



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADEMICA ARGENTINA

MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN EDUCACIÓN

TITULO DE LA TESIS:

“El gobierno del Plan FinES 2 en la Provincia de Buenos Aires. Interjuegos nación, provincia y organizaciones en dos períodos de gobierno (2010-2017)”.

AUTORA:

Lic. Cecilia Brunetto

DIRECTORA:

Dra. Emilia Di Piero

FECHA:

Abril de 2020

## RESUMEN

La problemática que aborda esta tesis forma parte de la agenda pública de nuestro país debido a que hace referencia a la terminalidad de la escuela secundaria. La cuestión de la obligatoriedad establecida a partir de la Ley Nacional de Educación N° 26.206 en el año 2006 habilitó una serie de cuestionamientos y revisiones de problemáticas educativas que, a su vez, potenciaron discusiones e indagaciones en el marco de las políticas de educación de jóvenes y adultos. El presente trabajo aporta conocimiento respecto de las políticas públicas, especialmente la política educativa, de las acciones de terminalidad educativa y de las propuestas de educación de jóvenes y adultos.

El objetivo general de nuestra investigación fue analizar los *interjuegos entre nación, provincias y organizaciones* en el gobierno de una política educativa en dos gestiones de gobierno distintas, centrándonos particularmente en la Provincia de Buenos Aires (PBA), entre los años 2010 y 2017. Para ello, reconstruimos las tramas de interacciones en torno a la formulación y la implementación del Plan FinES 2 como política de terminalidad educativa en la PBA considerando los antecedentes, las normativas, el gobierno educativo y los actores e instituciones involucrados en ambas gestiones de gobierno.

## **ABSTRACT**

The problem addressed in this thesis is a key part of the public agenda in Argentina because it refers to when compulsory secondary school finishes. The topic of compulsory education established by National Education Law No. 26,206 in 2006 gave rise to a series of questions and reviews of educational problems that, in turn, promoted discussions and inquiries within the framework of education policies for youth and adults. This thesis explores and provides insight into public policies, especially educational policy, the question of when compulsory education should end and analyzes what is available in youth and adult education.

The general objective of the research is to analyze the interaction between the nation, provinces and organizations in the government in educational policy in two different periods of government, focusing in particular on the Province of Buenos Aires (“PBA” after its acronym in Spanish) between 2010 and 2017. For this purpose, the interaction patterns around the formulation and implementation of the FinES 2 Plan as a policy of the end of compulsory education in the PBA are reconstructed here, taking into account the background, regulations, educational government and the actors and institutions involved in both government periods.

## **AGRADECIMIENTOS**

La escritura de esta tesis implicó un proceso de aprendizajes y desaprendizajes donde estuvieron presentes distintas personas a las cuales quiero expresar mi agradecimiento:

A mi directora, Emilia Di Piero, por su compromiso y exigencia. Por las lecturas, las recomendaciones y las orientaciones, tan respetuosas y rigurosas.

A Florencia Finnegan, por su generosidad, compromiso y capacidad. Porque me permitió iniciar junto con ella la tarea de investigar sobre la educación de jóvenes y adultos, campo del cual es una referente en nuestro país. Sin ese primer encuentro en el año 2010, y todo lo que vino después, esta tesis no sería posible.

A Graciela Misirlis, por la confianza y la amistad que construimos. Mi formación profesional estuvo acompañada por ella desde que llegué a Buenos Aires. Esta tesis también es producto de su apoyo, sus recomendaciones y, principalmente, su cariño.

A mis compañeras del equipo de investigación de UNIFE: Paula Lozano, Silvina Kurlat y Eliana von der Wettern, por los intercambios, las discusiones y las anécdotas. Las sonrisas y las preocupaciones compartidas en nuestros encuentros fueron una gran inspiración en la escritura de esta tesis.

A mis amigas de FLACSO, a quienes conocí cuando empecé a cursar la maestría: Emilia, Yosleidy, Paula, Jamila y Fernanda. Celebro el humor, la valentía y la ternura de Yos, y especialmente, que la vida nos haya cruzado. Emilia fue con la primera persona que hablé cuando empecé a cursar la maestría, por lo cual este cierre de ella como directora me parece mágico; su esfuerzo y compromiso son un ejemplo, y su amorosidad un regalo exquisito. Paula, Jamila y Fernanda, están en distintas latitudes y perdimos cotidianidad, pero la amistad está ahí, presente, a pesar de la distancia.

A mi gran amiga, comadre y compañera, Paula Giménez con la que vamos acompañadas en nuestra formación y nos alentamos y acompañamos con respeto y, sobre todo, con cariño. No agrego nada más porque ella ya sabe lo importante que es en mi vida.

A mi madrina Joanna, que siempre está cuando la necesito, apoya entusiasta mis proyectos y festeja alegre mis pequeñas grandes conquistas, como la culminación de esta tesis.

A mis queridas amigas de UNIPE, Gladys, Paula, Inés y Ana, por el afecto, la escucha, los viajes y los abrazos. Celebro poder seguir compartiendo mi vida con ellas más allá de los caminos que elegimos.

A mis amigas y amigos que conocí en la calle Tucumán, Cecilia y Peter, y, Patricia y Hernán, que me escucharon ir y venir con el tema de la tesis durante años. Hermosas personas, amables y generosas con las cuales construí una amistad, y me animo a decir también, un vínculo familiar.

A FLACSO, especialmente a las y los responsables de gestionar la maestría, por la paciencia que me tuvieron y por la amabilidad con la que siempre me trataron.

Al Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación (PROFOR) impulsado por el Ministerio de Educación Nacional, que me permitió cursar la maestría accediendo a una media beca.

Esta tesis está dedicada a mi padre, quien me acercó a los valores de la justicia social y que son un faro en mis recorridos.

## ÍNDICE

Introducción .....	6
Capítulo 1: Herramientas para el análisis del Plan FinES 2 como política pública educativa en la Provincia de Buenos Aires (2010- 2017) .....	13
1.1 Perspectivas teóricas .....	13
1.1.1 En torno a la política educativa: teorías generales .....	13
1.1.2 Sobre el nivel secundario .....	24
1.1.3 Sobre la educación de adultos .....	28
1.1.4 Sobre el análisis de políticas: teorías específicas .....	30
1.2 Lineamientos metodológicos .....	37
Capítulo 2: El Plan FinES 2 como política educativa .....	41
2.1 Un recorrido por las producciones sobre el Plan FinES 2 .....	41
2.1.1 La política: como se construye y cuáles son sus alcances .....	42
2.1.2 El dispositivo: formato, territorialidad e intersectorialidad ....	46
2.1.3 Actores claves: estudiantes, docentes y referentes .....	54
2.1.4 El Plan FinES en evaluación .....	62
2.2. Palabras de cierre .....	65
Capítulo 3: El Plan FinES 2 .....	67
3.1. Contexto y antecedentes en el que surge el Plan FinES 2 .....	67
3.1.1. El Plan FinES 2 a nivel nacional .....	71
3.2. El Plan FinES 2 en la Provincia de Buenos Aires en el período 2010 – 2014 .....	74
3.3. El Plan FinES 2 en la Provincia de Buenos Aires en el período 2015 – 2017.....	84
3.4. Palabras de cierre.....	91
Conclusiones .....	97
Bibliografía .....	100

## INTRODUCCIÓN

Si bien la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) ha tenido importantes avances en los últimos años, sigue ocupando un lugar marginal tanto en el sistema educativo como en los ámbitos académicos. Al respecto Finnegan (2012) afirma que la creciente valorización y expansión de la EDJA coincide con una marcada vacancia tanto del desarrollo de investigaciones como a la publicación y difusión de los hallazgos que se realizan. La autora postula que este déficit resulta de dos problemas relacionados entre sí: *“la relativa debilidad que aún puede señalarse respecto de la constitución del campo de la EDJA y la situación de subalternidad social y política de los sectores que se constituyen tradicionalmente en destinatarios de esta modalidad educativa”* (2012: 31).

En cuanto a los avances, estos se evidencian específicamente en la normativa vigente. La Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) establece la obligatoriedad de la escuela secundaria (Artículo 16) y reconoce a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (en adelante, EPJA) como una modalidad del sistema (Artículo 17). Cabe mencionar algunas cuestiones relevantes que se diferencian de la anterior ley de educación: la principal es que se constituye en una de las ocho modalidades del sistema educativo, otra es que se incorpora a los y las jóvenes en su nominación y, por último, su carácter de permanente obliga al Estado a garantizar educación a lo largo de toda la vida, es decir debe procurar alternativas que permitan a los y las<sup>1</sup> jóvenes y adultos concluir los niveles obligatorios del sistema.

En este sentido, en los últimos años se han implementado distintas estrategias para promover la terminalidad educativa de jóvenes y adultos, entre ellas podemos mencionar:

\*Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos “Encuentro”, surgido en el año 2004.

\* Centros de Orientación y Apoyo (COA), surgidos en el año 2003.

\* Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (C.E.S.A.J.), surgidos en el año 2008.

\* Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinES), surgido en el año 2008.

---

<sup>1</sup> Con el propósito de contribuir al logro de la equidad en materia de género, en este trabajo nos proponemos la utilización de los artículos las y los siempre que corresponda, aunque en algunas oportunidades -pocas- utilizamos el tradicional y conservador masculino genérico.

\*Programa “Jóvenes con más y mejor trabajo”, surgido en el año 2008.

\*Programa de Responsabilidad Educativa: Envi3n, surgido en el a3o 2009.

\*Programa “Ellas Hacen”, surgido en el a3o 2013.

\*Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos “PROG.R.ES.AR, surgido en el a3o 2014.

Dichas estrategias nos muestran que en la agenda de pol3ticas educativas estuvo presente la intenci3n de una reparaci3n simb3lica y material de las desigualdades educativas donde el Estado ocup3 un papel central como garante del acceso al derecho a la educaci3n.

A lo largo del siglo XX la expansi3n de la matr3cula de la escuela secundaria en la Argentina fue constante, aunque este crecimiento estuvo acompa3ado, a su vez, de un importante 3ndice de desgranamiento (Acosta, 2007). Dicha expansi3n, a diferencia de la escuela primaria que se asienta sobre la base de “lo com3n”, est3 atravesada por distintas modalidades de heterogenizaci3n del sistema educativo (Bottinelli, 2017). Desde el retorno de la democracia la cuesti3n de la masividad y la desigualdad signific3 un tema de particular inter3s para las ciencias sociales, as3 el estudio de Cecilia Braslavsky sobre “La discriminaci3n educativa”, publicado en 1985, fue pionero en este sentido. Para la autora el problema de la desigualdad educativa no est3 tanto en el acceso al sistema educativo si no en los circuitos en los que se distribuyen los saberes socialmente relevantes, o de calidad. La noci3n de *segmentaci3n* nos permite entender que las trayectorias escolares de los y las estudiantes de las escuelas secundarias no est3n atadas s3lo a la condici3n social sino tambi3n al circuito de escolaridad primaria del que proviene, en tanto existen circuitos educativos de distintas calidades dentro del mismo sistema.

El proceso de reforma educativa de los a3os noventa implic3 nuevos estudios sobre el problema de desigualdad educativa. Mientras que la idea de segmentaci3n supone que existe un todo integrado donde se puede medir la distancia entre los grupos sociales seg3n los circuitos institucionales transitados, la idea de *fragmentaci3n* (Tiramonti, 2004) refiere a tipos de instituciones distantes que no resulta posible comparar ni ordenar jer3rquicamente, donde cada escuela funciona sin referencia a “un todo” que la contiene. La fragmentaci3n designa la p3rdida de la unidad, la ausencia de referencias comunes



(ibíd. 35). Esto implica que las instituciones escolares toman como referencia principal su contexto inmediato, territorial y social, y el mismo sistema entra en crisis.

En los años 2000, la noción de *segregación* aporta una nueva mirada sobre los estudios sobre la desigualdad educativa. En esta línea, la tesis doctoral de Cecilia Veleda (2012) aborda la cuestión de la fragmentación de las clases medias en relación con el proceso de segregación educativa. La segregación educativa implica la concentración de estudiantes de un determinado nivel social y económico en ciertas instituciones educativas, áreas y sectores del sistema educativo, y esto provoca que las escuelas sean homogéneas internamente en términos sociales pero que se diferencien de otras en su composición social. El concepto de segregación educativa que adopta Veleda “*incluye, a diferencia de los anteriormente descritos, tanto la segregación espacial o urbana como las prácticas excluyentes por parte de los propios actores – desde las escuelas y desde las familias-*”. (Di Piero, 2014: 26).

Las propuestas de terminalidad educativa mencionadas en párrafos precedentes reflejan un abanico de opciones frente a las dificultades con que los y las jóvenes tropiezan para permanecer y finalizar la escolaridad obligatoria y ponen en cuestión el formato de la escuela secundaria común y el desarrollo de sus procesos de escolarización<sup>2</sup>. Por otra parte, los requerimientos del mercado de trabajo solicitan, cada vez más, contar con el título del nivel secundario, lo cual pone en evidencia otra demanda: el acceso a la certificación. La obligatoriedad de la escuela secundaria conlleva la preocupación por aumentar la titulación de la población tanto de quienes no concluyeron el secundario en la oferta común como también de aquellos adultos que no pudieron completarlo en su momento. Scasso y Scandalo (2016) afirman que la expansión de las posibilidades de acceso al título secundario se concentró en las ofertas alternativas para los y las jóvenes de los sectores subalternos particularmente de entre 21 y 24 años; mientras que en las edades correspondientes a la finalización de la secundaria común no se manifiestan mejoras, lo que hace suponer que las oportunidades de finalización en la educación común están estancadas.

En este marco, el Plan FinES surge en el año 2008 con el propósito de atender a un segmento de la población que no ha finalizado los estudios de escolaridad obligatoria

---

<sup>2</sup> Las ofertas de terminalidad educativa proponen formatos diferentes a los tradicionales como, por ejemplo: un régimen académico más flexible, menos días de asistencia, organización del curriculum en módulos, entre otras particularidades.

que regula la LEN. A su vez, el Plan contó con dos etapas. La primera, iniciada en el año 2008, estuvo destinada a jóvenes y adultos de 18 años o más que terminaron de cursar la educación secundaria como alumnos regulares pero que adeudan alguna/s materias: se denominó FinES 1 o FinES Deudores. La segunda etapa, iniciada en el año 2009, estuvo destinada a jóvenes y adultos mayores de 18 años o más que no iniciaron o no terminaron la primaria o la secundaria: fue denominado FinES 2 o FinES Trayectos. El grado de expansión de la propuesta y las particularidades que asume su implementación en diferentes jurisdicciones obligan a indagaciones particulares. En este trabajo analizamos la segunda etapa, correspondiente al FinES 2 en una jurisdicción específica: la Provincia de Buenos Aires (PBA). Como veremos, el Plan FinES tuvo una implementación particular, ya que coexistieron diferentes actores e instituciones involucradas en la provisión del servicio educativo. El mencionado Plan promovió un “esquema organizativo” definido como “un modelo de gestión conjunta que asocia y articula las capacidades y acciones del Ministerio de Educación de la Nación, los Ministerios de Educación de las jurisdicciones y las organizaciones sindicales, empresas, organismos públicos, asociaciones civiles, entre otros” (Resolución CFE N° 66/08. Anexo I). Según datos presentados en un estudio realizado por Finnegan *et al.* (2018) en los primeros años de su creación el Plan FinES 2 tuvo un crecimiento exponencial, ligado en parte a distintos programas de transferencia condicionada de ingresos. En el año 2010 la primera inscripción sumó 25.000 alumnos mientras que en el primer cuatrimestre de 2017 se contabilizaban 106.653 estudiantes, cursando en 2773 sedes. (Finnegan *et al.* 2018)

Por su parte, Feijó (2018) observa que según el Censo Nacional de 2010 se puede estimar que la población potencial del FinES 2 alcanzaría a 13.800.000 de jóvenes y adultos que no completaron el secundario y/o el primario. La autora afirma que para poder atender esa población es necesario desarrollar una institucionalidad diferente a la oferta de educación formal. Y agrega “*el modus operandi de instalación del FinES pivoteó sobre el esfuerzo y la colaboración de la sociedad civil, que genera algunos componentes de la estructura de oferta en la que se apoya el plan. Este hecho, sumado al perfil movilizador que han tenido históricamente este tipo de políticas fue la característica de la primera fase de implantación del FinES, en el marco de un proceso social de activación política en el que se instaló y que posteriormente generó cuestionamientos y críticas de sectores que encontraban que su perfil era excesivamente politizado*” (ibíd. 18).

El crecimiento sostenido que tuvo el Plan en los primeros años de implementación se vio interrumpido con el cambio en la gestión de gobierno a finales del año 2015. Si bien la oferta del Plan se mantuvo abierta, sufrió una serie de ajustes que consistieron particularmente en la revisión de las sedes y en la apertura de comisiones. Estimamos que los cuestionamientos y críticas que refiere Feijóo (2018) se debieron a que el crecimiento del Plan en el territorio estuvo asociado al involucramiento de diferentes sectores de la sociedad civil, entre ellos movimientos sociales y agrupaciones político-partidarias por su vinculación, proximidad y cercanía con “los vecinos del barrio”. Según la literatura consultada, para el despliegue territorial del Plan la participación de estos actores significó un aporte fundamental para su expansión, pero tuvo también un manto de sospecha debido a la supuesta manipulación con FinES clientelares, por la falta de datos fidedignos en relación con la matrícula, o por la desvalorización mediática de la propuesta<sup>3</sup>, por mencionar sólo algunas de las críticas.

Como señalamos en párrafos precedentes, la educación de jóvenes y adultos ocupó en los últimos años un lugar de relevancia tanto a nivel local como regional. En ese marco, y como respuesta a una demanda por garantizar el acceso a un derecho, surgieron diversas ofertas para atender a la población que aún no concluyó su escolaridad obligatoria. Entre esas ofertas se encuentra el Plan FinES 2, destinado a mayores de 18 años que no terminaron la escuela secundaria, que, si bien tuvo alcance nacional, inicialmente se llevó adelante en la PBA, donde tuvo su máximo despliegue tanto por los tipos de experiencias desarrolladas como por la cantidad de inscriptos. Una característica del Plan FinES es su dimensión intersectorial, dado que su formulación e implementación se realizó en articulación con múltiples actores de la sociedad civil, en este sentido el Plan recupera *“la “intersectorialidad” como uno de los criterios de larga data presentes en las políticas y dinámicas institucionales que distinguen a la EDJA de otras modalidades del sistema educativo”* (Finnegan y Brunetto, 2015: 6). En este trabajo nos valdremos de diferentes normativas que contemplan las políticas de educación destinadas a jóvenes y adultos en los últimos años para entender qué lugar ocupó la EDJA en las políticas educativas de nuestro país y, a su vez, para reconstruir el surgimiento, desarrollo y transformación que tuvo el Plan FinES 2 desde sus inicios en la PBA en el año 2009 hasta el año 2017 en el contexto de la nueva gestión de gobierno. Nos interesa indagar cómo se constituyó y

---

<sup>3</sup> Nota Diario Clarín 7 de abril de 2014: “Secundaria: uno de cada tres se recibe con un título exprés”. [https://www.clarin.com/educacion/Secundaria-recibe-titulo-expres\\_0\\_SynY3VRcwml.html](https://www.clarin.com/educacion/Secundaria-recibe-titulo-expres_0_SynY3VRcwml.html)

desarrolló esta política educativa de EPJA y para esto tendremos en cuenta los distintos momentos de la política, lo cual nos permitirá entender de manera diacrónica qué ocurrió en el conjunto del proceso (Fontaine, 2015).

El propósito del trabajo es analizar los cambios en el gobierno de una política educativa en dos gestiones diferentes, teniendo en cuenta el rol del Estado, el ciclo de la política, las instituciones del gobierno educativo y los actores involucrados en su ejecución. Específicamente nos ocuparemos del interjuego entre nación, provincia y organizaciones sociales en la implementación de una política educativa, el Plan FinES, entre los años 2010 y 2017.

Por último, cabe agregar que esta política fue la más relevante de los últimos años destinada a la Educación de Jóvenes y Adultos en el país; particularmente en la provincia de Buenos Aires, tanto por su alcance, por los modos de desarrollo, así como también por los diversos actores que participaron en su “hechura”. Analizar cómo se fue reconfigurando el Plan FinES 2 en su desarrollo nos permitirá entender el ciclo de la política teniendo en cuenta el contexto social en el que tuvo lugar, los actores implicados, los intereses que se disputaban y los sentidos y marcas que le imprimió cada gestión de gobierno. Entendemos que *“analizar una política pública equivale a preguntarse cómo pasamos de una situación A, a una situación B mediante la acción del Estado”* (Fontaine, 2015:25), en este sentido, el derrotero de las distintas normativas aprobadas relativas al Plan FinES 2 pueden darnos algunas pistas para encontrar las respuestas.

En cuanto a la estructura de la tesis, está organizada en tres capítulos que a continuación presentamos.

En el capítulo 1 se despliegan las herramientas teóricas y metodológicas que nos permitirán abordar el análisis del Plan FinES 2 en la Provincia de Buenos Aires entre los años 2010 y 2017. Por un lado, desarrollamos los conceptos teóricos que respaldan la investigación. Por otro, se presentan los lineamientos metodológicos considerando las preguntas de investigación, el objetivo general y la manera en que son abordados.

El capítulo 2 desarrollamos y analizamos las distintas producciones y trabajos de investigación que abordaron el Plan FinES 2 lo cual nos permitirá reconstruir un estado de la cuestión y contar con una referencia para organizar nuestro trabajo.

El capítulo 3 corresponde al análisis del Plan FinES 2 en la Provincia de Buenos Aires entre los años 2010 y 2017, y está organizado en tres partes. La primera parte se

ocupa de la descripción del Plan FinES 2 a nivel nacional. La segunda y tercera parte se ocupan la descripción y análisis del Plan FinES 2 en la Provincia de Buenos Aires en el período 2010-2014 y en el período 2015-2017, respectivamente. En ambos períodos se analizan los interjuegos entre nación, provincia y organizaciones sociales.

Por último, se plantearán algunas conclusiones tentativas sobre la pregunta de investigación y las hipótesis manejadas a lo largo de la tesis. Estas reflexiones se realizarán con el objetivo de aportar a la discusión acerca de las políticas de educación de jóvenes y adultos y las políticas de terminalidad de la educación obligatoria. Asimismo, en las conclusiones se plantean interrogantes y desafíos pendientes que podrán ser objeto de próximos trabajos.

## **CAPÍTULO 1**

### **Herramientas para el análisis del Plan FinES 2 como política pública educativa en la provincia de Buenos Aires (2010-2017)**

#### **1.1.Perspectivas teóricas**

El marco teórico del cual nos valdremos para nuestro trabajo contará con distintos niveles de análisis. En ese sentido, buscamos un abordaje de nuestro objeto de estudio desde una perspectiva multidimensional a partir del cruce y diálogo entre distintas categorías conceptuales. Entendemos, como Sautu *et.al.* (2005) que el marco teórico está conformado por un *corpus de conceptos de diferentes niveles de abstracción articulados entre sí que orientan la forma de aprehender la realidad* (ibíd.34). Por lo cual, el corpus teórico que presentamos a continuación está conformado por supuestos de carácter general acerca del funcionamiento de la sociedad y por conceptos específicos sobre el tema que vamos a analizar.

##### **1.1.1 En torno a la política educativa: teorías generales**

El Estado argentino para su conformación supuso una instancia política de articulación entre dominación social y su materialización que permitió imponer un nuevo orden social a través de instituciones interconectadas, por esto Oszlack (2011) afirma que el Estado es relación social y aparato institucional. El Estado tiene un papel iniciador en la problematización social de ciertas cuestiones que se traduce en la creación o apropiación de nuevos ámbitos operativos. En este sentido podemos pensar que el crecimiento del aparato estatal responde a *épocas* donde se pueden ver la presencia mayor o menor de instituciones (Oszlak, 2011:37). Mientras que el Estado fue en el siglo XIX y XX considerado la mejor forma de organización social, después de la crisis del petróleo se consideró que el proceso de expansión estatal resultaba excesivo y que eran necesarias nuevas formas de organización social y política, lo que habilitó la implementación del modelo neoliberal.

