytan, Inspección de Educación Técnica Región 11; Silvia Gladys

López, Jefatura Distrital; Nidia Cirila Sanz, Inspección Nivel Secundario; Raúl Alberto Farias, Agencia de Desarrollo Campana; Marina Reyes, Municipalidad de Campana, Dirección de Economía Social.

*Zárate. 7 de abril de 2015.*

Mónica Aguirre, CENS n° 451; Rodolfo Amarilla, EES n°11; Alicia N, Arcieri, EES n° 14; Marta Audisio EES n° 4; Breatriz Bouché, EES n° 4; Gustavi Gabriel Coria EES n° 2; Ernesto Chiarani, CENS n° 451; Verónica Churruarín, CFP “Padre Mario Leonfati”; Jorge Di Fermo, EEST n° 1 “Amirante Guillermo Brown”; Arcenia Enciso, EESn° 9; Sonia Gómez; EES n° 1 (Lima); María Isabel Gualdon, EES n° 1 (Lima); Sonia Henry, EES n° 9; Claudia López, EES n° 6; Jorge Montero, ESB n° 22; Sandra Munafó, EES n° 7; Daniel Nomme, EES n° 4; Marcelo Jorge Pérez, EES n° 1 (Lima); Mónica Lilián Reinoso, EES n° 2; Lorena Tanelli EEST n° 3; María Andrea Vaz, CENS n° 451; Anabella Zárate, EEST n° 4; Julián Tapia, Municipalidad de Zárate, Dirección de Desarrollo Económico.

*Rosario. 11 de abril de 2015*

Hilda Amaya, Escuela Nocturna n° 28; Adriana Di Nardo, EESO n° 443 Manuel Belgrano; Adolfo Arnaldo Esquivel, Escuela Nocturna n° 16 “Vicente López y Planes”; María Rosa del C, Ferri, EESO n° 435; Laura García Garrafi, EETP n° 683; Beatriz Iñiguez, Escuela Nocturna n° 16 “Vicente López y Planes”; Enzo Lemos, EETP n° 468; María Gabriela Maestri, EESO n° 435; Angerl Payari, Supervisión de Educación de Jóvenes y Adultos; Karina Pelillo, EESO n° 435; Fabían Pérez, EESO n° 258 “Soldados Argentinos”; Silvana Petrelli, EESO n° 443 Manuel Belgrano; Mabel Sartini, Escuela Nocturna n° 16 “Vicente López y Planes”;

Nanci Bassiniani, Municipalidad de Rosario, Secretaría de Innovación y Ciencia; Jean Escobar, Municipalidad de Rosario; Laura Lorena Lallita, Plan Vuelvo a Estudiar.

*Taller “La formación para el trabajo de jóvenes y adultos en espacios locales: la voz de los actores de Campana, Zarate, Berazategui, Florencio Varela y Rosario”, realizado en el marco del Encuentro “Filo: 120. Legados, debates, desafíos”. 23 de noviembre de 2016. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.*

Susana Copertari, Plan Vuelvo a Estudiar, Provincia de Santa Fe; Carina Gerlero, Secretaria de Planificación y Articulación Educativa, Provincia de Santa Fe; Andrea Italiano, Inspección de Educación Secundaria Florencio Varela; Ada Manfredi, Inspección Educación de Jóvenes y Adultos Florencio Varela; Lucía Mangioni, CESAJ Berazategui; Susana Nicolosi, Inspección Educación Secundaria Berazategui; Andrea Othar, CENS 453 - Florencio Varela; Nelson Mariano Pueyo, Inspección Educación Jóvenes y Adultos Florencio – Berazategui.

## **10. Reuniones técnicas y de devolución de resultados: autoridades provinciales participantes**

*Reunión técnica 13 de Julio de 2016. Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET-IICE-UBA/FFyL)*

Gerardo Marchesini, Director Provincial de Educación Técnica Profesional (DGCyE) y Marta G. Pfeffer, Dirección de Promoción y Desarrollo (DGCyE).