La década de la “transición al siglo XXI”, fue escenario de grandes cambios en los paradigmas económicos, políticos, sociales, culturales y científico-tecnológicos. Dentro de este proceso de cambios, inciertos y complejos, se quiebra la estructura del

Estado tradicional y se busca rediseñarlo. Tras el diagnóstico de “agotamiento del Estado Benefactor”<sup>4</sup> entra en crisis un modelo de articulación Estado y sociedad que se caracterizó por una fuerte intervención del Estado en las relaciones sociales y económicas, achicando las posibilidades de participación de la sociedad. En este sentido De Piero (2012) afirma que en la década del '90 hubo una crisis generalizada en torno al Estado, y remarca dos aspectos: uno vinculado a la misión del Estado y su rol en la sociedad y el otro referido a sus capacidades técnico-administrativas de intervención del Estado.

El neoliberalismo instaló apreciaciones en relación con el Estado que estimaban que éste podía desaparecer, o que estaba totalmente desgastado, o inclinado en favor del mercado. Pero, advierte De Piero, “*la orientación mayoritaria fue que debía plantearse la necesidad de un ordenamiento político donde el Estado nacional cumpliera un nuevo rol, acaso secundario* (2012: 170). Luego de la primera etapa de reformas <sup>5</sup>el Banco Mundial (BM; 1997) planteó la necesidad de hacer una reorientación que permita una nueva definición de las capacidades estatales. A esta segunda etapa se la denominó “reformas de segunda generación” donde se buscaba fortalecer las instituciones estatales. Para ello era necesario reconstruir el Estado y reconstruir, también, su capacidad para gestionarlo; esto se lograría mediante criterios de eficacia como la profesionalización de los funcionarios, la flexibilización en los modos de gestionar, entre otros. En esta etapa de reformas se hizo hincapié en la modificación de los límites de la gestión estatal con el fin de achicarlos: se consideraba que una excesiva participación del Estado no favorecía al funcionamiento del nuevo esquema económico centrado en el mercado. Sin embargo, los criterios de eficacia y de reducción del aparato estatal que plantearon las reformas neoliberales no implicaban necesariamente un mejor Estado, de hecho, nos condujeron a la mayor crisis social y política de este siglo en nuestro país.

---

<sup>4</sup> Se toma en este análisis el término Estado Benefactor tal como lo define Isuani (1991) “El Estado Benefactor consiste en un conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento de mercado”.

<sup>5</sup> Según Ezcurra (2007) La primera fase se ubica temporalmente a finales de los años 70' y durante este periodo centraría sus propuestas en la transformación de dos ámbitos: 1) se fijarían los parámetros de un programa de política económica uniforme, de alcance mundial; “ajustes estructurales”; en donde el mercado mundial pasaría a ser considerado el principal mecanismo de asignación de recursos. 2) la ortodoxia neoliberal habría sido rearticulada por el pensamiento neoconservador. Así se consolidaría un proyecto de sociedad integral que no se limitaba únicamente al terreno de lo económico, sino que también abarcaría al régimen político.

En un texto escrito en los inicios del siglo XXI, Rivas (2007) señala que durante las últimas décadas se profundizaron las discusiones en torno al rol del Estado, en un principio por la profunda transformación que implicó el derrumbe del Estado de Bienestar a fines de los años setenta, seguido por un escenario de una nueva ola de reformas en los años noventa que afectaron el rol de Estado en distintas esferas de la vida social, con la privatización de los servicios y la liberación de los mecanismos de regulación del mercado. Según el autor, estas transformaciones impactaron profundamente en las discusiones, inconclusas, sobre las políticas económicas y educativas de los años noventa en nuestro país.

Luego de un período caracterizado por la inestabilidad política y económica producto de recetas de ajuste fiscal asfixiantes, en el año 2003 asume la presidencia Néstor Carlos Kirchner. Su gobierno se propone, entre otras cuestiones, revertir el lugar que ocupa el Estado; para esto era fundamental recuperar márgenes de autonomía frente a los sectores concentrados del mercado y atender las demandas sociales a través de políticas públicas que fortalezcan la centralidad del Estado nacional y reestablezcan un nuevo vínculo con la sociedad. Para De Piero (2012) esta orientación “*concibe que el Estado no es sólo administración y orden. Es cohesión, e incluso protección y sentido de pertenecía para la sociedad a la que a su vez orienta y se alimenta*” (ibíd.178).

Siguiendo a Puciarelli y Castellani (2017) en el primer año de gobierno, el presidente Kirchner avanzó en la reconstrucción del poder, la autonomía y la capacidad de intervención del Estado. Las acciones que llevó adelante así lo demuestran. Recién asumido se propuso una política exterior independiente, especialmente de Estados Unidos, y en sintonía con sus socios regionales; además buscó contener el conflicto social a través de la implementación de políticas que permitieron la redistribución progresiva de los ingresos, y removi6 a toda la cúpula de las Fuerzas Armadas y la constitución de la Corte Suprema, e impulsó un cambio significativo en el tratamiento de políticas de derechos humanos. Por otra parte, buscó reforzar el proceso de recuperación económica que había iniciado Duhalde con políticas de corte neokeynesiano que buscaban una rápida recuperación del mercado interno, de la ocupación y de los ingresos de los sectores populares (ibíd. 2017). Por último, propuso la construcción de una organización autónoma con poder político propio en un marco de recuperación del discurso, la práctica política y el compromiso popular de la gestión gubernamental.



En relación con el lugar que ocuparon los movimientos sociales en el gobierno kirchnerista, en su trabajo, Cortés (2008) se pregunta sobre qué lugar de autonomía preservan con respecto al Estado a partir de presidencia de Néstor Kirchner. Señala, en ese sentido, que el gobierno de Kirchner vino a disputar la direccionalidad de la movilización social (Cortés, 2008). Para este autor la relación del Estado y la protesta social se puede dar por medio de la represión o de la cooptación. Los gobiernos de signo marcadamente neoliberales recurrían a la represión para dar respuesta a los reclamos de los sectores postergados. En cambio, los gobiernos de corte progresistas que signaron la región en el período 2003-2015 (aproximadamente) intentaron instalar, con sus aciertos y con sus contradicciones, una relación de acercamiento o de cooptación de los movimientos sociales, atendiendo a reclamos históricos o deudas sociales insoslayables. En términos teóricos, la concentración de la violencia por parte del Estado toma la forma de instituciones haciendo del espacio estatal el lugar donde se resuelven los conflictos; es decir que la institucionalización es la capacidad estatal de enfrentar al conflicto social (Cortés, 2008). Así podemos pensar la relación entre Estado y movimientos sociales *“como partes integrantes de la política como escenario de conflicto que se constituyen y transforman allí”* (ibíd. 4). En esta línea, el trabajo de Perelmiter (2012) analiza las transformaciones del soporte organizacional de la asistencia social teniendo en cuenta las acciones llevadas adelante por el Ministerio de Desarrollo Social conducido por Alicia Kirchner. La autora reflexiona sobre el lugar que asumió la intervención estatal en los gobiernos kirchneristas en relación con los sectores más postergados social y económicamente, y reconoce que *“el Estado nacional buscó recomponer su vínculo con los grupos y territorios más postergados del país (...) ganar proximidad territorial fue un vector de reconfiguración política del lugar del Estado nacional en la vida de las clases populares más desafiadas”* (ibíd. 1). En el caso de la política bajo análisis, la vinculación con el territorio y con las organizaciones sociales fueron dos cuestiones centrales que se tuvieron en cuenta a la hora de diseñarla, como veremos más adelante.

La llegada de Mauricio Macri a la presidencia en el año 2015 marca una nueva etapa debido a que se trata de un proyecto político y social diferente, incluso antagónico, al proyecto del anterior gobierno. Cristina Fernández se despidió del cargo de presidenta el 9 de diciembre de 2015 haciendo alusión a la imagen de un *“pueblo empoderado”*, esa enunciación auguraba la continuidad (y la defensa) de las políticas de ampliación de derechos que caracterizaron a los gobiernos kirchneristas. Ya en los primeros meses de

gobierno Mauricio Macri buscó borrar esa imagen y avanzó con medidas que pretendían “normalizar” la Argentina. Para esto, era necesario implementar un *cambio cultural* que según Vommaro (2017) requería transformar el modo en que “*los argentinos hacen las cosas, en especial en su actividad económica y en su vínculo con el Estado. Este cambio podría verse como una transformación de un ethos estadocéntrico y militante, en otro emprendedor y asociado al voluntariado*” (ibíd. s/n). Igualmente, el mencionado empoderamiento se sostuvo principalmente en las organizaciones de los pobres informales donde no pudieron romper el legado que establece que “*las políticas para estos sectores son gestionadas por sus propias mediaciones*” (ibíd. s/n).

En ese marco, distintos autores afirman que después de un período dominado por el ciclo progresista se produjo un giro neoliberal, no sólo en nuestro país sino en la región (Katz, 2016; Scaletta, 2017; Varesi, 2016). El retorno al régimen neoliberal se pudo ver principalmente a partir del plan económico desplegado, sus incidencias sobre las variables económicas (devaluación, desregulación del mercado, endeudamiento) y sobre la estructura de clases (poder concentrado, desempleo, disminución del salario).

En esta línea, Suasnabar (2018) observa que el gobierno de Macri supuso que la implementación de una política de normalización económica promercado (ajuste fiscal, apertura económica, reforma laboral) en combinación con la continuidad y la ampliación de políticas sociales, le permitiría resolver los crónicos problemas de inflación, pobreza y desempleo y, a su vez, generar un “cambio cultural” en la sociedad. Transcurridos tres años del gobierno de Macri, el autor concluye que “*el balance en lo económico-social resulta claramente negativo lo cual parece demostrar las limitaciones y/o incapacidades de esta coalición de centro derecha para salir de la crisis y aún más para plantear una propuesta viable y posible de desarrollo* (ibíd. 40).

El gobierno macrista abonó la idea de un Estado mínimo, en este sentido hubo un proceso de achicamiento del Estado, con recortes en los presupuestos de salud y educación, cierre de áreas y recortes programas de inclusión<sup>6</sup>, despido de trabajadores, entre otros. Por su parte De Piero (2016) sostiene que el gobierno macrista no tuvo una concepción anti-estatal, en cuanto se valió del Estado para “*estimular la capacidad de los distintos mercados y potenciar los ámbitos de rentabilidad empresarial*” (ibíd.14). En

---

<sup>6</sup> En el área de salud se eliminaron programas de salud reproductiva y salud mental; en educación los programas que sufrieron recortes en sus presupuestos fueron el Progresar, el FinES o Conectar igualdad (Varesi, 2016:22)

este sentido, una buena parte de la gestión estatal estuvo a cargo de actores de referencia pertenecientes a grupos del capital concentrado, una verdadera CEOcracia (Varesi, 2016).

Para Canelo y Castellani (2018) la incorporación de CEOs<sup>7</sup> en el gabinete nacional y en otras áreas del gobierno del presidente Macri puso en clara evidencia la connivencia entre elite económica y elite política en la Argentina. Para explicar este fenómeno recurren a la categoría “puerta giratoria” que permite describir el *flujo de personas que ocupan altos cargos en el sector público y en el privado en diversos momentos de sus trayectorias laborales*. Esta situación, advierten las autoras acarrea distintos *riesgos que pueden perjudicar el interés público y beneficiar a sectores privados específicos* (Canelo y Castellani, 2018: s/n). La configuración del gabinete nacional del gobierno de Macri implicó que sectores económicos poderosos colonizaran la administración pública y capturaran la decisión estatal en beneficio de sus intereses y en contra del bien público.

Oszlack (2011) sostiene que el análisis del rol del Estado se puede abordar desde tres niveles y perspectivas diferentes, pero interrelacionados entre sí. El nivel micro se puede observar en las maneras que el Estado se manifiesta en la vida de una sociedad, en especial en la vida cotidiana de sus habitantes. El nivel meso, se ubica en los contenidos y orientaciones de las políticas públicas, es decir la posición que adoptan quienes ejercen la representación del Estado. Por último, el nivel macro, serían los pactos fundamentales en los que se apoya el capitalismo como modo de organización social, esto es, las reglas de juego que regulan las interacciones entre actores e instituciones de la sociedad. El nivel micro y macro son los extremos casi imperceptibles de una presencia estatal cuyas manifestaciones se pueden observar a través de las políticas públicas. Es decir, la mediación entre los pactos constitutivos del Estado y su presencia en las cuestiones de la vida social cotidianas se operativizan en nivel meso.

Según Oszlack (2011) toda sociedad tiene un conjunto de necesidades y demandas de las que se hacen cargo determinados actores sociales, adoptando decisiones y llevando a cabo acciones tendientes a satisfacerlas: a esto denomina “agenda social problemática”. El Estado, entendido como actor complejo y diferenciado, cristaliza su presencia a través de agencias que asumen la responsabilidad de resolver una parte de la agenda social según las demandas o presiones sociales que no puede eludir por diferentes circunstancias y

---

<sup>7</sup> CEO: Chief Executive Officer en su denominación en inglés. El término hace referencia a Director Ejecutivo, Consejero Delegado, Presidente Ejecutivo o Principal Oficial Ejecutivo de una empresa o compañía.

variables. Para decirlo en otros términos, la “agenda estatal” hace un recorte y prioriza a través de la atención y recursos de sus instituciones resolver una parte significativa de la problemática social. En ese recorte encontramos la denominación del papel o rol del Estado; “el *Estado es, en última instancia, lo que hace*” (2011: 5). En tanto esos problemas se incorporan a la agenda estatal se convierten en “*cuestiones socialmente problematizadas*” (Oszlak y O’Donnell, 1981).

Para Aguilar Villanueva (1992) las políticas constituyen una arena política en la que confluyen distintas fuerzas con intereses diversos que están en constante negociación; por lo cual las políticas “*se originan, se estabilizan o transforman diferentes estructuras de poder, correlaciones de fuerza, arenas*” (ibíd. 31). Las políticas que desarrolla el Estado implican y desatan toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores. Aguilar Villanueva afirma que “*una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra*” (1993: 25). Una política es entonces una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos.

Siguiendo a Paviglianitti (1999) la política educacional es la disciplina que aborda el estudio de las relaciones entre los sistemas educativos con el Estado. La política educacional se ocupa de estudiar la gobernabilidad de la educación formal, o las prácticas institucionalizadas de la educación, donde el Estado ocupa un lugar central en tanto es el encargado de definir las políticas que van a incidir en los procesos educativos y en los sistemas escolares en el marco de una coyuntura sociohistórica particular (Ruiz, 2013).

Ahora bien, vale hacer la distinción entre política entendida como algo ligado a la actividad, en el caso de la política educativa a la acción educativa, y políticas educativas, que apuntan a los programas de acción. En la lengua inglesa esta diferenciación no es necesaria ya que cuentan con una palabra para cada caso, *politics* y *policy*. El primer término (*politics*) da cuenta de conflicto de intereses, ideologías y valores que subyacen y fundamentan los programas de acción (*policy*). Para Ruiz (2013) si se aplica esta terminología a la política educativa como disciplina científica dentro de las ciencias sociales cabría mantener la doble función. La política educativa “*debe estudiar los problemas educativos desde una perspectiva instrumental, como programas de acción política definidos y negociados a través del conflicto y el consenso político en una*

*sociedad determinada de acuerdo con la correlación de fuerza y recurso de los diferentes actores” (Ruiz, 2013:120).*

Desde una perspectiva jurídico-normativa de la política educacional el debate político y jurídico en torno a la educación ocupa un lugar central, debido a que *“el estudio de la organización institucional de un sistema educativo apunta a analizar la estructura de las agencias de gobierno, los órganos intervinientes y las normas que las regulan.* (Ruiz: 2013:125). Esta perspectiva hace foco en analizar la dimensión normativa del aparato estatal, develando sus fundamentos ideológicos y políticos, y estudia las implicancias que tiene la implementación de políticas públicas para el sector educativo.

Por su parte, Stephen Ball (2006) combina dos conceptualizaciones diferentes de política: como texto y como discurso. El primero es producto de las disputas generadas en las distintas arenas políticas de cada contexto, mediante peleas, compromisos e interpretaciones de la autoridad pública, que luego los actores se ocuparan de decodificar aportando sentidos y haciendo los ajustes. El segundo, se refiere a los actores que son los que establecen el significado, influyen, disputan, crean respuestas, etc. a través de una serie de oposiciones discursivas. Para Novick y Villela Paz (2013) ambas conceptualizaciones están implícitas una en la otra, por lo tanto, *“la política como objeto es el estudio de sus procesos y resultados”* (ibíd. 171). Al ser la política producto resultantes de influencias y agendas múltiples no se podrá predecir cómo será su desarrollo en los diversos escenarios.

El abordaje de la política como trayectoria, del texto a la práctica *“capta las formas por las cuales las políticas evolucionan, se modifican y decaen a lo largo del tiempo y espacio, así como de sus incoherencias”* (Ball, citado por Novick, Villela Paz, 2013: 172). Cuando Ball hace referencia a los efectos de las políticas propone un modo de análisis que habilita la posibilidad de rastrear dónde se originan los discursos, las potencialidades de la política, las intenciones que incluye y los efectos que produce su recepción. Propone un análisis transversal que permite entender el recorrido de una política desde su formulación, con sus tensiones y disputas dentro del Estado, a los diferentes receptores de la política. El “estudio de trayectorias de políticas” es un método compuesto por tres contextos: el contexto de influencia, el contexto de producción de texto y el/los contextos de la práctica. Para Ball las políticas no dicen qué hacer, sino que crean las circunstancias. El texto de la ley opera en este punto, mientras que los actores crean respuestas, las construyen en contexto. (Novick y Villela Paz, 2013).

Desde una perspectiva jurídica, reconocer a la educación como derecho humano implica que el Estado tiene una obligación frente a cada ser humano como sujeto de derecho. Es el Estado el principal garante del cumplimiento de los derechos, por ello se encarga de asignar recursos y de adecuar su marco legal y su planificación para cumplir con este fin (Rivas, 2007: 128). En esta línea, Finnegan y Pagano (2007) definen el **derecho a la educación** en la Argentina como “*una construcción social, política, histórica e institucional que adopta una dimensión jurídica formal, instituida por la ley y consagrada constitucionalmente, y otra dimensión sustantiva como práctica efectiva de este derecho en condiciones de igualdad y justicia social*” (ibíd.7). La educación nos permite acceder a otros derechos, como el trabajo y la seguridad social, por eso decimos que es un derecho de derechos y exige un doble compromiso: por ser un derecho en sí y por ser condición para el cumplimiento de otros derechos humanos.

Las normas son el resultado de disputas y tensiones que se dan en contextos cambiantes producto de las luchas de poder. Para Rivas (2007: 149) “*Las normas son antes que nada mensajes simbólicos que muestran la posición de fuerzas dominantes en una sociedad con respecto a ciertas cuestiones, como en este caso la educación*”. Es necesario que se habiliten permanentemente espacios de debate y reflexión que permitan una actualización de las normas y pueda armonizar con los cambios sociales. El campo del derecho, como toda ciencia social, es dinámico y se enmarca en un contexto histórico social determinado.

La educación no es solo el ejercicio de un derecho, “el derecho a la educación”, sino que significa un medio de acceso a una inclusión social más amplia, como conseguir un mejor trabajo o desarrollar una mayor capacidad para el ejercicio de los derechos civiles y políticos. En las políticas educativas los términos “inclusión” y “exclusión” revisten ciertas particularidades. La categoría inclusión ocupó un lugar preponderante a partir del año 2003 en Argentina: convertida “*en esprit du temps o palabra clave del clima epocal*” (Di Piero, 2017: 265), era utilizada para nombrar el ciclo político y económico que empezaba y que buscaba diferenciarse del ciclo neoliberal de los años 80 y 90. La utilización del término inclusión en el ámbito gubernamental buscaba remarcar el aspecto positivo de un “modelo” que promovía un mayor (aunque desigual) acceso a derechos sociales (Diez *et al.* 2015). En el campo educativo la inclusión está asociada generalmente a conceptos como igualdad y derecho y asume diversos sentidos en múltiples iniciativas estatales: las vinculadas a la extensión de la obligatoriedad escolar; las que promueven el

reingreso a la escuela; las que defienden que la escolarización sea parte de las condicionalidades para acceder a programas sociales de transferencias de ingresos, por mencionar algunas. Diez *et. al* (2015) afirman que el concepto “inclusión” (y el de “exclusión”) se presenta saturado de sentido político y es utilizado por distintas posiciones ideológicas según cuales sean los “modelos de sociedad” a las que adhiere cada una de éstas. En este marco, los autores nos alertan sobre ciertas construcciones paradójales a las que arribamos “*por un lado, se valora la inclusión en la institución educativa como el mejor lugar para que estén los adolescentes y jóvenes excluidos y, por el otro, se hace mención recurrente a los mecanismos de exclusión que se le atribuyen*” (ibíd. 35). A su vez, advierten que el uso de la categoría inclusión le atribuye un sesgo ético moral a todo aquello a lo que hace referencia y su *invocación presupone per se efectos legitimadores de las prácticas e iniciativas inclusivas*. De este modo, como las categorías de inclusión / exclusión revisten un fuerte carácter de “sobrentendido” y un fuerte carácter moral, no siempre dan cuenta de aquello a lo que se hace referencia en estos términos. La amplitud de posibilidades para la interpretación de un término dificulta aprehender los sentidos subjetivos que involucran las acciones de inclusión/exclusión tanto para los destinatarios de esas acciones como para los agentes responsables de gestionarlas desde las agencias estatales.

El concepto de inclusión educativa para Camillioni (2008) es parte de un proceso de redefiniciones progresivas que tiene, fundamentalmente, como marca principal un *altísimo valor positivo que lo hace indiscutible*. En principio fue entendido como la reparación a las personas con necesidades especiales de recibir educación *incluyéndolas dentro de programas educativos de calidad* y se fue ampliando hasta alcanzar a todos los sujetos considerados “diferentes”. En esta línea la UNESCO (2003) entiende “*la educación inclusiva como enfoque busca dirigirse a las necesidades de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos concentrando la atención específicamente en aquellos que son vulnerables a la marginalización y la exclusión*”. Para la autora el problema radica, no en cómo incluir, sino en pensar nuevas perspectivas que permitan desestabilizar los cimientos que permiten que la exclusión tenga lugar. La inclusión debería ser revisada para todos los sujetos, no sólo los excluidos; es necesario pensar cómo la educación sirve para habilitar nuevas alternativas que permitan ir más allá de su inserción en las ya existentes. Las acciones que se implementen requieren *un extremo cuidado en el reconocimiento y la aceptación de las diferencias, una reflexión continua sobre las*

*acciones “inclusivas” y sus consecuencias, en especial, sobre los posibles abusos de la inclusión y las mentiras e ilusiones de la inclusión que pueden enmascarar insidiosas formas de exclusión, así como extinguir diversidades que enriquecen a la humanidad (Camillioni, 2008:9).*

El resarcimiento de derechos educativos vulnerados fue un hecho que caracterizó a los gobiernos kirchneristas, esto se puede evidenciar en la concreción de políticas públicas destinadas a poder garantizarlos (Kessler, 2014; Kulfas, 2014). En esta línea podemos ubicar el establecimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria que exigió al Estado garantizar un derecho a una parte significativa de la población -de jóvenes y adultos – que no había concluido los niveles educativos obligatorios, y el reconocimiento de la EDJA como una modalidad del sistema educativo, lo que posibilitó abordar las problemáticas de EDJA con otro impulso.

Esta situación de revaloración de la educación fue revertida en el gobierno macrista a través de lo que Stoppami *et.al* (2017) denominan “vaciamiento de la educación pública” teniendo en cuenta tres cuestiones: 1- otorgando menos recursos del presupuesto nacional a la educación pública, 2- gobernando desde lógicas mercantiles que disputan contra lo público como espacio de garantía de derechos, y 3- la intencional ausencia del Estado, esto es cuando resuelve renunciar a las cuestiones de la educación pública incitando a su deterioro.

En esta línea, la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE) realizó en el año 2017 un informe que se ocupa de analizar el desarrollo de las políticas educativas del nivel nacional en los primeros años del gobierno macrista. Advierten en primer lugar, que el agravamiento de las condiciones sociales incidió de manera negativa en los índices educativos. El proceso de escolarización se da en el marco de un contexto social que lo condiciona, por ejemplo, las condiciones materiales de vida afectan directamente en este proceso. En este sentido, las políticas económicas implementadas por el macrismo afectaron directamente los ingresos de los sectores medios y bajo de la sociedad. De ese modo, hubo un proceso de transferencia de ingresos hacia los sectores más concentrados del poder económico (devaluación, quita o baja de retenciones a las exportaciones, aumento de las tarifas de los servicios públicos, apertura comercial, inflación) que incidió en el crecimiento de la pobreza y la indigencia, retro trayéndonos a cifras similares a las de la crisis del 2001; por otra parte, hubo un agravamiento de los



índices de desocupación<sup>8</sup>. *El agravamiento económico, social y laboral (...) es un dato significativo para el derecho a la educación, ya que habla de una de las principales variables del contexto que hacen a la escolarización de los niños/as y jóvenes (CADE, 2017:65).*

Para la CADE, las políticas educativas del macrismo no favorecen la ampliación del derecho a la educación en tanto las variables externas e internas al sistema educativo muestran principalmente que hubo un fuerte debilitamiento del financiamiento educativo y una menor presencia del Estado nacional a la hora de atender problemáticas educativas en las provincias, bajo el argumento de fortalecer el federalismo<sup>9</sup>.

Por último, y en línea con un federalismo de un Estado nacional ausente, cabe mencionar que la evaluación ocupó el lugar de regulador estratégico del sistema educativo, desplazando al Ministerio de Educación y del Consejo Federal de Educación, como instancia de conducción educativa (CADE, 2017: 66).

### **1.1.2. Sobre el nivel secundario**

La escuela secundaria ocupó en los últimos años un lugar preponderante tanto en el campo de la investigación como en el diseño de políticas públicas, lo que demuestra que es nivel del sistema educativo más crítico y que reviste mayor complejidad a la hora de abordar sus problemáticas (Tiramonti, Montes, 2009).

Como sabemos, la escuela secundaria en sus inicios estuvo destinada a una elite, principalmente a los hijos de las clases dominantes y de las clases medias emergentes de las grandes ciudades. La escuela secundaria se funda sobre las bases de una racionalidad claramente selectiva, desde el ingreso a través de exámenes hasta los destinos a los que los conducía una vez finalizada, donde las opciones eran acceder luego a la universidad o ser parte de las burocracias de los grandes centros urbanos.

---

<sup>8</sup> Las cifras indican que el desempleo promedio de los cuatro trimestres de 2015 fue del 7,8%, mientras que el mismo promedio en 2016 arroja una tasa del 9,2%, esto es, una suba de 1,4 puntos porcentuales. Las cifras que toma la CADE en su informe provienen del área de estadística de la Ciudad de Buenos Aires (DGEyC-CABA, 2017) para evitar los cuestionamientos que existen sobre el cálculo de algunos indicadores por parte del INDEC durante la gestión de gobierno anterior.

<sup>9</sup> La experiencia histórica reciente, con la transferencia a las provincias de los servicios educativos demostró que esto no es así. Finnegan y Pagano (2007) afirman que “*en el caso del proceso de transferencia educativa ocurrido a partir de 1991, existe coincidencia en señalar que, una vez más se trató de una política fiscal tendiente a la reducción del gasto público y de delegación de responsabilidades del Estado por la garantía del derecho a la educación, y no de una delegación efectiva del poder de decisión*” (ibíd.29)

A partir de los años cincuenta la escuela media tuvo un proceso de masificación propio del desarrollo social que impulsó a la sociedad a mayores niveles de formación. A esta “obligatoriedad social” se sumó a partir de los años ’90 la obligatoriedad legal (Ley Federal de Educación N° 24.195 -que torna obligatorios sus dos primeros años- y Ley de Educación Nacional N° 26.206 -que completa la obligatoriedad también para los años superiores-). Esta masificación producto de la demanda social y de una política explícita introduce un profundo cambio de sentido a la educación secundaria (Tenti Fanfani, 2003).

Este breve recorrido por la historia de la escuela secundaria nos permite identificar ciertos elementos estructurantes de la organización escolar e identificar que algunos de sus mitos fundantes mantienen vigencia actualmente. Mientras las aulas se fueron poblando de estudiantes que no pertenecían a una élite seguía presente la idea de educar para la distinción y la jerarquía social, a pesar de que las formas de relacionarse habían cambiado profundamente (Dussel, 2013). Esa impronta fundante de la escuela secundaria constituyó una suerte de gramática o núcleo duro escolar (Tyack y Cuban, 1995) que se mantuvo con escasas modificaciones a lo largo de todo el siglo XX.

El modelo institucional de bachillerato “humanista clásico” influyó durante mucho tiempo a la escuela secundaria y actuó como referencia de otras instituciones por su alta valoración social. Para Acosta (2013) el proceso de expansión de la escuela secundaria se ve alterado por la creación de las escuelas comprensivas<sup>10</sup> para la escolarización de los y las jóvenes. La autora entiende por modelo institucional “*la conjunción de al menos tres elementos para el caso de la organización institucional de la escuela secundaria: una cultura y gramática del proceso de escolarización, una estructura normativa que localiza esa cultura y esa gramática en un contexto particular y una historia institucional que deja su marca sobre la configuración y expansión de toda la enseñanza secundaria*” (2013: 185). Esta historia no corresponde a cada institución en particular sino a una matriz de configuración y de enlace *transdiscursivo*. Ante el desafío de su expansión, la escuela secundaria está atravesada por dos tendencias: la del modelo

---

<sup>10</sup> Entre 1960 y 1980 se encuentran intentos por modificar la tradicional estructura del colegio secundario por otras formas institucionales más “adecuadas” para los procesos de masificación. Estos cambios fueron las escuelas comprensivas en Gran Bretaña y los países nórdicos, el “Collège” en Francia y, ya sobre los años ’80, la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) en España. Recordemos que el modelo institucional de la escuela secundaria tradicional era el de los antiguos colegios humanistas propios del siglo XIX. Estas instituciones eran selectivas a las cuales se accedía a través de un examen y mantenían el currículum humanista clásico ya que su finalidad era el ingreso a la universidad. Eran socialmente excluyentes, por lo que en la primera parte del siglo XX se crean ramas o modalidades diferentes para los sectores sociales que no accederían a los estudios superiores. (Acosta, 2007: 7)

institucional del bachillerato humanista selectivo y el modelo de las escuelas únicas o comprensivas diseñado en el marco de los Estados de Bienestar que pensaban una escolarización para todos los jóvenes. Para Viñao Frago (2002) la clave a nivel mundial de los cambios en los sistemas educativos a partir de los años '50 fue *“el paso del bachillerato de elite a la educación secundaria para todos”* (ibíd. 48). Por su parte, Di Piero (2018) señala que, si bien en el período de posguerra hubo una tendencia hacia una mayor cobertura del nivel secundario, este no consiguió *“el grado de generalización logrado por la escuela elemental, sino que se trató de una expansión limitada”* (ibíd. 56). En este período, agrega la autora, *surgen las principales tensiones entre el elitismo con que el nivel secundario fue concebido y su proceso de limitada masificación* (Ibidem.).

Las políticas de expansión de la escuela secundaria pivotan entre los modelos institucionales que las configuran y los nuevos sectores sociales que ingresan a ella. Sintonizar ambas cuestiones es una de sus principales preocupaciones porque representan *“los problemas propios de la masificación que suelen traducirse en el aumento de las tasas de repitencia y desgranamiento y en el descenso de las tasas de graduación. (...) En la actualidad ingresa más del 80% del grupo edad, pero sólo la mitad completa el nivel en tiempo”* (Acosta, 2013:186). En este sentido, en los últimos años las políticas educativas presentaron nuevos modelos institucionales que tensionan y modifican el “núcleo duro” del nivel como formatos innovadores, cambios del régimen académico, nuevas formas de abordar las normas de convivencia, entre otros. La diferenciación se manifiesta en los cambios en la gobernabilidad e integración del sistema, no sólo los diferentes sectores sociales organizan la segmentación, ésta también se expresa en nuevos y diversos modelos institucionales que se caracterizan *“por ideologías institucionales, estilos de gestión y capacidad de movilizar “capital social” marcadamente disímiles”* (Dussel, 2013:73).

La obligatoriedad de la escuela secundaria implica necesariamente considerar una reforma del nivel medio ya que ésta impacta directamente en las políticas educativas, no sólo por la incorporación de nuevos sujetos sino también porque se modificaron sus fines. La escuela secundaria actualmente es un derecho y por esta razón su tradicional función selectiva se ve diluida. Podríamos decir que la selectividad al presente se manifiesta en el tipo de educación por el que transitan los distintos sectores, esto es, qué formación reciben más allá del acceso a la institución. Es decir, la escolarización no alcanza para hacer efectivo el derecho a la educación, *“lo que vale es el conocimiento efectivamente*

*incorporado en las personas y no los certificados y títulos alcanzados”* (Tenti Fanfani, 2003:15).

El concepto de segmentaciones educativas acuñado por Braslavsky en los años ochenta puso en evidencia la cuestión de la desigualdad en términos del acceso al conocimiento. Cuando la escuela secundaria pierde su carácter selectivo, o excluyente, las clases dominantes ven una amenaza en la propuesta de democratizar excesivamente el acceso a *conocimientos, habilidades y pautas de socialización monopolizados históricamente por un grupo minoritario* (Braslavsky, 2019: 143). Si bien se avanzó considerablemente en la cuestión del acceso a la escuela secundaria todavía no se pudo revertir la consolidación de circuitos diferenciados de escolaridad para distintos grupos sociales. No es suficiente que los y las jóvenes estén adentro del sistema en tanto no exista una situación de igualdad entre sí. En esta línea, Kessler agrega *“en el sistema educativo las desigualdades de calidad pueden dar origen a capacidades y competencias menores entre los que están peor ubicados dentro el sistema”* (Kessler, 2014: 140).

La escuela secundaria se encuentra entonces ante dos desafíos: garantizar el derecho a la educación como lo establece la ley y convertir a la escuela secundaria en un nivel menos segmentado socialmente que pueda asegurar un piso mínimo de calidad para todos los y las estudiantes (Gorostiaga, 2012). Para esto es necesario construir condiciones de escolarización que permitan una verdadera inclusión educativa lo cual implica promover políticas que impacten tanto en la retención y el egreso como en la calidad formativa.

Ante esta situación, algunos autores indagan sobre las respuestas políticas que ofreció el sistema educativo en los últimos años para afrontar esta problemática. En este sentido, son significativos los aportes realizados por Baquero *et.al* (2009) cuya investigación aborda las modalidades y formas que los regímenes académicos adquieren en escuelas que trabajan con población en situación de vulnerabilidad. El trabajo toma como objeto de estudio el régimen académico de las Escuelas de Reingreso en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de las Escuelas Secundarias Básicas en la Provincia de Buenos Aires. Los autores prestan especial atención a la incidencia que estos tienen sobre el destino escolar de los alumnos y los efectos que producen sobre su experiencia escolar. Por su parte, Acosta y Terigi (2015) presentan un estado del arte de las políticas y programas que buscan favorecer la permanencia o reinserción de los y las estudiantes de la Educación Secundaria desarrollados en América Latina y Europa. En el mismo sentido,

Nobile (2016) propone distinguir entre aquellas medidas introducidas en las escuelas secundarias “comunes”, donde asiste la mayor parte de los y las estudiantes, y otras propuestas alternativas que se ofrecen por fuera de la institución clásica. Entre estas últimas menciona aquellas “*instituciones alternativas de escolarización que introducen variaciones al formato tradicional de la secundaria con la finalidad de flexibilizarlo y adaptarlo a las posibilidades de las poblaciones que atiende, modificando por ejemplo la gradualidad y las formas de cursado y promoción*” (ibíd. 123). Por lo general estas experiencias están orientadas a una población que no está escolarizada o que tuvo repetidos fracasos y que buscan generar trayectorias a partir de propuestas más personalizadas o que ofrezcan un formato diferente al de la escuela<sup>11</sup>.

### 1.1.3. Sobre la educación de adultos

Un primer rasgo evidente al realizar un recorrido sobre los principales antecedentes de políticas destinadas a la **educación de adultos** en nuestro país es que no abundan las producciones sobre el tema. La creación de la Dirección Nacional de Educación de Adultos (DINEA) en el año 1968 fue un hito en el reconocimiento de la especificidad de la modalidad y significó un importante avance que impulsó su desarrollo, desarrollo enmarcado en las demandas propias de esos años (Rodríguez, 2008). En el año 1973, con el programa de alfabetización CREAR (Campaña de Reactivación Educativa de Adultos para la Reconstrucción), la DINEA llevo adelante una tarea de profunda transformación del subsistema que la dictadura cívico militar de 1976 se ocupó de reprimir y desmantelar. Con el retorno de la democracia, en el año 1985 se llevó adelante el Plan Nacional de Alfabetización que significó una herramienta fundamental para la conformación de la hegemonía del renaciente estado democrático (Wanschelbaum, 2013). Los sucesivos gobiernos no sostuvieron políticas de apoyo a la modalidad, proceso que tuvo como broche las reformas educativas de los años noventa. En el marco de los procesos de reformas se encuentra la Ley de Transferencia de Servicios Educativos, N° 24.049 del año 1991 que habilitó el cierre de la DINEA a nivel nacional, y la Ley Federal de Educación, N° 24.195 del año 1993, que ubica a la Educación de Adultos en el marco de los regímenes especiales. Recién en el año 2006 volverá a ocupar un lugar de relevancia con la aprobación de la Ley de Educación Nacional N° 26.206. La nueva norma

---

<sup>11</sup> Las Escuelas de Reingreso entran en funcionamiento en el año 2004, y son la resultante de una política de inclusión en el nivel secundario, respondiendo a la condición de obligatoriedad de este nivel promulgada en el distrito porteño en el año 2002 (Ley 898). Busca atender a un porcentaje de la población en edad escolar, menor de 18 años, que no está asistiendo al nivel secundario. (Ziegler, S; Nobile, M.,2012)

extiende la obligatoriedad escolar a la totalidad de la escuela secundaria y ubica a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos como una de las ocho modalidades del sistema, establece el derecho a la educación permanente e incluye a los jóvenes, no sólo a los adultos, en dicha modalidad. Incluir a los jóvenes en la denominación se corresponde se debe a que cada vez son más los adolescentes y jóvenes que ingresan a las escuelas de adultos por deserción o expulsión de las instituciones escolares de educación común (De la Fare, 2011).

Probablemente, este breve recorrido tenga alguna correspondencia con las pocas sistematizaciones de experiencias educativas y la exigua producción teórica en relación con la EDJA. En principio, los y las especialistas del campo no llegan a un acuerdo acerca de los significados y prácticas que conforman la educación de jóvenes y adultos. Se trata de un campo complejo que contiene a sujetos, instituciones, discursos e intereses diversos. Para Cabrera (2006) la EDJA es una categoría polisémica, que cambia con relación al contexto histórico y social en el que se construye. La expresión educación de adultos constituyó, desde sus orígenes, un “*eufemismo para hacer referencia a la educación –escolar y no escolar- de adolescentes, jóvenes y adultos de sectores populares*” (Brusilovsky, Cabrera; 2005: 277). En esta línea, Rodríguez (2003) agrega que el término “adulto” oculta que al sujeto destinatario se lo marginó educacionalmente y que pertenece a sectores sociales subalternos. Otros autores definen a la educación de adultos como Educación Permanente, por tanto, incluye a todas aquellas actividades educativas destinadas aquellas personas de 15 años y más que no asisten al sistema educativo (Sirvent, 1996).

Las propuestas y discursos destinados a esta población suelen estar atravesadas por perspectivas asistencialistas signadas por la falta o la carencia. Rodríguez (1995) expresa que el discurso pedagógico dominante construye al adulto de la educación de adultos como un sujeto carenciado independientemente de su edad cronológica. A partir de entrevistas realizadas a directivos y docentes que trabajan con jóvenes y adultos, Brusilovsky *et.al* (2010) advierten que la palabra “contención” se repite con frecuencia al referirse a sus alumnos; estas representaciones agudizan aún más la posición de desventaja de los destinatarios de la EDJA. Por otra parte, Brusilovsky y Cabrera (2005) realizaron un estudio al respecto a partir de un trabajo los Centros Educativos de Adultos de Nivel Secundario (CENS) de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires durante el período 1989-2000. El trabajo presenta una tipología de las

“concepciones político-pedagógicas orientadoras de la práctica escolar que sostienen docentes y directivos” de los CENS. A partir de esta tipología construyen lo que denominan las “pedagogías del adulto” presentes en las escuelas e identifican cinco tipos de orientaciones: 1 - compromiso con la atención de la persona; 2 – compromiso con la moralización y el disciplinamiento; 3 – compromiso con la distribución igualitaria del conocimiento escolar; 4 – compromiso con el desarrollo de la conciencia crítica y 5 – compromiso con el desarrollo de la práctica crítica.

El pobre desarrollo de la producción e investigación sobre la educación de jóvenes y adultos en la educación secundaria es otra característica del campo, si bien en los últimos años hubo un incremento en estudios e investigaciones, acompañada de publicaciones y espacios de producción especializados en temáticas educativas, en comparación con el crecimiento de otras áreas siguen siendo escasos (de la Fare, 2011).

Creemos que las investigaciones y producciones sobre el Plan FinES significaron un aporte renovador al campo de la EDJA en tanto una gran parte de los estudios hacen hincapié en aspectos positivos, o al menos alentadores, sobre el impacto de esta política en los sujetos destinatarios, las prácticas pedagógicas, la potencia de la intersectorialidad, la demanda de formación específica, entre otros.

#### **1.1.4. Sobre el análisis de políticas: teorías específicas**

Fontaine (2015) asegura que luego de los fracasos de las políticas neoliberales de los años 80’ y 90’ el Estado y las políticas públicas volvieron a “estar de moda”, y considera que en parte esto es producto de la irrupción de los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones de la sociedad civil que volvieron a posicionarlo en el centro de los procesos políticos. Para el autor esta nueva forma de apropiación de lo político por parte de la ciudadanía implica *“un riesgo de estiramiento conceptual que no coadyuve al entendimiento de los temas, de las interacciones socio-políticas, de las estructuras institucionales y de los procesos que la atraviesan”* (ibíd.1). Por esto, el autor considera necesario buscar nuevas metodologías y herramientas de análisis que permitan abordar esta complejidad y consideren la diversificación de actores que participan de los procesos políticos.

El análisis de las políticas públicas como campo de estudio surge ante la demanda de profesionalización de los funcionarios públicos, esta profesionalización implicaba una

creciente especialización que debía estar al servicio del Estado para garantizar la defensa de los ciudadanos. Para darle consistencia era necesario en principio “*sistematizar sus conocimientos los conocimientos sobre sus prácticas, sus funciones y sus modalidades de reclutamiento*” (Ibidem). El desarrollo del Estado de Bienestar y la movilización de los Estados Unidos y sus aliados en la Segunda Guerra Mundial profundizaron esta demanda de conocimiento especializado debido a que la planificación era un instrumento clave de gobierno. Analizar las políticas implementadas otorgaba a los agentes estatales de criterios idóneos para tomar decisiones “*gobernar por las políticas era más sistemático que gobernar por el sentido común*” (Aguilar, 1992, citado por Fontaine, 2015:2)

Entre los procesos políticos, las políticas públicas son un objeto específico, por eso según cual sea el enfoque teórico y epistemológico que se tome este impactará de manera particular en el análisis. Un primer asunto que no se puede negar es que el análisis de políticas depende de los aportes de distintas disciplinas, a modo de provocación Fontaine asegura “*todas las disciplinas pueden estar convocadas en algún momento o en algún o en algún aspecto de una política pública, aunque fuera por un aporte temático*” (ibíd.4)

El análisis de políticas públicas está relacionado tanto con el desarrollo del Estado contemporáneo y los fundamentos de su legitimidad como con las transformaciones sociales. El contexto que dio sustento al análisis de las políticas públicas cambió porque cambió el mundo; al respecto Fontaine (2015) afirma que actualmente el contexto es el de “*una economía globalizada y en gran medida desregulada, con conjuntos políticos regionales cada vez más influyentes en las dinámicas institucionales y sociedades civiles cada vez más involucradas en los procesos políticos*” (ibíd. 5).

La tensión entre política y acción política a la hora de analizar políticas públicas estuvo desde sus inicios atravesada por dos perspectivas: 1- que establece un lugar principal al Estado y a los agentes estatales como responsables de garantizar un orden social (perspectiva propia de la ciencia política); 2- considera en primer término las interacciones, la formación de alianzas, las disputas por la interpretación de las normas, y a su vez contempla los factores del cambio, es decir advierte que los grupos de interés y los movimientos sociales son actores participes del cambio de políticas públicas (perspectiva propia de la sociología) (Fontaine, 2015).

Una política pública no es un objeto estático sino un proceso donde intervienen distintos actores con racionalidades e intereses diversos, por ello identificar el rol de los



actores en el proceso de la política pública adquiere un significado metodológico que nos permitirá entender qué rumbo adapta la política: *La naturaleza de la decisión no importa, lo que interesa es el proceso de toma de decisión y sobre todo los participantes de ese proceso* (Fontaine, 2015: 45).

Tanto en la definición de una política como en la evaluación de sus resultados ningún gobierno cuenta con el conocimiento exclusivo de cuál es la mejor manera de proceder, ya que hay una diversidad de actores que pugnan por esta atribución y tensionan con el poder ejecutivo su legitimidad. A esto se suma que los actores *no-estatales* se involucran cada vez más en los asuntos públicos y buscan comprender y tratar los problemas colectivos. Estas nuevas categorías de profesionales de la política desplazaron a los partidos políticos de su exclusividad en la profesionalización de la política.

Para entender cuáles son las modalidades en la toma de decisión que confluyen en una política pública es necesario definir los modos de gobernanza teniendo en cuenta dos aspectos: la naturaleza de los problemas de la política pública y los estilos de políticas. Los estilos de políticas van a depender de cómo los grupos que gobiernan inciden en la realidad social y de una combinación particular de contingencias internas. Tres variables inciden en la definición de los problemas de políticas: la actividad del gobierno, los factores sociales y los objetivos políticos; las diferentes combinaciones de estas variables darán lugar a distintos modos de gobernanza.

Para Fontaine no se evidencia una relación causal entre un determinado modo de gobernanza y un determinado estilo de política, por eso propone diferenciar tres niveles de objetivos y medios de acción, o tres niveles de instrumentación de políticas:

- Nivel macro: el gobierno formula las metas finales y preferencias generales a largo plazo. Se definen las preferencias generales de un modo de gobernanza.
- Nivel meso: el gobierno formula objetivos de mediano plazo y elige los instrumentos de políticas. Se define el estilo de implementación.
- Nivel micro: el gobierno formula objetivos operacionales y preferencia técnicas a corto plazo. Se configura la administración pública y los programas de acción.