*Reunión técnica y de devolución realizada a autoridades del*

*Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe. 14 de diciembre de 2016, Ciudad de Rosario.*

Carina Gerlero, Secretaría de Planificación y Articulación Educativa; Oscar di Paolo, Secretaría de Educación; Diego Burbich, Secretaría de Planificación; Nicolás Muntanaro, Dirección de Educación Técnica; Irene López, Educación Superior; María Cristina Farioli, Dirección Provincial de Educación Secundaria, Gestión Educativa; Norma Brahm, Pedagogía Emprendedora, Articulación Educativa y Comunidades de Aprendizaje; Susana Copertari, Coordinación Plan Vuelvo a Estudiar; Marta Díaz, Dirección de Educación Superior; Pablo Voza, Dirección de Educación Técnico-Profesional; María del Huerto, Subsecretaría de Planificación y Gestión Educativa.

*Reunión técnica y de devolución realizada a autoridades de la DGCyE de la provincia de Buenos Aires. 16 de diciembre de 2016, Ciudad de La Plata.*

Gerardo Marchesini, Dirección Provincial de Educación Técnica Profesional; Marta G. Pfeffer, Dirección de Promoción y Desarrollo; Francisco Lopez, Alejandro Anchava, Alejandra Guardia, Mariano Toledo, Cristina Joelson y Omar Gaytán, Dirección de Educación Técnica; Inés Atille, Nicolás Alonso, Mariana Vigliano, Verónica Vigliano, María Cecilia Cánepa y Laura Busto, Centro de Formación en Administración Pública; Oscar Bernal, Susana Ibañez y Ramiro Taladriz Dirección de Educación Agraria; Analía Mannarino, Lucia Frutos, Roxana Cochella, Delia Avila Hernandez y Cecilia De Francesco, Dirección de Formación Profesional; Daniel A. Taverna, Claudio Egisti Staniscia, Roberto D'amicis y Marina Zabala, Dirección de Promoción y Desarrollo.

## Bibliografía

- Panaia, M. (2006). *Trayectorias de ingenieros tecnológicos. Graduados y alumnos en el mercado de trabajo*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Piovani (2007). La entrevista en profundidad. En Marradi, Archenti y Piovani, *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Emecé.
- Riquelme, G. C. y Herger, N. (2005). La educación y fragmentación de la educación y formación para el trabajo en Argentina: resignificación y desafíos en la perspectiva de los jóvenes y los adultos. En *Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo*, núm. 11. Buenos Aires, PEET-IICE-FFyL/UBA.
- Vasilachis de Gialdino, I. (1992). *Métodos Cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

## Las autoras

### **Graciela Clotilde Riquelme (directora)**

Investigadora Principal del CONICET. Doctora de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Directora del Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE). Profesora Titular Ordinaria de Economía de la Educación en la carrera de Ciencias de la Educación. Ha sido investigadora visitante en la School of Education de Stanford University, en el Institute of Education de University of London y en el Centre of Higher Education and Work de Kassel University y en el Ontario Institute for Studies of Education University of Toronto. Ha obtenido subsidios por concurso del CONICET, UBA, ANPCyT-FONCyT y de UNESCO/OREALC, CRESALC, OEA y OIT. Premio Konex - 2016 – Humanidades Diploma al Mérito (Fundación KONEX).

### **Natalia Herger**

Doctora de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias de la Educación. Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO). Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Investigadora del Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Docente de la Carrera de Ciencias de la Educación (UBA) en las materias Economía de la Educación y Trabajo y Mercado Laboral.

**Jorgelina S. Sassera**

Doctora de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias de la Educación. Magister en Ciencias Sociales con Orientación en Educación (FLACSO Argentina). Lic. en Sociología (UBA). Investigadora asistente del Programa de Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.