Lo instrumentos de políticas, continúa Fontaine, son un tipo particular de instituciones “*son dispositivos técnicos y sociales que estructuran la acción pública, al organizar las relaciones específicas entre el Estado y la ciudadanía*” (ibíd. 81). Un instrumento además de ser un objeto (una ley, por ejemplo) es un conjunto de representaciones, traducciones

e interpretaciones que se modifican con el tiempo. Así como la percepción de un problema da un sentido a una decisión de gobierno, la percepción de los instrumentos que se van a implementar en términos operativos también aporta sentido a la política.

Para caracterizar los tipos de instrumentos de política, Fontaine en su libro presenta distintas tipologías y considera que la más pertinente es la de Hood porque abarca todos los aspectos instrumentales de la política. La misma está compuesta por cuatro categorías: de información, son los instrumentos que producen datos; de autoridad, son las normas y el sistema legal donde se inscribe la política; de tesoro, son los instrumentos fiscales y financieros (que la hacen visible o la obstaculizan); y de organización, son las personas e instituciones responsables de la política. Para nuestro trabajo nos vamos a centrar principalmente en dos aspectos instrumentales de la política: el aspecto de autoridad y el de organización.

Los instrumentos de políticas si bien se eligen en la etapa de formulación de la política se repite a lo largo del proceso; y se van perfeccionando en la fase de implementación que es donde adquieren su verdadera importancia. Los instrumentos *“no son meros medios para cumplir objetivos, son medios seleccionados y adaptados en función de un contexto variable (...) son objetos de transformación para adaptarse a un entorno dinámico”* (Fontaine, 2015: 85). Asimismo, toda política pública tiene en cuenta lo que se hizo hasta el momento, ninguna omite el pasado y comienza de cero.

Por su parte Acuña y Leiras (2005) afirman que una política es la traducción de “ideas” en acciones que vinculan actores, relaciones, objetivos e intereses y que necesariamente implica definir sus componentes financieros, políticos e ideológicos. Es importante definir el sentido de una política, pero más importante es definir los dispositivos organizacionales que permitirán desarrollarla. En este sentido, el Programa de Evaluación de los Sistemas Educativos que diseñaron considera fundamental hacer foco en el análisis de los componentes estructurales del sistema para entender de qué manera estos impactan sobre las políticas que se van a implementar. Por sistema educativo los autores entienden *“al conjunto de instituciones y actores (tanto individuales como colectivos) que participan de la transmisión de saberes y disposiciones certificados como públicamente relevantes”* (Acuña y Leiras; 2005: 10). El sistema educativo no es una estructura en sí misma sino un núcleo que reúne y relaciona actores e instituciones.

Para Acuña y Leiras (2005) los sistemas educativos son un elemento constitutivo de las estrategias de políticas por eso su interés se centra en evaluarlos considerando las

prácticas que habilitan y las que intentan inhibir. Al ser una unidad compleja, este sistema está compuesto por subsistemas. Los autores identifican cinco subsistemas, que según ellos son los que tienen mayor capacidad de orientar y dirigir el sentido de las políticas: 1) Gobierno, 2) Información y Evaluación de la calidad educativa, 3) Financiamiento Educativo, 4) Currículum y Prácticas Pedagógicas y 5) Recursos Humanos.

Para nuestro trabajo nos interesa particularmente abordar el subsistema de gobierno, que es aquel que involucra *“al conjunto de instituciones y actores que estructuran la toma de decisiones obligatorias para las organizaciones e individuos que componen el sistema”* (ibíd.15). En este sentido podemos afirmar que los sistemas educativos tienen una dimensión política en tanto tienen que asegurar el cumplimiento de estas obligaciones y para ello cuentan con el respaldo de una estructura de autoridad: el Estado. *En la medida en que las decisiones de gobierno adoptan ciertas regularidades y siguen una orientación general determinada por las personas autorizadas para decidir, hay una política educativa* (ibíd. 16).

Acuña y Leiras (2005) proponen un marco analítico y destacan cinco criterios de diferenciación dentro del subsistema de gobierno: 1-la diferencia de atribuciones entre los poderes de gobierno en la determinación de la política educativa; 2- la diferencia entre las funciones sectoriales de gobierno; 3- la diferencia de atribuciones entre las autoridades de escala nacional y las autoridades subnacionales (regionales, provinciales, departamentales, municipales); 4- la diferencia de atribuciones entre los responsables de las áreas del gobierno educativo en la cartera nacional (grado de cohesión o fragmentación de la conducción política del sistema educativo); y 5- la diferencia entre los agentes gubernamentales y los actores colectivos que, aunque no forman parte de la estructura formal de autoridad, inciden sobre el gobierno del sistema educativo.

*La disputa política sobre la política educativa debe ser explicada en función del sistema de instituciones políticas que organizan el gobierno educativo y las estrategias de los actores involucrados, determinadas por sus percepciones, sus intereses y sus capacidades (Acuña y Leiras; 2005:16).*

La organización social del poder político está constituida por instituciones, formales e informales, que brindan a los sectores perjudicados por las decisiones del gobierno educativo distintas posibilidades de resolver sus problemas de *“acción colectiva y alcanzar la condición de actor* y, a los actores establecidos, *distintas probabilidades de realizar sus intereses”* (ibíd.17). Las decisiones del gobierno educativo son el resultado

de la interacción entre los actores individuales y colectivos que intervienen en ella. Para entender por qué los actores actúan de determinada manera ante una decisión de gobierno es necesario comprender de qué forma influyeron las instituciones o incentivos para llevar adelante esa acción. *Una misma estructura institucional puede resultar en comportamientos diversos en función de otros incentivos (instituciones o juegos) en los que el actor puede estar simultáneamente envuelto con sus intereses, recursos e ideología* (Ibidem). En este sentido, es importante entender de qué forma se articulan las instituciones y los actores para crear determinados comportamientos.

Acuña y Leiras (2005) definen a las instituciones como *el conjunto de reglas que estructuran los incentivos para el accionar de los actores*, estas pueden ser formales (normativas) o informales (idiosincrasia, o entendimiento compartido). Las reglas permiten que haya un orden. Por otra parte, definen a los actores *como sujetos individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica, lo que implica la capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, diseñar un curso de acción para alcanzar estos objetivos y contar con relativa autonomía para implementar dicho curso de acción* (Ibidem). Los actores que tienen influencia en el gobierno educativo no corresponden sólo al ámbito estatal, si bien ocupan un lugar central en los procesos de diseño, decisión e implementación de políticas educativas, no son los únicos ya que participan también otros actores sociales. Para poder intervenir en el proceso de formación de políticas educativas es condición, por un lado, poder elaborar e implementar estrategias y por otro, que una regla los habilite para tal fin. En caso de que no haya una regla que les permita incidir sobre una decisión de gobierno, esos actores deben tener alguna influencia sobre los actores autorizados.

Por último, Rovelli (2018) sostiene que los distintos enfoques interpretativos sobre el Estado en el capitalismo si bien tienen definido territorialmente un espacio de dominación esto no es suficiente para comprender como funciona, y por ello *“es necesario dilucidar en un tiempo y espacio concretos las distintas expresiones que asumen los Estado nacionales particulares, en tanto expresión de relaciones de fuerza que condicionan su materialidad e inciden en las políticas, relaciones y prácticas que se articulan”* (2018: 38). Por esta razón, agrega la autora, el Estado últimamente se fue adaptando a su entorno desde un triple descentramiento: 1) hacia arriba, corresponde a los espacios supranacionales de toma de decisiones o lineamientos de políticas que se expresan en organismo como UNESCO, UNICEF, OEA, CEPAL, entre otros, que tienen

una fuerte injerencia en la definición de prioridades en las agendas educativas; 2) hacia abajo, la descentralización de poder se manifiesta cuando el gobierno central asigna responsabilidades a las organizaciones locales y los organismos seccionales, reasignando recursos y transfiriendo competencias para el diseño y ejecución de políticas; 3) hacia afuera, se da a través de la vinculación con actores no estatales, como organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, fundaciones, etc. El descentramiento no implica necesariamente un debilitamiento del Estado nacional en tanto está sujeto a las directivas del poder central. Para Fontaine “*la descentralización no significa, de por sí, menos Estado (...) sino que depende de los mecanismos de coordinación existentes*” (2015: 66).

Para abordar el análisis de una política educativa es conveniente delimitar los ciclos de la política, Rovelli (2018) asegura que dentro del campo habría consenso en que los ciclos constan de tres momentos: la formulación y elaboración de la agenda; la implementación y la evaluación.

El primer momento, el de la formulación y elaboración de agenda, busca indagar como se elabora una política y cuáles fueron los motivos que permitieron que esa decisión se imponga como legítima. Para John Kingdom (1995, citado por Rovelli, 2018) un problema de política se define en el marco de un proceso de interacción entre diferentes actores, estatales y no estatales, y no como respuesta a un emergente o problemática social. En este sentido, el proceso de elaboración de agenda puede darse por dos dinámicas: de arriba hacia abajo, esto es cuando la ponderación de los problemas son producto de disputas políticas y negociaciones partidarias; o de abajo hacia arriba, esto es cuando los actores externos al aparato estatal logran incidir en la definición de los problemas y participar en la negociación con el gobierno.

El segundo momento se ocupa de dilucidar la complejidad de la acción colectiva que permita entender los sentidos y consecuencias de una decisión. Analizar la implementación de una política implica entender los intereses y racionalidades que despliegan los distintos actores involucrados, *tanto de las agencias (federales, provinciales, locales) y el de los actores estatales, sociales y económicos* (Rovelli, 2018:46).

El tercer momento, el de evaluación de políticas, que se ocupa a grandes rasgos de valorar el accionar del Estado. Según el ámbito de evaluación el estudio se puede enfocar en los procesos y/o en los resultados; en el primer caso habrá que observar las percepciones de los actores involucrados y los modos de interacción para analizar el

proceso de la política en su contexto; en el segundo caso, la atención está puesta en las consecuencias y el impacto social de las políticas. Igualmente, cabe recordar que *no existe una relación lineal y causal entre la medida y sus resultados, sino que deben considerarse una serie de mediaciones* (ibíd.47).

Una vez realizado este recorrido por las principales teorías y aportes de la bibliografía sobre análisis de política educativa, presentaremos a continuación las principales decisiones metodológicas tomadas en este trabajo.

## **1.2. Lineamientos metodológicos**

La problemática que aborda esta tesis forma parte de la agenda pública de nuestro país debido a que hace referencia a la terminalidad de la escuela secundaria. La cuestión de la obligatoriedad establecida a partir de la Ley Nacional de Educación N° 26.206 habilitó una serie de cuestionamientos y revisiones de problemáticas educativas que, a su vez, potenciaron discusiones e indagaciones en el marco de las políticas de educación de jóvenes y adultos. La tesis aporta conocimiento respecto de las políticas públicas, especialmente la política educativa, de las acciones de terminalidad educativa y de las propuestas de educación de jóvenes y adultos.

El *corpus* sobre el que se sustenta esta tesis está constituido por documentos, principalmente normativas, resoluciones y circulares técnicas, que regularon el programa de terminalidad educativa Plan FinES 2 en la provincia de Buenos Aires entre los años 2010-2017. El análisis se basa en un examen de las normas que regularon el Plan FinES 2 en dos etapas de gobiernos diferentes: la primera, que corresponde al período de su surgimiento (2010- 2014) y la segunda que corresponde a los últimos años (2015-2017) en tanto se busca establecer continuidades y cambios de la política educativa. El análisis secuencial nos permitirá entender la política en cuestión, no como un bloque monolítico, sino como un proceso articulado con distintas dimensiones de análisis. La articulación de una dimensión temporal (el desarrollo de la política en un tiempo cronológico) y la dimensión instrumental (leyes, actores, intereses) nos brindará herramientas para analizar su transformación (Fontaine, 2015).

De ese modo, nos valdremos de la técnica de análisis documental y adoptaremos una perspectiva interpretativa que busca comprender una política pública a partir de las leyes que la regulan y poniendo en diálogo lo observado con un corpus teórico que permite “*decir algo más*” sobre la información recolectada. Las técnicas de análisis “*nos*

*permiten ordenar, sistematizar y preparar la información de una manera funcional a las posibles construcciones discursivas con las cuales se intentará dar cuenta de los fenómenos investigados”* (Marradi *et.al*, 2010: 264). Nuestro marco interpretativo está compuesto por una serie de categorías conceptuales que, partiendo de lo general a lo específico, nos permitirán comprender la política pública en cuestión (perspectiva teórica). A su vez, se tendrán en consideración los debates teóricos y críticos relevados en un corpus bibliográfico referente a políticas de terminalidad de la escuela obligatoria para de jóvenes y adultos, específicamente del Plan FinES 2 en la provincia de Buenos Aires (estado de la cuestión).

El objetivo general de nuestra investigación es analizar los *interjuegos entre nación, provincias y organizaciones* en el gobierno de una política educativa en dos gestiones de gobierno distintas, particularmente en la Provincia de Buenos Aires (PBA) desde los años 2010 a 2017. Para esto es necesario reconstruir las tramas de interacciones en torno a la formulación y la implementación del Plan FinES 2 como política de terminalidad educativa en la PBA considerando los antecedentes, la normativa, el gobierno educativo y los actores e instituciones involucrados en dos gestiones de gobierno distintas.

Para poder cumplir este propósito establecimos los siguientes objetivos específicos:

- ✓ Describir los cambios y continuidades en el desarrollo del Plan FinES 2 a partir del análisis de la normativa.
- ✓ Reconstruir la temporalidad de la política a partir del análisis de los distintos momentos de su formulación e implementación determinados por la normativa.
- ✓ Caracterizar la estructura, las normas y las dinámicas de gobierno del Plan FinES 2 como política de terminalidad en la etapa de formulación de la política y en la etapa de implementación de la política.
- ✓ Analizar las normas, dispositivos e instrumentos de política con el propósito de evaluar su compromiso o distanciamiento con los objetivos de las directrices originales.
- ✓ Identificar los principales actores involucrados (estatales, ONG, Organizaciones políticas, organizaciones sociales) y caracterizar el rol que asumen en los distintos momentos de desarrollo de la política.

Las preguntas que organizan la investigación son:

- ¿Qué antecedentes de políticas educativas destinadas a jóvenes y adultos coadyuvaron en la definición del Plan FinES 2? ¿En qué contexto y condiciones surge el Plan?
- ¿Cómo se formuló el programa educativo Plan FinES 2 en la Provincia de Buenos Aires? ¿Qué cuestiones se privilegiaron?
- ¿Qué sectores/ actores fueron responsables de la formulación e implementación de esta política educativa?
- ¿Cómo se relacionan la nación, las provincias y las organizaciones en la hechura de esta política educativa en particular? ¿qué cambios y continuidades existen en cada gestión de gobierno en relación con esto?

El interrogante que orientará el desarrollo de este trabajo busca analizar una política pública educativa en su etapa de formulación e implementación teniendo en cuenta los actores e instituciones responsables de gestionarla, considerando el contexto en el que esa política se desarrolla. Nuestro foco de atención estará puesto en el interjuego que se produce entre nación, provincia y organizaciones. Puesto que las instituciones son parte de una matriz política determinada, para abordar el Plan FinES 2 en dos gestiones de gobierno distintas nos parece pertinente enfocarnos en las estructuras donde las instituciones se sitúan y desde donde operan.

Es necesario identificar, por un lado, la posición del Estado en relación con la problemática, y por otra, los ciclos vitales que atraviesa la política que condicionan su redefinición y los modos dominantes de resolución (Oszlak, 1981). Esto implica poner bajo análisis conceptualizaciones sobre políticas públicas y el rol del Estado en relación con las concepciones imperantes en cada período en torno a las políticas educativas, la noción de instituciones y actores, la perspectiva de derechos y los debates en torno a la educación de jóvenes y adultos.

Desde una perspectiva jurídico-normativa se busca analizar la dimensión normativa del aparato estatal, develando sus fundamentos ideológicos y políticos (Ruiz, 2013), en este sentido, se analizarán las normativas de dos períodos sobre el Plan FinES 2 en la PBA, que se corresponden con dos gestiones de gobierno antagónicas en términos ideológicos.

Por un lado, la gestión kirchnerista, que se enmarca en lo que Kessler y Benza (2020) denominan los “gobiernos posneoliberales de izquierda o centroizquierda” y por otro, la



gestión macrista que se enmarca en los “gobiernos de derecha” de impronta neoliberal y antiestatal, lo que García Delgado y Gradín (2017) denominan “neoliberalismo tardío”. Nos enfocaremos en las formas narrativas de las normativas para observar cómo se le asignan sentidos específicos una política educativa, a partir del lugar que se le da a la instituciones y actores encargados de la formulación e implementación de la política.

Para analizar los interjuegos entre nación, provincias, organizaciones en el gobierno de la política educativa bajo análisis, retomaremos varios de los aportes de los autores presentados en este capítulo. En principio vamos a recuperar a Fontaine (2015) en tanto nos centraremos en dos aspectos instrumentales de la política: autoridad y organización. Por otra parte, nos centraremos en el subsistema de Gobierno según la definición de Acuña y Leiras (2005). Por último, retomaremos a Rovelli (2018) para poder enfocarnos en una etapa dentro del ciclo de la política.

En este capítulo se presentaron las dimensiones teóricas y metodológicas de las cuales nos valdremos para el desarrollo de nuestro trabajo, a continuación, nos ocuparemos de otra dimensión clave, el estado de la cuestión. Las distintas producciones sobre la temática contribuyen, nutren y complementan el análisis y reflexiones que nos proponemos.

## **CAPITULO 2**

### **2.1. Un recorrido por las producciones sobre el Plan FinES 2**

En este capítulo nos proponemos indagar sobre las distintas producciones y trabajos de investigación que abordaron el Plan FinES 2 lo cual nos permitirá reconstruir un estado de la cuestión y contar con una referencia para organizar nuestro trabajo y responder nuestras preguntas de investigación.

Para la escritura de este apartado decidimos tomar aquellas producciones e investigaciones sobre el Plan FinES 2 (en adelante el Plan) situadas en la Provincia de Buenos Aires. Motivan esta decisión, en primer lugar, que es la jurisdicción seleccionada para realizar nuestro trabajo de maestría, y también porque fue la jurisdicción donde el Plan tuvo mayor desarrollo y expansión territorial considerando las normativas elaboradas, las sedes y comisiones, cantidad de matriculados y de egresados, etc. El recorte temporal que presentamos aborda las producciones escritas entre los años 2013 – 2017.

La literatura consultada es reiterativa en lo que refiere a la descripción de la política pública en sus aspectos estructurantes; la mayoría menciona la cuestión de las normativas que rigen para el Plan, la cuestión de intersectorialidad, el formato del dispositivo, los actores involucrados, etc. Igualmente, cada producción realiza un recorte de la política donde centra su análisis. Si tuviéramos que establecer un orden sobre las áreas disciplinares de donde provienen los autores, mayoritariamente proceden del campo de la sociología y de la educación. El componente intersectorial y el despliegue territorial de la política educativa en cuestión, la convierte en un objeto de estudio potente para trabajar desde las ciencias sociales.

En cuanto a la metodología utilizada en los distintos trabajos, prima el análisis cualitativo y gran parte de los autores realizaron trabajo de campo en sus investigaciones, utilizando técnicas diversas como observación participante, entrevistas estructuradas y semi estructuradas, y etnografías. Vale aclarar que una particularidad de este estado de la cuestión refiere a que una cantidad importante de autores estuvieron involucrados en el Plan como docentes, lo cual le facilitaba el acceso al trabajo de campo y la posibilidad de contar con cierta familiaridad con el objeto de estudio. En cuanto al análisis cuantitativo, está presente en ciertos trabajos, pero de manera tangencial; una hipótesis para esta situación puede ser la poca confiabilidad de las fuentes disponibles, recordemos que la

expansión de la política en la provincia de Buenos Aires no estuvo acompañada por la publicación de datos oficiales, y sólo se cuentan con fuentes secundarias, declaraciones de funcionarios o notas periodísticas.

La tres grandes ejes que estructuran la presentación son: la política, el dispositivo y los actores claves (estudiantes, docentes y referentes). En el primero se encuentran las producciones que trabajan sobre la construcción de una política pública educativa, el Plan FinES particularmente. En el segundo están aquellos trabajos que se detienen en la descripción de lo que consideramos un dispositivo innovador (formato, territorio, intersectorialidad). El tercer eje agrupa las producciones que se ocupan de los actores involucrados en el desarrollo del Plan. Por último, el apartado que denominamos “*El Plan FinES en evaluación*” ya que se trata de tres trabajos recientes que tienen una mirada más global del programa: consiste en un trabajo comparativo del Plan FinES con una política educativa de características similares en Brasil (De la Fare, Rovelli, Atairo; 2016), una evaluación del programa realizada a pedido de la nueva gestión de gobierno que fue un aporte sumamente interesante para determinar continuidades y cambios de esta política (Feijoó; 2018), y un libro que reúne testimonios de referentes educativos que se propusieron reunir las distintas experiencias pedagógicas y didácticas transitadas en el Plan con la intención de aportar a una demanda histórica de la EDJA que es la sistematización de experiencias que contribuyan a conceptualizar y jerarquizar las propuestas de educación de adultos (García; 2019)

### **2.1.1. La política: como se construye y cuáles son sus alcances**

Si tuviésemos que elegir una primera dimensión que contenga el sentido de la política pública educativa del Plan, consideramos que la idea de inclusión sería la más apropiada. María Ester Mancebo y Guadalupe Goyeneche (2010) abordan el concepto de inclusión educativa, concepto al que se le atribuyen diferentes significados según los distintos contextos geográficos. En Europa se lo asocia fundamentalmente con la educación para inmigrantes, adultos y discapacitados, mientras que en América Latina se lo relaciona con la educación en contextos de vulnerabilidad social. (Mancebo y Goyeneche, 2010: 8). Entre las políticas que caracterizó a los gobiernos de la denominada “década ganada” (Kessler, 2014; Kulfás, 2014) fue el resarcimiento de derechos educativos vulnerados que se evidencian en la concreción de políticas públicas destinadas a poder garantizarlos. En este sentido, la EDJA ocupó un lugar de notoriedad en estas iniciativas, lugar del que

estuvo relegada y recuperó relevancia a partir de la Ley Nacional de Educación N° 26.206 (LEN) sancionada en el año 2006. El cambio de estatus de régimen a modalidad reconfiguró una estructura de gobierno que permitió abordar las problemáticas de EDJA con otro impulso<sup>12</sup>. Por otra parte, el establecimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria en la LEN requirió que el Estado dé una respuesta a una parte significativa de la población -de jóvenes y adultos – que no había concluido los niveles educativos obligatorios.

Burgos (2015) analiza las practicas educativas y sociales que se dan en el dispositivo del Plan, resalta también el lugar que la EDJA empezó a ocupar en los últimos años y realiza un análisis minucioso del Plan como oferta de la EDJA, donde resalta que el gran aporte del plan es que *se orienta a una población que se encuentra fuera del sistema educativo y contempla las particularidades y experiencias de los sujetos en su vida cotidiana en los barrios* (ibíd.15) En otro trabajo, Burgos (2016) vuelve sobre la importancia del Plan como política de inclusión social y agrega otra cuestión troncal, la incidencia de una política de terminalidad para la inclusión laboral. El autor, recupera otra ley clave sancionada en esos años, la Ley de Educación Técnico Profesional, y afirma que la misma fomentó la vinculación entre la EDJA y la Formación Profesional al plantear en el artículo 19 del Capítulo III la posibilidad de articular ambas modalidades para garantizar el derecho a la educación y el trabajo, y la inclusión social. En este trabajo, Burgos presenta una experiencia de articulación en un Centro de Formación Profesional (CFP) ubicado en el Tigre, y afirma que el CFP y el Plan FinES “suplen” de algún modo, la falta de otras institucionalidades que han padecido y padecen los jóvenes y adultos de sectores socialmente marginales.

López (2015), desde un enfoque crítico, cuestiona la idea que el Plan promueve la inclusión educativa. Si bien la definición de inclusión educativa se encuentra en el marco legal del Plan, el autor advierte que se trata de una política que responde a un modelo de segregación más que de inclusión. Sostiene que esta política no permite avanzar en reformas estructurales del nivel medio y de su impronta expulsiva. El autor reconoce que *“el formato produce ciertas habilitaciones, resumidas en la tríada acceder-permanecer finalizar, pero no parece haberse centrado en requerimientos de carácter pedagógico, ni*

---

<sup>12</sup> Este proceso involucró, entre otras iniciativas, la creación del Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la constitución de la Mesa Federal de EDJA y la aprobación de los lineamientos curriculares nacionales para la EDJA. (Finnegan, Brunetto; 2014)

*haberse diseñado en función de los factores que expulsaron y expulsan a los alumnos de las escuelas secundarias” (ibíd.16). En su tesis de maestría, López (2017)<sup>13</sup> ahonda sobre esta idea y se propone dar cuenta sobre la interrelación que existe entre el concepto de exclusión y de inclusión. Asimismo, busca interpelar las limitaciones del sistema educativo para dar respuestas de fondo al problema de la exclusión. El trabajo de ninguna manera busca posicionarse frente a la confrontación de posturas antagónicas a favor o en contra del Plan FinES, sino que al contrario ve en estos cuestionamientos y contradicciones de la política la complejidad del objeto de estudio.*

Por otra parte, en un trabajo que realizamos con Finnegan observamos como la implementación del Plan se constituye en una arena de disputa, en la cual los actores y las organizaciones participantes se apropian de la política que se ven reflejadas en *la producción de propuestas singulares y de una particular trama de relaciones* (Finnegan, Brunetto, 2015: 381). Las interacciones que se producen entre los diversos actores, las tensiones y disputas por la apropiación y la resignificación del Plan suponen instancias de negociación, cooperación y conflicto que *lejos de paralizar su despliegue, resultan particularmente potentes* (ibíd.398). Entre las entrevistas realizadas a los responsables de gestionar el Plan todos acuerdan que para garantizar el derecho a la educación esta política requiere construir acuerdos, cumplir procedimientos formales y respetar un marco de trabajo que permita el desarrollo de procesos de enseñanza y aprendizaje legítimos.

En esta línea, en una investigación escrita desde la Universidad Nacional de La Plata, Di Bastiano (2014) se ocupa de otra dimensión estructural del Plan que es el lugar que tiene la sociedad civil, específicamente el lugar que ocupan las organizaciones sociales en la implementación de esta política educativa. Para la autora el Plan FinES fue posible porque hubo un contexto que propició la participación de las organizaciones sociales en ámbitos del Estado que generó desafíos y cambios en las experiencias, prácticas y acciones colectivas.

Por su parte, Krieger (2015) en su trabajo plantea una serie de preguntas que le permiten realizar un análisis del Plan desde distintas dimensiones ¿cómo se aplican políticas públicas con jóvenes de sectores populares?, ¿cómo se articulan políticas públicas y organizaciones territoriales?, ¿qué esperan los jóvenes del Estado, especialmente en lo que se refiere a educación?, ¿qué tramas y relaciones se van

---

<sup>13</sup> Tomamos la reseña de la tesis del autor que está disponible en internet. Lamentamos no poder contar con la tesis publicada.

construyendo en la implementación del plan FinES?, ¿qué apropiaciones del mismo realizan los sujetos en el plano de la cotidianidad? La buena acogida del Plan entre los jóvenes y adultos de sectores populares, se deben a las particularidades del Plan y es, en definitiva, lo que explica su pronta expansión en el territorio bonaerense.

Arbitta (2017) propone pensar el Plan FinES como una alternativa pedagógica en contraposición a un sistema hegemónico de exclusión propio de las propuestas de las escuelas “tradicionales”. La autora resalta que esta alternativa surge además de la propia política educativa del Estado. En sintonía con lo que señalan los autores mencionados en párrafos precedente, la autora acuerda que la implementación excede el diseño de la política, ya que los sectores populares son protagonistas en la hechura de la política.

Por su parte, Viego (2015) realiza un análisis del diseño y la implementación del Plan considerando los aspectos pedagógicos, las condiciones de trabajo de los y las docentes y los recursos dispuestos por el gobierno nacional y las provincias. La autora despliega algunas reflexiones interesantes, por ejemplo, afirma que el problema con relación a la calidad que se le adjudica al Plan es común al resto de las ofertas del sistema. Afirma que una particularidad del Plan por su formato y forma de implementación es que se trata de un *sistema paralelo que suplanta las funciones y alcance asignadas históricamente a la modalidad de Adultos*. Este régimen paralelo de terminalidad educativa, según la autora, sienta las bases para un desfinanciamiento que podría confluir en la eliminación de la modalidad de adultos y avanzar en la consolidación de un sistema educativo con docentes y aprendizaje precarizados. Sobre esta última cuestión volveremos más adelante.

En esta línea, Bargas (2019) advierte que, en el campo de la EDJA, se resalta especialmente la cuestión del formato que propone el FinES (flexibilización curricular y territorialidad) y se soslaya el debate sobre el proyecto pedagógico-didáctico que propone. Para la autora, si bien es necesario abordar los aspectos novedosos del modelo organizacional y curricular del Plan FinES en relación con la escolarización clásica, este abordaje no debe opacar el análisis del proyecto pedagógico; es decir no debe dejar de lado cuestionamientos centrales como, “*cuál es la formación que debería ofrecer y qué tipo de conocimientos debería privilegiar un curriculum que favorezca la formación de ciudadanos críticos*” (ibíd. 6).

En suma, la mayoría de los autores presentados reconocen en el Plan una política de inclusión educativa que contempla al sujeto destinatario brindándoles las posibilidades

para que puedan transitar la propuesta de terminalidad educativa de manera amigable. Se trata de una alternativa pedagógica que propone una respuesta al problema de la exclusión propio las escuelas secundarias “comunes”.

La producción de la propuesta se inscribe en una trama de relaciones, donde participan distintos actores, en la cual, las organizaciones sociales territoriales ocupan un lugar clave que permite una mejor articulación entre los agentes estatales y los sujetos. Esta trama de relaciones implica una serie de negociaciones productivas que hacen que la implementación de la propuesta exceda “la hechura de la política”. Sobre esta cuestión ahondaremos en el próximo apartado.

Entre las críticas al Plan se aduce que esta propuesta de terminalidad funciona como *parche o prótesis* que sostiene un modelo de diferenciación y discriminación educativa que no permite avanzar en reformas estructurales. Estas posturas señalan que este tipo de programas demuestra que el sistema educativo no puede dar respuestas de fondo al problema de la exclusión. Consideramos que en tanto los sistemas educativos son un engranaje más de un sistema económico y social más amplio y complejo, donde la desigualdad es uno de sus pilares, no son estos los responsables directos de la exclusión, pero tampoco son ajenos a ella. Creemos que, en el marco de esa desigualdad, el Estado puede- y debe- tomar decisiones políticas que permitan aplacarla, la posibilidad de garantizar un derecho a una gran parte de la sociedad como en el caso del Plan FinES se inscriben en esta línea.

### **2.1.2. El dispositivo: formato, territorialidad e intersectorialidad**

El despliegue territorial de la política esta indefectiblemente ligado a la participación que ocupan las organizaciones sociales a la hora de su implementación. El hecho que las sedes donde funciona el Plan sean lugares cercanos, accesibles y *amigables* para quienes desean terminar sus estudios posibilitó una expansión acelerada y fortuita de esta política educativa. Según Oszlack (2009) la participación de las organizaciones en las políticas públicas implica un escenario de lucha y de interacción entre el Estado y la sociedad, por esto el tándem organizaciones sociales - territorialidad permite recuperar significaciones y prácticas educativas que los colectivos involucrados aportan, y disputan, para la gestión del Plan. En este apartado abordaremos las producciones que se ocupan de lugar asignado a las organizaciones sociales en “*la hechura*” de la política (Aguilar Villanueva, 1993) y

las consecuentes contribuciones y complejidades que se producen en el marco de estos procesos participativos.

En su trabajo, Di Bastiano (2014) aborda la relación del Estado con las organizaciones sociales a partir del análisis de una experiencia del Plan en la ciudad de La Plata. En principio, presenta el contexto social y político que antecedió a la política que nos ocupa. En los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se estableció un diálogo entre el Estado y algunas organizaciones sociales que habilitó la voluntad de participación política en concordancia con los lineamientos estatales y que generó un debate académico alrededor de la idea de “cooptación”. La autora discute esta idea y sugiere que *“la relación entre ambos actores no se dio de forma lineal, es decir, a partir del mero acercamiento de las organizaciones al gobierno, sino que hubo un ida y vuelta”* (ibíd.17). La ponencia discurre concretamente sobre la participación en una experiencia del Plan por parte de una agrupación política (Movimiento Evita). Entre las características que se destacan del Plan está la posibilidad de gestionar la política educativa de manera compartida, lo cual implica un beneficio para la organización porque constituye una herramienta más para la construcción territorial. Para la autora sin el compromiso “militante” de los miembros de la organización no sería posible comprender el éxito del Plan, pero a su vez, esta faceta favorable del Plan devela otra, la falta de recursos destinadas a este programa. Más adelante ahondaremos en este punto de los pocos recursos con los que funcionó el Plan y que muchos autores destacan.

En su tesis de grado, Di Bastiano (2015) profundiza su análisis sobre la implementación del Plan FinES junto con el Movimiento Evita. El trabajo se organiza en tres grandes ejes, la disputa de la organización con el Estado por los sentidos que éstas le quieren imprimir a la política, la cuestión de la territorialidad y todo lo que ella implica (las sedes, los pares que cursan, la cotidianidad, la cercanía) y las características del dispositivo (formato flexible, metodología de enseñanza, etc.) Para la autora todas estas características permiten que el programa fortalezca las actividades que la organización realiza en el territorio y a su vez genera “nueva” organización. La presencia del Estado en el barrio y las organizaciones como *“puentes”* posibilita un diálogo entre los vecinos a través del cual se conocen y comienzan a organizarse en torno a problemáticas compartidas.

En la misma línea, Di Bastiano junto con González (2016) produjeron un texto donde articulan reflexiones y proponen pensar el Plan desde una perspectiva espacial.



Ahondan también en la idea del territorio como lugar de disputa y de construcción de significados. Lo interesante del texto es que toman dos experiencias que se desarrollan en lugares simbólicamente diferentes: una escuela y un local político, lo que les permitió comprender la dimensión espacial de esta política. El local político, estructuralmente no fue pensado para desarrollar tareas educativas, y la escuela, si bien es una institución educativa, se trata de una escuela primaria que abre sus puertas en otro horario para que funcionen las comisiones del Plan, con jóvenes y adultos transitando las aulas y no niños y niñas. Los autores concluyen que *“estas dos sedes se constituyen en lugares a partir de los sentidos que los militantes le atribuyen a su trabajo cotidiano, los vínculos afectivos que se tejen entre los sujetos, las relaciones pedagógicas construidas en dicha experiencia y otros espacios simbólicos que el espacio habilita”* (2016:11)

La demanda al compromiso “militante” como un plus para el desarrollo favorable del Plan fue compartida tanto por las organizaciones como por el Estado. En este sentido en un trabajo escrito junto a Finnegan, afirmamos que *“más allá de referir o no a una filiación política específica, alude a una consonancia ideológica con esta política que, debido a la desproporción de los recursos que aplica en relación con su expansión geométrica en la Provincia, demanda de una actitud de “compromiso”* (Finnegan, Brunetto; 2014:17). En ese mismo trabajo, nos ocupamos de analizar cómo se construye esta política en el territorio y las contribuciones que realiza el Plan para el cumplimiento de un derecho. Asimismo, buscamos reflexionar sobre las relaciones que se establecen entre los actores involucrados e identificar continuidades y discontinuidades en relación con las tradiciones de la EDJA.

Por su parte, Burgos (2015) aborda el aspecto territorial del Plan y resalta las ventajas que presenta el dispositivo llevando la educación al barrio. El autor sostiene que la presencia del Plan en el barrio permite hacer efectivo el cumplimiento de un derecho, garantizando el cumplimiento de la obligatoriedad educativa, y a su vez, habilita la reafiliación de los sectores populares a circuitos estatales. A su vez, esta propuesta cuenta con la particularidad de la flexibilidad en la cursada, la evaluación, la metodología de enseñanza; todas características disruptivas con relación al paradigma de la escuela tradicional.

Hay otros trabajos que también se ocupan de analizar la propuesta y el dispositivo pensado para el Plan en comparación con la escuela “tradicional”. Por ejemplo, Kurlat y Lozano (2014) abonan a esta idea y afirman que en las aulas donde se desarrolla el Plan

“hay un clima de trabajo diferente”. A partir de entrevistas realizadas a docentes y estudiantes de dos sedes del Plan FinES en el conurbano bonaerense, muestran las contribuciones para el cumplimiento del derecho a la educación en términos de inclusión educativa. Así, los entrevistados *“perciben que esta política se configura como una innovación importante con respecto a otras ofertas, en tanto introduce un formato que contempla las condiciones de vida de jóvenes y adultos”* (2014:11). Es decir, el régimen académico del Plan se diferencia de las lógicas más sedimentadas y excluyentes de la educación secundaria porque, entre otras cuestiones, contempla las características de los sujetos destinatarios contribuyendo considerablemente al acceso y a la permanencia de los y las estudiantes que de otra manera no podrían cursar.

Tanto el trabajo de Burgos (2015) como el de Kurlat y Lozano (2014) hacen alusión a aspectos negativos del Plan, como son la falta de recursos y la escasa producción didáctica para EDJA. Para Burgos *“la falta de recursos para las instituciones sedes deja librado el espacio educativo a la capacidad y compromiso personal de los actores para obtener las condiciones necesarias y óptimas para la actividad escolar”* (2015:14). Kurlat y Lozano, por su parte, se detienen en el desafío que implica la enseñanza considerando los perfiles de los y las estudiantes (que mayormente retoman sus estudios luego de experiencia complejas, o quizás traumáticas) y la procedencia de docentes que cuentan con experiencias y formaciones diversas y que tienen que abordar un plan de estudios diseñado para otras condiciones institucionales, sumado además la poca disponibilidad de producción didáctica para la EDJA de nivel secundario.

En línea con las diferencias entre el Plan FinES y la escuela tradicional, en el trabajo de Crego y González (2015) se observa que el Plan FinES es una experiencia diferencial, donde la originalidad del formato que propone puso en tensión significados tradicionales de la escuela secundaria. Para arribar a esta conclusión hacen eje en la experiencia educativa y en las significaciones que los sujetos hacen de esa experiencia. Lo interesante de este trabajo es que a través del FinES los autores analizan la relación entre educación y desigualdad. Para ello abordan la articulación de tres dimensiones de la desigualdad social, éstas son: la segregación urbana, la segregación educativa y la segregación laboral.

Los autores observan que el Plan FinES - de alguna manera - es una respuesta a estas segregaciones. Las sedes del FinES2 se ubican en barrios marginales, donde la escuela ha tenido un alcance insuficiente, dando respuesta a la desigualdad territorial. A

su vez el FinES propone nuevos espacios educativos que incluye a los jóvenes que fueron excluidos de otras escuelas, dándoles la posibilidad de acceder al sistema educativo a partir de “experiencias que generan movimientos en la concepción de sujeto pedagógico” dando respuesta a la desigualdad educativa. Por último, los y las jóvenes de sectores populares tienen menos posibilidades de acceder a trabajos formales y el FinES les permite insertarse en cooperativas de trabajo, dando respuesta a la desigualdad laboral.

González (2015), toma la experiencia del Plan FinES para analizar las relaciones entre capital social y estrategias de vida. En principio describe las posiciones desiguales de los y las jóvenes con relación al sistema educativo y al mercado de trabajo. El autor destaca que la propuesta del Plan FinES, por sus características, permite articular experiencias laborales y educativas “*al funcionar como lugar de referencia en el barrio y como fuente de vínculos asociados al compañerismo y solidaridad*” (ibíd.118). El autor destaca dos tipos de capitales sociales, el familiar y el político, mientras que el primero es inmediato, el otro implica otra complejidad. El capital político constituye una *dimensión central al momento de comprender las inserciones laborales en las cooperativas de trabajo y el medio por el cual accedieron al Plan FinES2* (ibíd.119) Siguiendo a Auyero (2001), el autor entiende que la dimensión política es un tipo de lazo social construido en el barrio. El FinES permite construir redes de relaciones y ser una fuente de posibilidades laborales y de movilidad social donde “*familia, compañeros e institucionalidades se entrelazan para configurar distintos tipos de capitales sociales enmarcados en una dinámica colectiva*” (ibíd.124), habilitando a los y las jóvenes a la construcción de alternativas y búsquedas.

Siguiendo esta línea, en otro trabajo González (2018a) analiza las dimensiones laborales, políticas y espaciales en la configuración de experiencias de terminalidad educativa. A partir de la descripción de las experiencias de tres estudiantes que “volvieron” la escuela atraídos por la presencia del Plan FinES en sus barrios, el autor indaga sobre la articulación de los mundos del trabajo y la educación presente en esta política de terminalidad. El texto refleja la relación entre terminalidad educativa, certificaciones (credenciales) y proyectos laborales y muestra como los referentes barriales, sirviéndose de su capital social, establecen vínculos y conexiones con funcionarios de distintas fuerzas (de seguridad: policial, gendarmería, etc.) que facilitan el reclutamiento de jóvenes para ingresar a las mismas.

Por otra parte, Faierman y Garaño (2015) describen la particularidad de la experiencia del Plan FinES en la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). En su trabajo cuentan como en la implementación del Plan en la UNDAV se pusieron a disposición una serie de estrategias propias de la institución que permitían enriquecer las experiencias, como un sistema de tutorías de apoyo en las áreas en las que los y las estudiantes manifiestan mayores dificultades, con estudiantes avanzados de las carreras.

En relación con este “plus” que ciertas organizaciones les transfieren a algunas experiencias del Plan FinES, Finnegan *et.al.* (2018) y su equipo de investigación, en otro trabajo analizaron la participación de las organizaciones sociales en la producción del Plan. Entre las reflexiones finales advierten que la presencia de organizaciones sociales (OS) consolidadas, que tienen una fuerte inserción territorial y están vinculadas con ámbitos estatales, que a su vez cuentan con experiencias y saberes construidos a partir del trabajo – educativo, social, cultural- con los sectores populares *“no sólo resulta “funcional” al despliegue de esta política (...) sino que en gran medida tracciona para resistir las condiciones que la construyen como un circuito descalificado”*(ibíd. 25). Además del “plus” formativo, las OS aportan desde sus concepciones ideológicas y su militancia en el territorio para la construcción de un orden social más justo, se proponen que los y las estudiantes se perciban como sujetos de derecho y puedan construir una aproximación crítica de la subalternidad social en la que se encuentran. Igualmente alertan que esta *“apelación al compromiso militante desde una idea de complementariedad y protagonismo popular, que es una de las marcas originarias del Plan, justifique y busque suplir la ausencia estatal en aspectos estratégicos de esta política”* (ibíd. 26). Por último, las autoras advierten sobre la concepción equivocada presente en el Plan que pretender igualar el campo diverso de las organizaciones sociales territoriales ya que no todas están en condiciones (organizativas, materiales, etc.) de poder dar respuesta a las responsabilidades asignadas en el diseño de la política para la gestión de las sedes y agregan *“abundan ejemplos de sedes que cierran o que no pueden garantizar un funcionamiento mínimo como para contener a los estudiantes en el tránsito por esta segunda oportunidad”* (ibíd. s/n)

Para González (2018b) también las OS cumplen un rol central en el barrio y en la implementación del Plan ya que son las que permiten sostener el trabajo cotidiano con los y las jóvenes y adultos. La figura de referente de sede o referente territorial es quien *amalgama el trabajo de las organizaciones sociales y las relaciones entre educación,*

*política y territorialidad* (ibíd.96). Para el autor, el “plus” en este caso está dado el trabajo que los y las “militantes barriales” realizan en el territorio donde la presencia del Estado es escasa.

Sobre el lugar que ocupan los y las “referentes” en la implementación del Plan volveremos más adelante, ya que varias investigaciones reconocen a esta figura como un actor clave para el desarrollo de la política.

En sintonía con la dimensión territorial del Plan y el lugar que ocupan las OS en su implementación, Mekler (2015) en su trabajo se posiciona en la certeza que no es posible pensar una política desterritorializada como un sistema cerrado. La autora considera que el territorio *es un entramado social que es condición y a la vez condiciona una diversidad de eventos, acciones e interacciones* (ibíd.6), por eso sostiene que las políticas educativas deberían analizarse en su contexto físico, sociocultural y temporal. Con relación a esto, la implementación y los resultados del Plan (cobertura, accesibilidad y calidad) va a depender de los procesos que resulten de la interacción entre los diversos actores gubernamentales y sociales en los territorios en los que se desarrolla.

Como pudimos observar en los distintos trabajos abordados en este apartado hay coincidencia que la dimensión territorial y la participación de las organizaciones sociales son en gran medida responsables de que esta propuesta de terminalidad educativa haya funcionado favorablemente. La presencia de una oferta educativa en los barrios de sectores populares gestionados por organizaciones sociales que trabajan cotidianamente en estos le daba al Plan una doble proximidad que significó una gran estrategia de convocatoria. A su vez, las organizaciones disputaban los sentidos políticos pedagógicos que generaba el despliegue de la política desde las actividades y contenidos propuestos vinculados a problemáticas compartidas.

Un dilema que se plantean los movimientos sociales en su relación con el Estado es la cuestión de la autonomía. En este sentido, el trabajo de Cortés (2008) sobre la relación entre movimientos sociales (MS) y Estado, se pregunta sobre qué lugar de autonomía preservan aquellos con respecto a este a partir de la irrupción de Néstor Kirchner en el gobierno. Para el autor lo que el gobierno de Kirchner vino a disputar desde el gobierno la direccionalidad de la movilización social (Cortés, 2008). Para este autor la relación del Estado y la protesta social se puede dar por medio de la represión o de la cooptación. Los gobiernos de signo marcadamente neoliberales recurrían a la represión para dar respuesta a los reclamos de los sectores postergados. Por su parte, los gobiernos

populistas o progresistas, presentes algunos en Latinoamérica de la última década, intentaron instalar, con sus aciertos y con sus contradicciones, una relación de acercamiento o de cooptación de los movimientos sociales, atendiendo a reclamos históricos o deudas sociales insoslayables. En términos teórico, la concentración de la violencia por parte del Estado toma la forma de instituciones haciendo del espacio estatal el lugar donde se resuelven los conflictos; es decir que la institucionalización es la capacidad estatal de enfrentar al conflicto social (Cortés, 2008). En este sentido podemos pensar la relación entre Estado y movimientos sociales *“como partes integrantes de la política como escenario de conflicto que se constituyen y transforman allí”* (ibíd. 4). La crisis institucional que atravesó nuestro país a principios de este siglo fue producto de la ausencia del Estado para responder a demandas sociales básicas, como comida y trabajo, y otras de reparación histórica, con las víctimas de la represión ilegal en la última dictadura cívico militar. Lo novedoso del gobierno de Kirchner es que propuso reconquistar el Estado como espacio de lo público, convocando a los sectores que reclamaban mayor presencia estatal para la recuperación de derechos sociales.

Una política es un curso de acción en un doble sentido: *es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido* (Aguilar Villanueva 1993:25). Es interesante observar cómo juega este doble sentido de una política educativa en la implementación del Plan FinES, donde se cruzan tensiones y contradicciones entre la acción diseñada (la norma) y la acción concreta (la práctica educativa). Ambas acciones permiten pensar a la educación desde su función para la cohesión social, y también como lugar de disputa de espacios de poder que habilita nuevas prácticas sociales.

Otras de las críticas que recibió el Plan fue que contaba con pocos recursos para su implementación, cuestión que de cierta manera y según las posibilidades reponían las organizaciones sociales. En este sentido, recurrir al compromiso “militante” implicaría un corrimiento del Estado que deja en evidencia la debilidad profesional y falta de eficacia del aparato estatal. Que una política pública dependa del compromiso implica que su dimensión universal, en este caso sería la misma educación para todos y todas, no está garantizada.

### 2.1.3. Actores claves: estudiantes, docentes y referentes

Ya hicimos referencia a particularidades del Plan como: su dimensión inclusiva, la innovación del formato, la convocatoria a la sociedad civil (específicamente a las organizaciones sociales) y su despliegue en un territorio “*adecuado*”. En este apartado, nos ocuparemos de aquellas producciones que centraron sus miradas en quienes habitaron la política en el día a día: estudiantes, docentes y referentes.

Finnegan y su equipo (2014) a partir de entrevistas realizadas a docentes y estudiantes del Plan FinES observan que esta política posibilitó la terminalidad educativa de una gran cantidad de sujetos, entre otras razones porque se trata de una oferta educativa que propone un formato diferente al de las escuelas de adultos del sistema educativo y, además, y principalmente, contempla la especificidad de los y las estudiantes destinatarios de la política. Tanto docentes como estudiantes distinguen lo novedosos e innovador del Plan que se animó a un formato que contempla *las vicisitudes y necesidades vitales de jóvenes y adultos* (ibíd.55) (régimen de cursada cuatrimestral, menor carga horaria, menos días de cursado, las sedes *en el barrio*). Este tipo de organización impacta especialmente en los sujetos de sectores populares, cuyas vidas suelen estar atravesadas por la inestabilidad y la precariedad que no les permite sostener las exigencias que demandan las otras ofertas de EDJA (asistencia diaria, localización de las escuelas, etc.). Otra cuestión que resaltan los estudiantes entrevistados es que en el FinES hay un clima de trabajo amigable caracterizado como “*diferente al de la escuela*” (ibíd.57) y perciben que en esta experiencia educativa aprenden más que en sus trayectorias escolares previas.

El trabajo de Velardez (2015) muestra, a partir de entrevistas realizadas en su trabajo de campo, como esta política contribuyó a la terminalidad educativa y a un proceso de “inclusión”. Los entrevistados, estudiantes adultos del Plan, se describieron y reconocieron como protagonistas de una oportunidad de cambio y como partes centrales de una política pública.

En su tesis de licenciatura, Pecarrere (2014) se pregunta por las representaciones que los y las estudiantes y docentes construyen en torno al Plan. Las representaciones son mayoritariamente positivas, los y las estudiantes entrevistados ven en el Plan la posibilidad de cumplir con una meta pendiente como es terminar la escuela secundaria, contar con la certificación y proyectar un futuro mejor. Por su parte, los y las docentes valoran el esfuerzo de los y las estudiantes a quienes definen como “adultos comprometidos” en oposición a lo que muchos experimentan en las aulas con

adolescentes. También se mencionan aspectos negativos del plan, como el cuestionamiento por algunos estudiantes por la “calidad” de lo que aprenden y los reclamos de los y las docentes por la precarización laboral.

Por su parte, Cuestas (2014) a partir de un trabajo etnográfico se ocupa de indagar sobre el significado que tiene el título secundario para los y las estudiantes que cursan el Plan FinES y que representa para sus vidas. Los relatos de las experiencias muestran que los que acceden al Plan FinES se sienten en “deuda” consigo mismos por no haber logrado el objetivo de terminar la escuela secundaria; pero además de una cuestión individual reconocen que hay una cuestión sociocultural de fondo que generó esa situación, es decir una sociedad y un sistema educativo que los excluyó. Obtener el título secundario implica más que una solución pragmática para el cumplir con el objetivo de conseguir un certificado, responde a una motivación mayor, el título para los y las estudiantes “tiene un valor otorgado por ellos mismos”.

Crego y González (2015) también abordan su análisis del Plan FinES desde las significaciones que los sujetos hacen de la experiencia. Por experiencia educativa entienden “*las representaciones y el sentido otorgado a la educación en general; a la visión sobre la escuela y la educación recibida; a la relación que se establece entre docentes y alumnos*” (Kessler, 2002, citado por Grego y González, 2015: 8). Este abordaje permite, por un lado, conocer la experiencia escolar de los sectores populares y dar cuenta de cómo esta incide en relación con recorridos anteriores, signados por diversas desventajas, y por otro, habilita las voces de los y las jóvenes, dando pistas de cómo estos *construyen su identidad, cómo transitan la escuela y su abandono, qué tensiones hay entre la experiencia escolar y otras esferas como el trabajo y la familia* (Ibíd.7) A partir de entrevistas muestran que la experiencia habilita un nuevo horizonte o frontera de posibilidades.

Distintos trabajos se ocupan de las expectativas y proyecciones que los y las estudiantes del Plan FinES tienen para cuando finalicen sus estudios. En todos, es de común acuerdo que terminar los estudios secundarios habilita a un mejor posicionamiento en el mercado de trabajo y posibilita el acceso a estudios superiores.

En esta línea, un primer trabajo de Garriga Olmos (2018) investiga sobre la trayectoria de estudiantes que egresaron del Plan FinES y continuaron sus estudios superiores en la Universidad Nacional de la Plata, específicamente en la carrera de Sociología y Enfermería. El propósito del autor es conocer y analizar la experiencia en la



vida universitaria para estudiantes de barrios de sectores populares que son la primera generación en ingresar a la universidad. Toma cuatro ejes de análisis: el acceso a la universidad, las redes de sociabilidad desarrolladas en la carrera, la vinculación con los saberes académicos y la incidencia que los dispositivos institucionales imprimen en sus recorridos. En su tesis de licenciatura Garriga Olmo (2019) profundiza este tema con el propósito de analizar de qué manera el Plan FinES incide en las experiencias universitarias de quienes deciden prolongar sus estudios en el nivel superior.

Por su parte, Díaz (2016) presenta su proyecto de investigación en el que busca analizar la llegada de “nuevos públicos” que ingresan a la formación docente. Una hipótesis del autor para explicar el crecimiento de la matrícula en los institutos terciarios de dos ciudades del interior de la provincia de Buenos Aires estaría vinculada con la masificación del nivel medio de la educación, y especialmente a la oferta masiva de educación de jóvenes y adultos como fue el Plan FinES. El autor plantea una serie de preguntas para el desarrollo de su investigación, como: *¿Qué imaginario sociocultural poseen sobre la docencia? ¿Qué concepciones y expectativas sobre estos “nuevos” estudiantes circulan en la formación docente y entre los miembros de la institución formadora?* (ibíd.5). La intención es indagar sobre las experiencias de egresados del Plan FinES que deciden continuar sus estudios en un instituto de formación docente y hace foco sobre las trayectorias estudiantiles y las experiencias y expectativas de los y las estudiantes.

Sucunza (2016) también analiza que incidencia tuvo el Plan en las trayectorias educativo-laborales de los egresados del año 2014 de la localidad de Magdalena, provincia de Buenos Aires. A partir de entrevistas semiestructuradas, la autora hace un recorrido por las biografías de los egresados del Plan FinES y se detiene en la percepción que estos tienen acerca de esta política. Los sujetos que transitaron el FinES *“sienten que “pueden” (...) su paso por el mismo ha permitido que refuercen su autoestima y se posicionen como sujetos de derecho, en base a la experiencia significativamente distinta que han vivenciado* (ibíd.73).

Siguiendo esta línea, González (2014) en su tesis de grado aborda *los modos de construcción y despliegue de estrategias de vida* teniendo en cuenta los condicionantes estructurales de los jóvenes cursantes del Plan FinES. A partir de las experiencias de estudiantes del Plan FinES de barrios marginales del Gran la Plata el autor advierte que el origen social contribuye al proceso de acumulación de desventajas, por lo tanto, las

elecciones de vida de estos jóvenes no pueden analizarse omitiendo el contexto de desigualdad social en el que están ubicados. González afirma que es central considerar en el análisis el factor estructural para poder entender las posiciones desiguales de los jóvenes tanto en el mundo del trabajo como en el mundo de la educación.

En un trabajo posterior, González (2018b) analiza las dimensiones laborales, políticas y espaciales en la configuración de experiencias de terminalidad educativa. A partir del caso de tres de estudiantes que retomaron la escuela pone en evidencia la articulación del mundo de la educación y el trabajo. Se centra específicamente en el papel de las Fuerzas Policiales y de Seguridad en el proceso de construcción de futuros laborales en jóvenes estudiantes del Plan FinES2. Las entrevistas reflejan la relación entre terminalidad educativa, que implica obtener certificaciones y credenciales, y proyectos laborales, ligados a la calidad y la estabilidad. Lo interesante de este trabajo es la relevancia que tiene la tarea de los y las referentes barriales, que son quienes establecen vínculos y conexiones con funcionarios de distintas fuerzas (de seguridad: policial, gendarmería, etc.) para el reclutamiento e ingreso a las mismas de los y las estudiantes.

Otros de los actores claves para el desarrollo e implementación de la política es la figura del referente de sede. Esta fue creada por el Plan, y en relación con la escuela tradicional se la suele equiparar con la figura de preceptor/a, y en algunos casos del director/a. Los referentes de sede realizan múltiples tareas como, promocionar el plan en el territorio, inscribir a los estudiantes, reunirse con las autoridades, informar la cobertura de cargos docentes, controlar la asistencia de estudiantes y docentes, de hacer un seguimiento de “los actos administrativos” requeridos para poder emitir las certificaciones a los y las estudiantes (solicitar certificados, entregar las planillas con las notas y asistencias, etc.), abrir y cerrar sedes, de atender situaciones conflictivas entre los y las estudiantes, y entre estos y los y las docentes, etc. Con la particularidad, además, que es una tarea no rentada. La gestión del funcionamiento cotidiano de cada sede del Plan descansa en el referente designado por cada organización y su desempeño es considerado estratégico (Finnegan, Brunetto, 2014; Brunetto, Kurlat, Lozano, 2015; Crego, González, 2018b; Crespo, 2017)

Esta figura amalgama el trabajo de las organizaciones sociales y las relaciones entre educación, política y territorialidad. Para González (2019) en este tipo de trabajo, no rentado, está presente el “plus” de esta política que apela al compromiso de las tareas que los y las militantes barriales realizan en territorios donde el alcance de las escuelas

públicas de adultos es insuficiente. Cabe aclarar que los referentes conforman un conjunto sumamente diverso, no todos son interpelados de igual manera y en muchos casos este “plus” estará signado por las organizaciones sociales que los designan y su vinculación con estas.

Otros autores definen la figura del referente como el “corazón” del Plan en el territorio (Feijoó, 2018) El trabajo del referente de sede es fundamental para que se puedan cumplir con los procedimientos formales que requiere la administración estatal de esta política, que de otra manera no llegaría a los barrios. Crego y Gonzales (2015) afirman que *el vínculo que se establece entre los referentes de sede y los jóvenes que recorren su trayecto educativo en ella, constituye un elemento central en la continuidad y finalización de los estudios* (ibíd.11). Es decir, la figura del referente a cargo de las sedes se constituye en un soporte fundamental en la implementación de esta política. Entre la variedad de tareas que desarrollan, algunos referentes se “extralimitan” en sus funciones e interfieren en cuestiones pedagógicas relativas al Plan generando tensiones, en especial con los y las docentes, que consideran que estas tareas no les corresponden (Finnegan, Brunetto, 2014)

Nos resta hacer referencia a un último actor primordial de esta política, los y las docentes. Retomamos a continuación el trabajo de distintos autores que hacen alusión al rol que ocupan los y las docentes en el Plan FinES. A grandes rasgos, podemos decir que las características sobresalientes de la tarea de los y las docentes de FinES son, el compromiso con la política y la precariedad de las condiciones laborales.

En los inicios del Plan, la selección de docentes consistía en la presentación de un proyecto sobre la asignatura que iba a dictar, luego este era evaluado por una mesa de gestión local integrada por autoridades del sistema educativo, referentes educativos de las organizaciones, representantes de los sindicatos docentes y representantes de los municipios (Finnegan, Brunetto, 2014; Arbitta, 2017). Esta instancia exigía a los postulantes la adecuación de sus proyectos a los requerimientos propios del dispositivo (destinatarios, duración de la materia, días de cursada, etc.). A su vez, otorgaba a las organizaciones sociales la posibilidad de convocar y organizar el plantel docente en sintonía con su orientación política. (Di Bastiano, 2015; González, 2018b).

Idealmente, el Plan demanda docente comprometidos con la educación, los y las estudiantes y la realidad que los rodea, en este sentido distintas investigaciones muestran que los y las docentes que dan clases en FinES tienen un compromiso particular con su

tarea, acorde al desempeño que requiere un programa socioeducativo donde *de mínima, el docente de este ámbito educativo debe trasladarse a barrios alejados del centro de la ciudad a los que incluso a veces el colectivo no llega*. (Di Bastiano, 2015). El Plan apela a una concepción de “educación popular” donde *los docentes consideran que es posible construir una relación con el saber que contemple las experiencias de los sujetos, en la que el conocimiento nuevo se conceptualice apelando a “los puntos de contacto con la realidad”, articulado con los aprendizajes logrados en los recorridos vitales y favoreciendo un acceso crítico al conjunto de los bienes simbólicos socialmente producidos*. (Finnegan et.al; 2014)

En poco tiempo<sup>14</sup> la expansión del Plan hizo que el procedimiento para cubrir los cargos docentes fuera por medio de listados oficiales donde se pondera el orden de mérito. La masificación implicó que “*llegaba cualquiera*” no sólo los docentes *alineados*, es decir, la demanda de cargos impulsó al propio sistema a regular el acceso de manera formal, permitiendo que todos aquellos docentes habilitados se inscriban. La demanda de cargos excedió de tal manera la disponibilidad de docentes titulados que podían anotarse también estudiantes de institutos terciarios y universidades que tenían un determinado porcentaje de la carrera aprobada. Por lo cual, los y las docentes a cargo de los cursos contaban con distintos grados formación y experiencia, y debían abordar un plan de estudios diseñado para otras condiciones institucionales. De todas maneras, cabe señalar que esta situación excede al Plan ya que la disparidad de docentes “comprometidos y formados” no difiere de lo que sucede en otras ofertas de educación secundaria.

Las demandas y reclamos por las condiciones laborales de los y las docentes de FinES son de distinta índole, pero tienen como denominador común la precariedad de las condiciones de trabajo. La escasez en la provisión de algunos recursos relevantes para el funcionamiento de las clases, como el estado de las instalaciones donde se dictaban las clases, la deficiencia de recursos materiales didácticos y de equipamiento tecnológico, la falta de capacitaciones docentes con orientación específica y la poca disponibilidad de producción didáctica para la EDJA de nivel secundario, son los más mencionados. Por otro lado, en sus inicios el Plan contaba con una forma de contratación, cuatrimestral y

---

<sup>14</sup> El crecimiento de la matrícula se dio de manera sostenida desde su apertura, pero tuvo un salto exponencial al partir del año 2014 que se crea el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina PROGRESAR, que consiste en una propuesta de transferencia condicionada de ingresos, “para iniciar o completar sus estudios en cualquier nivel educativo” ([www.progresar.anses.gob.ar](http://www.progresar.anses.gob.ar)).

sin percepción de la antigüedad, con una remuneración menor a la establecida para el cargo docente del secundario y sujeta a permanentes atrasos en el cobro de los contratos.

En su tesis de licenciatura, Komański (2016) aborda la cuestión de la precariedad laboral de los y las docentes del FinES. El autor plantea que las particularidades de la forma que asume el trabajo docente en el FinES aportan elementos para pensar la relación entre precariedad y acción colectiva. *Su origen como programa socioeducativo al margen del sistema educativo formal, sus particulares condiciones de contratación, la articulación entre distintos actores estatales y civiles, su propuesta pedagógica alternativa y la exigencia de cierto compromiso militante a quienes lo llevan adelante, son todos elementos que atraviesan y complejizan la situación laboral de los y las docentes* (ibíd.6). El autor identifica distintos tipos de precariedades presentes para los y las docentes del Plan: de empleo (por las condiciones de contratación), de trabajo (por las condiciones en el proceso de trabajo), de las relaciones laborales (por las restricciones de acceso a derechos laborales) e institucionales (por la debilidad en la regulación, reglamentación, información y contención con respecto al trabajo).

Por otra parte, Facioni, C., Ostrower, L. A., y Rubinsztain, P. (2013) también abordan la cuestión de la precarización laboral de los y las docentes del Plan. Las autoras toman una experiencia de Tigre (Pcia. De Buenos Aires) en los inicios del Plan e identifican una serie de situaciones que evidencian la inestabilidad laboral de los y las docentes de FinES. El tipo de contratación no permite la continuidad laboral, por esta razón deben renovar la obra social periódicamente, no se cumplen derechos establecidos en el estatuto docente, como solicitar licencias o adherir a un paro, y los años trabajados en el Plan FinES 2 no son contemplados como antigüedad docente para el resto del sistema educativo, por mencionar sólo los aspectos más significativos. Para las autoras, esta situación se ve agravada con el *“aislamiento en el que se encuentran los docentes al no contar con ninguna instancia institucional de diálogo e intercambio, aún más, ni siquiera contar con un espacio físico donde realizar “cruces” (como puede suceder en la convivencia en una institución educativa), dificulta la organización gremial por la mejora de las condiciones laborales”* (ibíd.9). Otra de las críticas que le hacen a la retórica del Plan es que combina un discurso sarmientino de la *“docencia como vocación”* con elementos de la educación popular donde se requiere un *“docente militante”* o con compromiso político. Es decir, se invisibiliza el lugar del Estado como garante del

derecho al trabajo digno porque considera la tarea del docente como una responsabilidad social o como un compromiso militante.

En otra línea, un artículo presentado por un grupo de trabajo del Instituto de Investigaciones Gino Germani (Ferenaz *et.al*, 2016) busca dar cuenta de los problemas y vínculos que lleva la implementación de una iniciativa de terminalidad educativa. En principio realizan una descripción sociohistórica para entender en que contexto surge esta política pública, luego proponen reflexionar que lugar tuvo la Educación Popular como práctica político-pedagógica en la experiencia de FinES y de los Bachilleratos Popular. Entienden que ambas propuestas (FinES y BP) significaron una respuesta a la crítica situación del sistema educativo, en particular a la oferta del nivel secundario para jóvenes y adultos. Los autores observan que los Bachilleratos Populares tuvieron como protagonistas a los nuevos movimientos sociales mientras que FinES se trató de una política pública diseñada e implementada por el Estado.

En este apartado, nos propusimos presentar distintas producciones e investigaciones que abordaron las características y particularidades de los principales actores que participan directamente en el desarrollo del Plan, estos son: estudiantes, referentes y docentes.

Pudimos observar que, en mayor medida, los autores y las autoras acuerdan en que los y las estudiantes valoran de manera positiva el Plan. Las razones son diversas, entre las principales reconocen que la propuesta tiene en cuenta la especificidad del sujeto destinatario, cuestión se ve reflejada especialmente en el tipo de organización del dispositivo especialmente por la disminución de la carga horaria y la organización modular del curriculum, que son de gran ayuda para que los sectores populares puedan sostener la cursada. Otro aspecto para resaltar es que se desarrolla en un contexto distinto al escolar lo cual lo hace más amigable, recordemos que en muchos fue la escuela la responsable de dejar afuera a muchos estudiantes que luego continuaron sus estudios secundarios en el Plan FinES.

Entre las valoraciones podemos mencionar que los y las estudiantes se sienten protagonistas de una oportunidad y se reconocen como los principales actores de la política, muchos acuerdan que el FinES le permitió cumplir con “una meta pendiente” y conseguir el título secundario. El título, más allá de la importancia pragmática de obtenerlo, tiene un valor más importante que es el sentido que le otorgan los y las estudiantes a ese título.

Por otra parte, la propuesta contó con una figura clave: el referente. Esta figura cumplió principalmente un rol articulador entre los distintos sectores, era quien velaba por el cumplimiento de las cuestiones formales (documentación requerida, registro de asistencias, etc.) y también facilitaba el diálogo entre los distintos actores (docentes, estudiantes, talleristas, inspectores).

La tríada se completa con los docentes, que según los autores sus funciones en el Plan estuvieron tensionadas entre dos situaciones extremas: la precariedad laboral y el compromiso *militante o altruista*.

#### **2.1.4 El Plan FinES en evaluación**

De la Fare, Rovelli y Atairo (2016) realizan un análisis comparativo entre dos políticas educativas de Brasil y Argentina destinadas a la EDJA, el Programa Nacional de Integración de Educación Profesional con la Educación Básica (PROEJA) y el Plan FinES. Las autoras se proponen “identificar algunos contrastes que permitan reconocer sus especificidades” (P.8). Entre las diferencias que resaltan, las autoras mencionan que el PROEJA es un programa diseñado en articulación con otros niveles educativos y con propuestas de Formación Profesional, mientras que el FinES es una propuesta que se centró solo en la terminalidad educativa. Realizan un breve recorrido histórico de los sistemas educativos de cada país que brindan un marco para comprender las políticas educativas que enuncian. Con respecto al Plan FinES hacen dos observaciones que queremos destacar; una, que este programa de terminalidad educativa para jóvenes y adultos significó una política superadora que paso de una concepción compensatoria y focalizada de las políticas de EDJA de los años noventa a una concepción universalista. La otra, es que el Plan FinES no cuenta con datos oficiales disponibles, sólo fuentes o declaraciones de funcionarios, lo cual dificulta la tarea de estudiar e investigar el FinES en profundidad.

María del Carmen Feijoó (2018), desde la Universidad Pedagógica Nacional<sup>15</sup> llevo adelante una investigación por encargo de la Secretaría de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación de la Nación, que tuvo objetivo analizar el funcionamiento del

---

<sup>15</sup> De la redacción del informe final participaron Denise Fridman, Alenka Mereňuk y Patricia Dávolos. Y el trabajo de campo lo realizaron: Alejandra D’Angelo, Paula Lozano, Florencia Maderna, Alenka Mereňuk, Vanesa Salgado y Eliana Von der Wettern.

Plan en el territorio bonaerense con referencia a los cambios producidos en el pasaje de su implementación entre 2016 y 2017 donde asumió una nueva gestión de gobierno.

Entre las observaciones que se hacen del Plan FinES el informe reconoce que éste significó una propuesta innovadora en materia de diseño de política pública que debe ser consolidado y difundido. La nueva gestión no modificó una característica central del Plan que consiste en la promoción y gestión de la política por actores de la sociedad civil, es decir “*en lugar de arrasar con la iniciativa se introdujeron mecanismos que modificaron su perfil, aunque preservando sus rasgos característicos*” (p.18).

El trabajo hace hincapié que la principal preocupación de la nueva gestión en relación con el Plan era su carácter “*excesivamente politizado*” por eso se ocuparon principalmente de instaurar un nuevo ordenamiento interno y establecer que rol ocuparía cada actor dentro del estructura del Plan. El informe señala que el “*principal desafío tenía dos vertientes: despolitizar el FinES 2 y poner orden en su dimensión administrativa y pedagógica*” (Feijoó,2018:47). El eje, de la nueva gestión, estuvo centrado principalmente en mitigar las críticas que asociaban al FinES con una herramienta de intervención política. Feijoó identifica tres principios orientadores que permitieron al nuevo gobierno avanzar en esta deconstrucción “*1) se definió que las comisiones eran extensiones barriales de los CENS, o sea, se colocaron formalmente bajo esta autoridad; 2) se definió que el plan se transformaba de socio-educativo en educativo, incrementando los requisitos internos que incluyeron en el segundo cuatrimestre de 2017 la ampliación de dos a tres días de clase y por último 3) se definió que al objetivo de inclusión se adicionaba el de la calidad*” (ibíd. 9)

El informe de investigación está organizado en cuatro partes que abordan la cuestión de: los actores involucrados en la política educativa, la dimensión cuantitativa, la redefinición de roles de los actores en la nueva gestión y la dimensión pedagógica (en particular, cumplir con las expectativas de estudiantes y docente)

Con la intención de revalorizar la experiencia del Plan FinES en la provincia de Buenos Aires, se publicó un libro coordinado por Daniel García (2019) que cuenta con testimonios de docentes, funcionarios y especialistas de EDJA sobre lo que significó esta política pública para la educación local. El libro recoge una variedad de voces, con la intención de dejar constancia del legado que esta política tuvo en el territorio de la provincia, y lo más interesante, busca propiciar nuevas instancias de producción de



conocimientos e iniciativas de gestión de políticas educativas destinadas a jóvenes y adultos.

El libro está organizado en diferentes capítulos y cuenta con dos prólogos de dos referentes educativas que fueron claves en el desarrollo del Plan en distintos momentos, Mary Sánchez, una de las creadoras de la política, y Silvia Viltá, quien fuera Directora de Adultos durante los años 2013-2015. En el capítulo 1, Alicia Villa hace referencia al Plan FinES como un caso de educación social, comprometida con la fundación de una pedagogía social y territorial. Para la autora la educación social es una forma de acción social que busca con distintas estrategias y contenidos educativos mejorar la calidad de vida de las personas, especialmente de aquellos que quedaron al margen del sistema. *“Lo que se propone la educación social con su acción es, por un lado, denunciar los problemas de la marginación, y por otro, asegurar a todos los individuos el cumplimiento de sus derechos”* (Villa, 2019:30). El otro concepto desde el cual piensa el FinES es el de didáctica integrada *“una didáctica dialéctica que se propone superar la tradicional fragmentación surgida de la división de conocimientos (...) para organizar las situaciones de enseñanza en torno a problemas comunes”* (ibíd.37)

El capítulo 2, presenta los distintos encuadres de la EDJA en nuestro país, teniendo en cuenta las Conferencias Internacionales, las tradiciones en nuestro país de experiencia de EDJA (DINEA, CREAM, CENS) y las normativas. El capítulo 3, se detiene en la descripción del formato y la perspectiva pedagógica del Plan. El capítulo 4, analiza la didáctica aplicada, que como mencionamos anteriormente denominan didáctica integrada donde es *“fundamental comprender de qué manera el escenario educativo que se despliega en el FinES ingresa al territorio tanto y del mismo modo en que el territorio se imbrica en el FinES”* (ibíd.79). El capítulo 5, se detienen en el trabajo de los docentes y como sus intervenciones e identidades se vieron interpeladas en su paso por experiencias en aulas del Plan, y se animan a afirmar que emergió *“una identidad del docente FinES 2”* (ibíd.93). En el capítulo 6, el coordinador del libro Daniel García esboza una síntesis del trabajo colectivo y resalta que *“el FinES se protagonizó un proceso que significó la mayor incorporación masiva en la historia del país a una propuesta de continuidad de estudios secundarios de jóvenes y adultos”* (ibíd. 115) que se desarrolló territorialmente de manera sistemática y compleja. Agrega que muchos de los y las docentes que participaron del Plan se vieron interpelados por la propuesta, esto los llevo a tensionar sus prácticas con el curriculum instituido y proponer innovaciones

pedagógicas que pusiera en diálogo la enseñanza con el territorio, pudiendo conformar “*un movimiento de educación popular con identidad y organización propia*” (Ibidem)

Los tres últimos trabajos decidimos ubicarlos en un apartado independiente por sus características particulares, el trabajo de la Fare, Rovelli, y Atairo (2016) es un trabajo comparativo del Plan FinES con una política educativa de características similares en Brasil, y es un aporte para pensar nuevas tendencias en las políticas de EDJA. El trabajo de Feijóo (2018), es una evaluación del programa realizada a pedido de la nueva gestión de gobierno y fueron un aporte sumamente interesante para determinar continuidades y cambios de esta política. El informe contiene una cantidad de valoraciones positivas de la política y por supuesto también algunas críticas, la cuestión de la precariedad principalmente; es decir arriban a conclusiones similares de otras investigaciones. El trabajo de campo se llevó adelante en distintas localidades de la provincia de Buenos Aires<sup>16</sup>, resaltamos esto porque es un factor que permite entender porque entre las principales preocupaciones de la nueva gestión estaba la desarmar el tejido político que proporcionaba el Plan con la intención de “domesticarlo”. A partir de los cambios establecidos por la gestión del macrismo los datos cuantitativos se modificaron estrepitosamente, la cantidad de matriculados, egresados, comisiones, sedes, docentes disminuyeron; sería interesante que una investigación determine cuales fueron las principales causantes de este fenómeno. Por último, el libro que coordinó Daniel García y que se editó en el año 2019, reúne testimonios de referentes educativos que se propusieron reunir las distintas experiencias pedagógicas y didácticas transitadas en el Plan con la intención de aportar a una demanda histórica de la EDJA que es la sistematización de experiencias que contribuyan a conceptualizar y jerarquizar las propuestas de educación de adultos; aunque consideramos que en el libro se detienen en los aspectos positivos del plan no deja de ser un aporte valioso para tal fin.

## **2.2. Palabras de cierre**

El Plan FinES es una política educativa que cuenta con una multiplicidad de aristas para estudiar y analizar. En este relevamiento, organizamos la exposición de los distintos trabajos considerando tres grandes ejes: la construcción de una política pública educativa, la descripción de un dispositivo innovador (formato, territorio, intersectorialidad) y los

---

<sup>16</sup> Lanús, Almirante Brown, Pilar, La Matanza, Moreno y Mercedes.

actores involucrados en el desarrollo del plan. Por último, tomamos tres trabajos que abordan el Plan FinES desde un estudio comparativo, un informe de evaluación y una compilación de experiencias por parte de docentes, gestores e investigadores del Plan.

Como pudimos observar, las distintas producciones se ocupan de analizar las características más relevantes del Plan y del impacto que significó en tanto programa de terminalidad de la escuela secundaria destinado a jóvenes y adultos. El desarrollo sostenido y creciente de los primeros años junto con la propuesta innovadora del dispositivo son las principales razones de este impacto. La convocatoria a distintos sectores, y actores, provenientes de ámbitos no vinculados a lo educativo fue una apuesta novedosa que impactó de manera favorable. La intersectorialidad fue una impronta distintiva de la política. Las prácticas pedagógicas, y políticas, desplegadas estaban en sintonía con un contexto social de valoración de derechos (humanos). Entre sus falencias hay que mencionar que la política no fue acompañada de los recursos necesarios para un desarrollo adecuado, la falta de materiales didácticos, la escasa – o nula- capacitación docente, la precariedad en las contrataciones docentes, sumado a la precariedad en mucho de los espacios físicos donde se dictaban clases, son una muestra de esto.

Podemos decir que en la primera etapa (2010-2014) el Plan pivoteó entre el crecimiento y la desatención. Con relación a la segunda etapa (2015-2017) podemos observar que si bien se continuó con esta política educativa se buscó especialmente una diferenciación en el modo de gestionarla. En este sentido se desplazaron a las organizaciones sociales y se creó un nuevo organigrama de la estructura estatal para un mejor seguimiento y control. Por otra parte, el programa tuvo un drástico achicamiento como consecuencias del ajuste y de la nueva concepción de Estado mínimo. La cantidad de sedes disminuyó en parte por la decisión de que no pueden funcionar en cualquier sede (menos aún en sedes de movimientos sociales, o partidarias).

A continuación, nos ocuparemos de los antecedentes y del contexto que posibilitaron la creación del Plan FinES 2, y nos enfocaremos en el objetivo central de nuestra investigación que es analizar los interjuegos entre nación, provincia y organizaciones en el gobierno del Plan FinES 2 en la Provincia de Buenos Aires (PBA) entre los años 2010 y 2017.

## Capítulo 3

En este capítulo nos proponemos, por un lado, describir brevemente el lugar que ocuparon las políticas para la EDJA en los últimos años, y referenciar otras políticas públicas que sirvieron de antecedentes para definir la política del Plan FinES 2 (Trayecto Secundaria). Por otro, nos ocuparemos específicamente de la formulación e implementación del Plan en la provincia de Buenos Aires en dos períodos de gobierno con el propósito de analizar este programa de terminalidad educativa en el marco de una matriz política (Acuña, 2013) determinada teniendo en cuenta instituciones y actores.

### 3.1 Contexto y antecedentes en el que surge el Plan FinES 2

En este apartado veremos de manera sucinta cómo el problema de la EDJA emerge, se construye e ingresa en la agenda de gobierno a partir de los años sesenta hasta alcanzar el estatus de modalidad en el sistema educativo con la sanción de la nueva Ley Nacional de Educación (LEN) en el año 2006, momento en que nos detendremos particularmente.

La Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA), si bien ha tenido importantes avances en los últimos años, sigue ocupando un lugar marginal en el sistema educativo y en los ámbitos académicos. Los avances se evidencian en la normativa vigente, específicamente en el reconocimiento a la EDJA como una modalidad del sistema y en el establecimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria a partir del año 2006. El período neoliberal, iniciado luego del golpe cívico-militar de 1976, significó un retroceso en las prácticas y discusiones en torno a la educación de adultos. Las políticas educativas para adultos ocuparon un lugar de relevancia a fines de los años sesenta con la creación de la Dirección Nacional de Educación de Adultos (DINEA) que traccionó una importante producción pedagógica y política (Rodríguez, 2003). Con el retorno de la democracia, la educación y la alfabetización fueron consideradas una herramienta política clave para la refundación de la “república”, así el Plan Nacional de Alfabetización fue la principal política educativa destinada a los adultos en ese período (Wanschelbaum, 2013). En los años noventa las políticas para el sector seguirán ocupando un lugar secundario enmarcadas en los “regímenes especiales” y en las políticas compensatorias.

A partir de 2006, con su reposicionamiento como un área relevante del sistema, la EDJA volvió a ocupar un lugar en la agenda estatal. Su incorporación a las “*cuestiones socialmente problematizadas*” (Oszlak y O’Donnell, 1981) trajo aparejada una serie de

discusiones que se reflejaron en documentos oficiales y en acciones de gobierno que buscaron “superar visiones compensatorias y remediales” (Resolución N° 22- CFE).

En el año 2007, en el marco del Consejo Federal de Educación (en adelante, CFE) se reunieron los directores o responsables de la EDJA de cada Jurisdicción para establecer los lineamientos para un Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos. Luego de la discusión se acordó y aprobó por Resolución N° 22/07 del CFE los lineamientos curriculares nacionales para la EDJA, en ellos se prevé la articulación con otros Ministerios y organismos gubernamentales, organizaciones de la comunidad y actores de la producción y del trabajo, como lo sugiere el 47° de la LEN. Dichos lineamientos suponen la implementación del artículo 138° para dar cumplimiento a la disposición transitoria de la LEN. En este sentido se propone un plan de trabajo entre Nación y las jurisdicciones para recuperar una temática postergada como la EDJA.

En el año 2009, luego de discusiones realizadas en el marco de la Mesa Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) integrada por todas las jurisdicciones del país, se elaboró un borrador con las conclusiones y propuestas de las jurisdicciones. Ese año las jurisdicciones aprobaron el índice y se comprometieron a enviar aportes y ajustes. De la participación de los responsables de las jurisdicciones y la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación de la Nación, surgió el documento Base de la EPJA aprobado por Resolución CFE N° 87/09. Este documento contiene una fundamentación donde se explicitan los objetivos del documento y tres grandes vinculaciones de la EDJA con la normativa vigente, con los sujetos involucrados y con la organización de la modalidad a nivel institucional, nivel curricular, y de los docentes.

En el año 2010, el CFE por Resolución N° 118/10 aprueba nuevos documentos: “Educación Permanente de Jóvenes y Adultos-Documento Base” y “Lineamientos curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos”, con excepción de algunas provincias. En ella se establece implementar medida que conduzcan la puesta en vigencia para el año 2013 el ingreso con 18 años a las instituciones educativas de la modalidad, la puesta en vigencia de planes y programas para la inclusión efectiva a los servicios educativos de nivel primario y secundario de la educación obligatoria a la población entre 14 y 17 años, también al año 2013. El CFE será quien establezca la duración de la educación primaria y secundaria para jóvenes y adultos y las regulaciones que acrediten las trayectorias y que garanticen la validez de los certificados. Los

lineamientos curriculares aprobados por esta resolución son el núcleo común de definiciones, luego las jurisdicciones adecuarán sus planes de estudios en un plazo no mayor de tres años.

Hay dos propuestas relevantes que la Resolución N° 118/10 establece para la EDJA a nivel nacional. Por un lado, adoptar un diseño curricular modular que permita una mayor flexibilidad. El módulo refiere a un campo de contenidos que constituyen una unidad de sentido organizador de las prácticas de enseñanza y aprendizaje, este insumo permite pensar cambios y ajustes en la definición del currículo para la EDJA ofreciendo múltiples alternativas que posibiliten completar la educación primaria y secundaria. Por otro, utilizar un sistema centrado en la carga de trabajo total, esto implica considerar tanto las horas de trabajo estudiante – docente, como las horas de trabajo que el estudiante realiza de manera independiente. Estas cuestiones habilitan a pensar los nuevos formatos para la educación secundaria.

Las problemáticas sobre la EDJA exceden ampliamente las políticas educativas en tanto están vinculadas a otras políticas sociales como instrumento de inclusión sociolaboral en los planes sociales vinculados al empleo (Levy, Bermúdez, 2012). Luego de la crisis del 2001 se pusieron en marcha una serie de programas y planes de los Ministerios de Desarrollo Social y Trabajo que involucraban a la cartera educativa. La nueva ley de educación va a tener en cuenta esta situación y la va a reflejar en su artículo 47: *“los programas y acciones de educación para jóvenes y adultos (...) articularán con acciones de otros Ministerios, particularmente los de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Justicia y Derechos Humanos y de Salud, y se vincularán con el mundo de la producción y el trabajo”*.

Luego de la crisis que atravesó el país en el año 2001, donde la desocupación alcanzó más del 20 % y los índices de pobreza e indigencia casi el 50 %, en el año 2002 por Decreto N°165/2002 se crea el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que tenía el objetivo de proteger de manera integral a las familias, y asegurar, por un lado, que los hijos de estas familias concurren a la escuela y, por otro, que los padres y las madres (Jefes y jefas de hogar) se incorporen a la educación formal o participen en cursos de capacitación promoviendo de esta manera su reinserción laboral. Se establece que será el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente el encargado de aplicar el Programa y que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de recursos Humanos lo

instrumentará. Ese mismo año por el Decreto 565/ 2002 se decide ampliar el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados mientras dure la Emergencia Ocupacional.

Ante la necesidad de universalizar el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, se crea el Consejo Nacional de Administración y Ejecución y Control (CONAEYC) integrado por tres representantes de cada uno de los siguientes sectores: a) organizaciones de empleadores; b) organizaciones sindicales de los trabajadores; c) organizaciones no gubernamentales; d) instituciones confesionales; e) representantes del Gobierno Nacional. De este modo, se pretende establecer estrategias para la empleabilidad, a sabiendas de que el trabajo constituye una condición fundamental para la cohesión social.

Por Resolución N° 209/2003 del Ministerio de Trabajo se aprueba el reglamento operativo de la presentación de terminalidad educativa del componente de formación del Programa Jefes y Jefas de Hogar. A través de un convenio entre Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación la propuesta es trabajar de manera coordinada en la formación de beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar (en adelante, PJJH). En septiembre de ese año, por Resolución N° 178/2003, se establece la ampliación del decreto anterior, donde se considera necesario implementar dispositivos que promuevan y faciliten el acceso de los beneficiarios del PJJH al mercado de trabajo. En este sentido el Ministerio de Trabajo resuelve readecuar el componente de formación del PJJH tanto en la modalidad de Terminalidad Educativa que busca certificar niveles de educación, como de Formación Profesional para potenciar la empleabilidad.

El presidente Néstor Kirchner, en el año 2006, propuso cambiar el enfoque de las políticas sociales y habilitar que los beneficiarios del PJJH opten voluntariamente por otros dos programas: el Seguro de Capacitación para la Empleabilidad (SCE) y el Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS), el primero dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el segundo del Ministerio de Desarrollo Social. El SCE está destinado a hombre menores de 30 años, que recibirán un beneficio de dinero por un período de dos años mientras se capacite en algún oficio, una vez finalizado el plazo la oficina de empleo mediará entre los beneficiarios capacitados y las empresas que requieran mano de obra. Para el caso de las familias en situación de vulnerabilidad social que no se enmarquen en los criterios de empleabilidad requeridos en el programa SCE, corresponde el PFIS que consiste en el cobro de un ingreso básico fijo y que se su vez se agrega una suma de dinero fija según la cantidad de hijos (máximo seis); para cobrar el

beneficio ya no se requiere una contraprestación laboral sino la presentación de la certificación de vacunación y de escolaridad (D'Amico, 2010). Los mencionados programas buscaban a través de la contraprestación desmitificar la impronta negativa de otros programas<sup>17</sup> destinados a la población desocupada, *“devolver algo útil a la sociedad evitando una supuesta pasividad”* (Levy, Bermúdez, 2012: 185). En el año 2009 hay un cambio en la manera de abordar el problema de la desocupación especialmente a partir de la creación del Plan “Argentina Trabaja” que apuesta a *“la promoción del desarrollo económico y la inclusión social a través del trabajo autogestionado”* (ibíd.186). El propósito del programa es la generación de trabajo genuino a través de la creación de cooperativas de trabajo orientadas al mejoramiento de la infraestructura barrial y la calidad de vida de familias vulnerables (Resolución N° 3182/09, Ministerio de Desarrollo Social). Según Hopp (2016) el programa *“Argentina Trabaja, pretende articular el trabajo cooperativo con la construcción de lazos sociales en el espacio local y el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza”*<sup>18</sup>

Las políticas sociales mencionadas anteriormente tenían el objetivo de reponer la ausencia de soportes institucionales para un amplio sector de la sociedad, nos interesa retomarlas en este trabajo para observar experiencias de gestiones interministeriales que afrontaron el problema de la desarticulación social o “desafiliación” (Castel, 1997) producto del acceso a derechos como el trabajo, la salud y la educación.

### **3.1.1. El Plan FinES 2 a nivel nacional**

En el año 2006 se promulgaron dos leyes fundamentales, la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 que establece el incremento de la inversión en educación hasta alcanzar el 6% del PBI en el año 2010; y la Ley de Educación Nacional N° 26.206 que vino a reemplazar a la Ley Federal de Educación N° 24.195, que no sólo elimina a la EDJA de la categoría “regímenes especiales” sino que la eleva a la categoría de modalidad. Así, la Ley N° 26.075 establece que el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología se destinará, prioritariamente, a erradicar el analfabetismo

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, el Plan Trabajar implementado en los años noventa, que tenía el objetivo de generar empleo transitorio para personas desocupadas a través de la realización de actividades en la comunidad (Levy, Bermúdez, 2012: 184)

<sup>18</sup> Dada su relevancia sociopolítica y el amplio alcance que ha logrado, el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” puede considerarse una de las políticas sociolaborales más significativas del último periodo. (Hopp, 2016:9)



en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema (Artículo 2, inciso H). Por su parte, la LEN alude a la responsabilidad principal e indelegable del Estado de brindar una educación integral, permanente y de calidad para todos (Art. 4°); la educación tiene que brindar las oportunidades para desarrollar y fortalecer una educación integral a lo largo de toda la vida y promover en cada uno la capacidad de definir un proyecto de vida (Art. 8°). Ambos artículos refieren a concepciones filosóficas del tipo de educación que le corresponde recibir a todo ciudadano para construir su proyecto de vida. Si pensamos en la EDJA esta dimensión es fundamental ya que la edad de los destinatarios supone una mayor proximidad a la vida autónoma, en el caso de los y las jóvenes, y de proyectos de vidas en marcha en caso de los adultos.

Entre los fines y objetivos de la política educativa nacional vemos plasmados principios y criterios de la Declaración de Hamburgo (1997), como garantizar el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema, y el desarrollo de capacidades y ofertas de oportunidades de estudios y aprendizajes necesarios para la educación a lo largo de toda la vida. (Art. 11). La LEN pone en foco dos cuestiones novedosas y relevantes que afectan directamente a la EDJA y que nos parece importante resaltar. Por un lado, se establece la obligatoriedad escolar hasta el nivel secundario, lo que implica que el Estado tiene una responsabilidad con aquellos que no hayan completado el trayecto educativo estipulado. Por otro, la estructura del Sistema Educativo estará compuesta por cuatro niveles y ocho modalidades: la EDJA es una de estas ocho modalidades. (Art. 17).

El capítulo que refiere a la modalidad “Educación Permanente de Jóvenes y Adultos”, establece las características de la modalidad; los programas y acciones de EDJA que el Ministerio de Educación llevará adelante se articularán con otros Ministerios, en especial los de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Justicia y DD. HH y de Salud, y con el mundo de la producción y el trabajo. Los criterios y objetivos para la organización curricular en las instituciones destinadas a la EDJA deberían considerar los aportes y propuestas de los sectores involucrados con el mundo de la producción y el trabajo. En este sentido, el Art. 47 establece que el Consejo Federal de Educación es el marco institucional para que esto suceda. Por último, la ley establece que el MECyT diseñará programas para erradicar el analfabetismo y cumplir con la obligatoriedad educativa establecida en esta ley con los mayores de 18 años que no la

hayan cumplimentado hasta el momento. El programa Encuentro y FinES, creados y aprobados en el año 2008, responden a este compromiso. Asimismo, impulsará distintos modos de difusión y orientación para esta población. (Art. 138).

Otra política pública significativa que no podemos dejar de mencionar fue la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en el año 2009, aprobada por Decreto presidencial N° 1602 que implicó la ampliación de las asignaciones familiares para aquellos hogares que no están cubiertos por un sistema de asignaciones contributivas. Con relación a la EDJA, la AUH contribuyó a la incorporación de estudiantes adolescentes y jóvenes menores de 18 años que habían quedado fuera del sistema, como a la permanencia y continuidad en el mismo.

Es importante resaltar nuevamente que el establecimiento de la obligatoriedad de la educación secundaria impulsó que las agendas gubernamentales actualizaran las propuestas de terminalidad educativa para garantizar la realización del derecho a la educación. En un contexto de inclusión progresiva (Kessler, 2014) el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios fue pensado como una propuesta de terminalidad educativa de alcance nacional a implementarse en articulación con otros ministerios y con organizaciones sociales, productivas y sindicales. La Ley de Educación Nacional en su artículo 47 establece la necesaria articulación entre el Ministerio de Educación, Cultura y Tecnología, otros Ministerios y el mundo de la producción y el trabajo, para llevar adelante programas y acciones de EDJA.

En julio del año 2008 se aprueban por Resolución N° 917 del Ministerio de Educación de la Nación las líneas de acción del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios - Plan FinES y delega en el Secretaria de Educación la suscripción de los convenios necesarios para la implementación y la instrumentación de los aspectos operativos del Plan.

La primera propuesta del Plan FinES, aprobada por Resolución N° 66 de octubre de 2008, estaba destinada a aquellos jóvenes y adultos mayores de 18 años que terminaron de cursar el último año de la escuela secundaria pero que adeudan materias para certificar la culminación del nivel medio. El período de implementación previsto era 2008-2011 y tuvo dos etapas, la primera etapa (2008) estuvo destinada a los jóvenes y adultos de 18 años o más que terminaron de cursar la educación secundaria como alumnos regulares pero que adeudan alguna/s materias. La segunda etapa (2009) estuvo destinada a los

jóvenes y adultos mayores de 18 años o más que no iniciaron o no terminaron la primaria o la secundaria.

En el año 2016, la nueva gestión de gobierno establece la continuidad del Plan para el período 2016-2019 a través de la Resolución N° 178. En la norma no se evidencian cambios significativos en los lineamientos y acciones para su implementación en relación con la normativa anterior.

El Plan FinES 2 es una propuesta de finalización de estudios secundarios que surgió en un contexto social y económico de reparación social en términos de acceso a derechos que caracterizó a los gobiernos kirchneristas. Si bien el gobierno del presidente Macri le dio continuidad al Plan, este sufrió una serie de transformaciones a partir de que fue puesto bajo la lupa del “control y la evaluación” y se vio atravesado por el nuevo rol “modernizador<sup>19</sup>” del Estado que trajo aparejados recortes presupuestarios que afectaron especialmente a los programas educativos<sup>20</sup>. Los ciclos de una política responden un tiempo y un espacio donde se reflejan las distintas expresiones que asumen los Estados, donde se evidencian las relaciones de fuerza que condicionan su materialidad e inciden en las políticas, afectando relaciones y prácticas (Rovelli, 2018). De esto nos ocuparemos en el próximo apartado.

### **3.2. El Plan FinES 2 en la Provincia de Buenos Aires. Período 2010 – 2014.**

En la Provincia de Buenos Aires (PBA) el Plan FinES se llevó adelante inicialmente a través del Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela (Res. N° 4122/08 y Res. N° 3536/09). La implementación y coordinación de este estuvo a cargo de la Subsecretaría de Educación y las Direcciones Provinciales de: Educación Secundaria, Educación de Adultos y Políticas Socioeducativas. La capacitación de los agentes involucrados estaba a cargo de la Dirección Provincial de Educación Superior y Capacitación Educativa.

---

<sup>19</sup> “La modernización es pensada como “borrón y cuenta nueva”, con diagnósticos totalmente negativo de lo realizado. El Ministerio de Modernización (...) desconoce los convenios previos realizados por el Estado con las Universidades Públicas, que actuaban como consultoras y asesoras, así como desconoce las tareas e investigaciones realizadas por el INAP e IPAP, y todo un acervo de pensamiento político sobre la Administración Pública. En esta orientación, se desarticulan una cantidad significativa de programas y de proyectos en distintos ministerios por subejecución presupuestaria” (García Delgado, 2017: 97).

<sup>20</sup> “(...) desde 2015 a la fecha, muestra la disminución del número de comisiones desde 9.800 en 2015 a 6.362 en el 1° cuatrimestre de 2017” (Feijóo, 2018: 77)

El objetivo del plan era lograr el reingreso de aquellos que tuvieron su paso por el sistema educativo y no completaron el trayecto obligatorio, con formatos más flexibles que les permitieran terminar esta etapa. No se trata de un programa aislado en cuanto articula con las ofertas ya existentes del nivel, en este sentido el Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela en la PBA se realizó en articulación con el Plan FinES a nivel nacional y con los Centros de Orientación y Apoyo (COA<sup>21</sup>) a nivel provincial. El Plan contó con sedes en todos los distritos de la provincia ubicadas en: CENS - Centros de Educación de Nivel Secundario, en Escuelas de Adultos o los Centros fuera de sede que puedan ser habilitados, en Escuelas Secundarias del Plan Nacional de Becas y en Escuelas Secundarias.

En el año 2010 se aprobó el Plan FinES Secundaria en la Provincia de Buenos Aires por Resolución N° 3520 (denominado también FinES 2, o FinES Trayecto). El Plan FinES aprobado a nivel nacional en el año 2008 e implementado en la PBA en 2009 destinado a quienes adeudaban materias para completar el nivel, se amplió luego a quienes no iniciaron o no terminaron el trayecto educativo obligatorio. En este sentido el Ministerio de Educación de la Nación estableció convenios con otros organismos del Estado que permitieron sumarse al Plan FinES, como sucedió con el Programa Ingreso Social con Trabajo: “Argentina Trabaja”.

La segunda etapa del Plan FinES, en sus inicios, se propuso garantizar los mecanismos que permitan el acceso aquella población que no terminó el nivel secundario y es miembro de las Cooperativas Argentina Trabaja, o de otras entidades gremiales que nuclean a trabajadores organizados. Así el Plan de Ingreso Social con Trabajo estuvo destinado a los sectores más desfavorecidos del conurbano bonaerense ya que es en estos sectores donde se evidencia en mayor proporción la baja terminalidad de los niveles obligatorios de escolaridad.

El Ministerio de Educación de la Nación, la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires y el Ministerio de Desarrollo Social de la

---

<sup>21</sup> Los Centros de Orientación y Apoyo (COA) surgen en el año 2003 como respuesta a una demanda educativa de los ciudadanos y se proponen como un proyecto novedoso para promover la finalización y acreditación del nivel secundario. En la actualidad, extendieron su oferta, brindando acompañamiento pedagógico a aquellos que quieran aprobar las asignaturas pendientes para acreditar un año o nivel, y así reingresar al sistema educativo. Los COA se implementan en diferentes escuelas ubicadas estratégicamente en el territorio bonaerense.

Nación, impulsaron el FinES 2, como propuesta para quienes no cumplieron el Nivel Secundario obligatorio. En un principio el Plan FinES 2 se propuso garantizar los mecanismos que permitan el acceso aquella población que no terminó el nivel secundario (mayores de 18 años) y que eran miembros del Plan de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” y de otras entidades gremiales que nuclean a trabajadores organizados (convenio marco CGT). En el año 2010 se creó el Programa Argentina Trabaja, Enseña y Aprende (ATEyA) como respuesta a los datos arrojados por una encuesta realizada a los cooperativistas del Plan “Argentina Trabaja” donde se puso en evidencia que el 80 % de los miembros entre 18 y 28 años no tenían terminados sus estudios primarios y/o secundarios. De ese modo, el programa ATEyA fue la propuesta educativa del Ministerio de Desarrollo Social (MDS)<sup>22</sup>.

En el año 2012 se aprobó el Plan Provincial de Finalización de Estudios Obligatorios por Resolución N° 444 en el marco del Plan FinES. La propuesta, como las anteriores, tenía como destinatarios a jóvenes y adultos que no terminaron su escolarización tanto el nivel primario como secundario en establecimientos de gestión estatal y que deseaban reincorporarse al sistema para obtener la certificación correspondiente. La normativa cuenta con tres anexos, el primero presenta la fundamentación del Plan FinES como una respuesta conjunta entre el gobierno nacional y provincial para la terminalidad de los estudios primarios y secundarios. El segundo y el tercero corresponden a la propuesta de finalización de la educación primaria y secundaria respectivamente.

Los alcances del plan de terminalidad de secundaria concernían a quienes adeudaban materias para completar el nivel y a quienes debían hacer el trayecto completo. La instrumentación territorial para el primer caso les correspondía a los establecimientos educativos que dependen de la Dirección Provincial de Educación Secundaria, y para el segundo a las instituciones educativas del ámbito de la Dirección de Educación de Adultos. La coordinación provincial del Plan FinES 2 Secundaria funcionó bajo la órbita de la Subsecretaría de Educación y la supervisión estuvo a cargo de un Inspector de la modalidad de Educación de Adultos referente del plan. Por otra parte, participaron los “talleristas” que respondían al Ministerio de Desarrollo Social y su tarea era

---

<sup>22</sup> Consultado en: <https://www.desarrollosocial.gov.ar/wp-content/uploads/2015/07/1.-M--s-sobre-Argentina-Trabaja-Ense--a-y-Aprende.pdf>

principalmente recorrer las distintas comisiones para recolectar información sobre el funcionamiento y las demandas que estas tengan. Por último, en algunos casos participaban también agentes municipales, ya que algunas cooperativas del ATEyA se referenciaban con estructuras políticas locales.

La Resolución N° 173 del año 2012 establece que están en condiciones de recibir la certificación de estudios primarios aquellos que hayan cursado y finalizado la EGB 2- hasta sexto año- correspondiente a la ley de educación provincial anterior (Ley N°11.612). La norma favorece al reconocimiento de las trayectorias educativas que proponía la Resolución N° 118/10 del CFE. También ese año, la Subsecretaria de Educación de la PBA dispuso el reconocimiento de trayectorias escolares previas de los jóvenes, adultos y adultos mayores, estableciendo correspondencias con los ciclos del nivel secundario, para facilitar su finalización. De esta manera la Disposición N° 99/12 permite la incorporación de los y las estudiantes que interrumpieron sus estudios en establecimientos con distintas ofertas educativas en el Plan FinES reconociendo los trayectos cursados y aprobados.

La gestión del Plan FinES 2 en la PBA se llevará adelante de manera conjunta entre el Ministerio de Educación de la Nación, que consigna el presupuesto para el desarrollo del plan; el Ministerio de Desarrollo Social que cumple un rol de cogestión del plan por su injerencia política- territorial; la Dirección General de Cultura y Educación de la PBA que dispone de un equipo central integrado por responsables regionales del FinES 2, las jefaturas de inspección y las instituciones acreditadoras (los CENS). Por último, las cooperativas, organizaciones sociales, gubernamentales, comunitarias y empresarias interesadas en implementar el FinES 2 (estas pueden abrir sedes educativas en tanto cuenten con la autorización de la supervisión). En el diseño de esta política educativa las organizaciones sociales ocupan un lugar central en la implementación del Plan y reconocen que garantizar el derecho a la educación excede al accionar del Estado.

Las políticas públicas son resultados del juego de poder que representan la síntesis de consensos construidos y, a través del Estado, se institucionalizan y transforman en normas, programas y líneas de acción (Aguilar Villanueva, 1993). La provincia de Buenos Aires, atendiendo al compromiso adquirido en las discusiones y acuerdos federales (Resolución N°22 -CFE), formuló su propio marco normativo para la implementación del Plan FinES 2 y, como pudimos observar, adquirió características particulares.

En el proceso de elaboración de la agenda estuvieron presentes de manera combinada las dos dinámicas que plantea Rovelli (2019): de *arriba hacia abajo (top-down)* esto es cuando la ponderación de los problemas son producto de disputas políticas y negociaciones partidarias; y de *abajo hacia arriba (bottom-up)*, esto es cuando los actores externos al aparato estatal logran incidir en la definición de los problemas y participar en la negociación con el gobierno. A nivel nacional, entendemos que esta política pública se gesta de arriba hacia abajo en tanto fue definida teniendo en cuenta discusiones y acuerdos consensuados a nivel federal que permitieron marcos normativos específicos para la EDJA. A nivel provincial, si bien se tuvieron en cuenta los acuerdos federales, la formulación de la política pública también estuvo atravesada por una demanda específica por parte de un sector que le dio una impronta distintiva al Plan. El hecho de que estuviera destinada, principalmente<sup>23</sup>, a los y las integrantes de las Cooperativas “Argentina Trabaja” y que hayan sido las organizaciones sociales una parte responsable de co-gestionar el Plan nos permite afirmar que la política se gestó también de abajo hacia arriba.

Cabe aclarar una distinción entre el nivel nacional y el nivel federal en relación con el Plan FinES: a nivel nacional se establecen los lineamientos generales de la política, es decir, las líneas de acción; mientras que a nivel federal cada jurisdicción se ocupa de llevar adelante esas líneas de acción según sus recursos y capacidades, es decir la política se desarrolla en cada provincia de manera particular.

La relación entre la nación y las provincias en referencia al sistema educativo tiene una cierta complejidad, por ello para un mejor entendimiento, es necesario hacer una breve reseña histórica. En nuestro país, con la aprobación de la Constitución de 1853 la forma de organización que se adopta es el sistema federal<sup>24</sup> donde cada provincia cuenta con cierta autonomía para tomar decisiones de gobierno, si bien no puede desentenderse de las responsabilidades compartidas con el gobierno central. Sin embargo, en la práctica, advierte Gallo (2014) el Estado Nación concentró en su figura la mayor parte de sus funciones y responsabilidades de gobierno adoptando una posición marcadamente

---

<sup>23</sup> Art 2 - Resolución N° 3520/2008

<sup>24</sup> “El federalismo clásico representa la unión de varias entidades políticas que se asocian por intereses comunes. Éstas delegan ciertas actividades a un gobierno central; es decir, es una delegación de la periferia al centro. En su arreglo constitucional, la soberanía de las partes se mantiene, es la fuente de un sistema legal que fundamenta los derechos y las responsabilidades de las entidades, así como las relaciones entre éstas y el gobierno central” (Ornelas, 2003: 3)

centralista. Estas características se ven reflejadas principalmente en nuestro sistema educativo que *“se inscribe en la consolidación del Estado Nación como el garante de la función integradora, de construcción de la ciudadanía, de la identidad nacional y de la hegemonía de los grupos dirigentes, en la generación de consenso y en la construcción del propio Estado”* (ibíd.14).

Este sistema centralizado se empieza a resquebrajar en el año 1978 con la transferencia de las escuelas primarias a las provincias (leyes 21.809 y 21.810). La propuesta de transferencia se había empezado a discutir en el Consejo Federal de Educación en 1976, en el marco de la dictadura cívico- militar, y todas las provincias acordaban con la medida. El proyecto de transferencia respondía a las perspectivas neoliberales que relucían con fuerza en ese momento, y estuvo dirigido a desresponsabilizar al Estado nacional del servicio educativo primario y a racionalizar la utilización de los recursos –es decir, balancear las cuentas públicas del Estado nacional– sin tomar en cuenta los efectos sobre la calidad educativa (Senén González, 1994; citado por Gallo, 2014: 29). Es decir, la descentralización educativa obedeció más a motivaciones fiscales que a cuestiones políticas del sector, donde se pretendía corregir fallas burocráticas del sistema.

Luego de la caída del Muro de Berlín en 1989 el neoliberalismo se impone como modelo hegemónico y nuestro país no es ajeno a los cambios que este nuevo paradigma impulsa. En los años 90, durante los gobiernos de Carlos Menem, se llevaron adelante una serie de reformas estructurales que repercutieron directamente en el rol del Estado. En materia educativa se tomaron medidas que modificaban completamente la estructura del aparato educativo nacional afectando aspectos administrativos, de organización académica y curricular (Puiggrós, 1996). En este sentido se realizan la transferencia de los establecimientos educativos que restaban transferir a las provincias, estos son el Nivel Medio y el Nivel Superior No Universitario (Ley N° 24.049/1991) y una reforma profunda del sistema que se plasmó en la Ley Federal de Educación sancionada en el año 1993, *“normativa que conllevó la transformación más estructural y profunda sufrida por el sistema educativo en nuestro país desde el momento de su creación”* (Di Piero, 2018:57). Esta ley redefine aspectos centrales de la política educativa, principalmente la responsabilidad del Estado, de las familias y de la sociedad civil en materia de educación, la estructura de niveles del sistema, los años de obligatoriedad y el financiamiento de la educación (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001).



Una nueva reforma educativa se inicia a partir del año 2005, cuando el gobierno de Néstor Kirchner diseñó una serie de proyectos que se transformaron en leyes y que buscaban principalmente derogar las normas que habían modificado el sistema educativo en los años noventa. De esta forma el gobierno, según Ruiz (2009), apostaba a “*diferenciarse de aquella cuestionable reforma educativa, encarada como parte del proceso de reforma del Estado y que supuso la desfinanciación del sector educativo*” (ibíd.305). Igualmente, el autor cuestiona la forma en que se implementarán las abundantes declamaciones que plantean las leyes, en especial la LEN, en las cuales advierte que el contenido normativo es escaso, y que no hay precisión en gran parte de *las regulaciones que deberían explicitarse para hacer efectivos los principios, propósitos y derechos mencionados* (Ibidem). Ruiz señala también que la LEN delega en el nivel federal de gobierno (CFE) la definición de aspectos críticos de la política educativa apelando al consenso, aunque en la ley se destaca puede haber decisiones de cumplimiento obligatorio para todos los estados jurisdiccionales. Aquí nuevamente el autor advierte que no hay precisión de en qué circunstancia esto puede ocurrir y se pregunta *¿Cuándo un acuerdo del CFE será de cumplimiento obligatorio? ¿Qué porcentaje de acuerdo será requerido? ¿Mayoría simple? ¿Unanimidad?* Por último, el autor señala que es polémico que el CFE tenga la potestad para definir cuestiones centrales de la política educativa nacional cuando esto es una atribución del Congreso de la Nación, de acuerdo con el art.75, inciso 19 de la Constitución Nacional. (Ruiz, 2009: 306).

Para explicar la formulación de la agenda del gobierno educativo es necesario, por un lado, indagar en torno a las instituciones políticas del gobierno educativo que son las encargadas de fijar las reglas y regular la distribución de poder, y por otro, identificar la capacidad estratégica de los actores involucrados, dado que es allí donde se manifiestan sus intereses (Acuña y Leiras, 2005). En el caso del Plan FinES 2 podemos identificar las *instituciones* en las normativas que lo regulan, en tanto representan un “*conjunto de reglas que estructuran los incentivos para el accionar de los actores*” (ibíd.17). Por otra parte, una multiplicidad de *actores* provenientes de distintos ámbitos de gobierno y de la sociedad civil participan de la gestión del Plan.

A nivel gubernamental el Ministerio de Educación Nacional se ocupó del financiamiento del personal responsable de dar clases en las sedes (docentes/ tutores), de los materiales de estudio y de los fondos para gastos operativos. Por su parte, el Ministerio

de Desarrollo Social cogestionaba la política en el territorio a través del Programa Argentina Trabaja, Enseña y Aprende. Por último, la Dirección General de Cultura y Educación de la PBA tenía asignadas diversas funciones: se encargaba de la coordinación del Plan, a través de la Subsecretaría de Educación; de la supervisión del Plan, cada distrito contó, a su vez, con un Inspector de Educación de Adultos (responsable del desarrollo del Plan) y un coordinador administrativo que lo asistía en todas las cuestiones de este orden.

Por otra parte, los CENS<sup>25</sup> son las instituciones en donde los y las estudiantes están matriculados, por lo cual es responsabilidad del equipo directivo de cada establecimiento acreditar las trayectorias y otorgar las certificaciones a los y las estudiantes cuando egresan. También participaron de la gestión las denominadas “entidades convenientes”<sup>26</sup>, u organizaciones, que tuvieron la responsabilidad de: difundir la convocatoria entre sus afiliados e integrantes, relevar y clasificar la demanda, gestionar las certificaciones de estudio y de materias adeudadas en las escuelas donde sus afiliados cursaron el último año de la educación secundaria, tramitar la inscripción de sus afiliados en las escuelas sede del Plan, proveer y administrar los recursos para el Plan, llevar registros de alumnos, y realizar los seguimientos de documentación necesaria para la presentación a exámenes, acreditaciones de materias, certificados de estudio y títulos.

Las organizaciones se ocuparon de abrir las sedes donde se desarrollaba el Plan y de organizar a los grupos de estudiantes (comisiones) siempre y cuando cumplieran con el requerimiento de tener un mínimo de 12 personas inscriptas; en ambos casos deben contar con la previa autorización de la supervisión. La gestión de las sedes estuvo a cargo de un “referente” que respondía a cada organización.

Por último, se incorporaron las Unidades Educativas de Gestión Distrital (UEGD) un espacio de definición de la política a nivel distrital, donde se abordaban cuestiones relativas al Plan y de las cuales participaban “*los sectores y organismo involucrados*”. En este marco, los gobiernos municipales participaban también como actores influyentes.

Considerando la definición de Acuña y Leiras (2005) que entienden que el gobierno del sistema educativo es el mecanismo de producción de políticas públicas que

---

<sup>25</sup> Los Centros Educativos de Nivel Secundario, son escuelas que en Argentina constituyeron la primera experiencia estatal de educación secundaria de adultos trabajadores, en convenio con empresas y organizaciones gremiales, entre otras instituciones. Se crearon en el año 1970, en el marco de la DINEA. (Baraldo, 2016)

<sup>26</sup> Cooperativa, organización social, sindical, gubernamental, comunitaria o empresaria

cuentan con el respaldo de una estructura de autoridad y que está integrado por un conjunto de instituciones y actores *que estructuran la toma de decisiones obligatorias*, (ibíd. 17) podemos decir que la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), como gobierno educativo de la provincia se ocupó de la formulación e implementación del Plan FinES 2 a través de un conjunto de normativas. Por otra parte, los actores que cuenten con *capacidad de acción colectiva* pueden incidir en el gobierno del sistema, como es el caso de las organizaciones sociales que ofician de mediadoras del aparato estatal y los destinatarios del Plan; *“podemos decir que el FinES contribuye al trabajo territorial que se desarrolla y que la organización actúa como mediador entre el Estado y las personas. Aquí es necesario remarcar que entendemos al territorio como el escenario de las relaciones sociales y por lo tanto como un espacio de poder, de gestión y de dominio de individuos y organizaciones, pero también del Estado”* (Di Bastiano, 2014).

Los actores que participan de la implementación de la política responden a intereses diversos, lo cual implica disputas y tensiones, pero el hecho que cada uno de estos este respaldado por una norma (*una regla que los habilita*) le permite dirimir los desacuerdos en base a un marco de acción. A su vez, esta confluencia de actores, con *capacidad de elaborar e implementar estrategias*, supone una diversidad de saberes y prácticas que favorecen su desarrollo, y en muchos casos lo enriquecen. Nos animamos a afirmar que, en gran medida, el éxito de esta política fue producto de esta interacción. Las políticas responden a un clima de época, por lo cual es comprensible que se haya recurrido a la intersectorialidad en la formulación del Plan FinES 2, recordemos que el gobierno kirchnerista se ocupó especialmente de las organizaciones sociales y de reparar el vínculo del Estado con los sectores más postergados (Cortes, 2008; Perelmiter; 2017). El Estado se adapta a un nuevo contexto en el cual los sectores populares están convocados a formar parte de él a través de las organizaciones sociales y tienen asignadas responsabilidades, recursos y competencias para incidir en las políticas públicas, es decir el Estado se descentraliza “hacia abajo” (Rovelli, 2018)

En el primer período de implementación, el Plan tuvo un crecimiento exponencial, y no sólo por el crecimiento de los matriculados sino también porque era una política en constante transformación. Así, durante su desarrollo se tuvieron que aprobar nuevas normativas para dar respuestas a nuevas demandas, como ocurrió con aquellas personas que estaban en condiciones de anotarse en el Plan, pero se encontraban en una situación

confusa en relación con los requisitos solicitados; como en el caso de quienes cursaron en la anterior estructura del sistema (EBB 3 y Polimodal). La Resolución N° 173 y la Disposición N° 99, ambas aprobadas en 2012, permiten aclarar esa situación. La primera establece que están en condiciones de recibir la certificación de estudios primarios aquellos que hayan cursado y finalizado la EGB 2- hasta sexto año- correspondiente a la ley de educación anterior (que tenía otra estructura). La segunda dispuso el reconocimiento de trayectorias escolares previas de los jóvenes, adultos y adultos mayores, estableciendo correspondencias con los ciclos del nivel secundario, para facilitar su finalización; permitiendo la incorporación de los y las estudiantes que interrumpieron sus estudios en establecimientos con distintas ofertas educativas incorporarse al Plan FinES reconociendo los trayectos cursados y aprobados.

Hubo también nuevas políticas destinadas a jóvenes y adultos de sectores socialmente desfavorecidos que requerían la articulación con el Plan FinES 2 como fueron el programa Ellas Hacen<sup>27</sup> y el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)<sup>28</sup>.

Los instrumentos de políticas son un tipo particular de instituciones “*son dispositivos técnicos y sociales que estructuran la acción pública, al organizar las relaciones específicas entre el Estado y la ciudadanía*” (Fontaine, 2015: 81). Un instrumento además de ser un objeto (una ley, por ejemplo) es un conjunto de representaciones, traducciones e interpretaciones que se modifican con el tiempo. Así como la percepción de un problema da un sentido a una decisión de gobierno, la percepción de los instrumentos que se van a implementar en términos operativos también aporta sentido a la política.

Para Curnill- Grau (2014) que las políticas sociales recurran a la intersectorialidad implica al menos tres encuadres posibles. La descentralización, donde la política elige el territorio como marco de acción y asume que “*para que una estrategia social resulte eficaz en su propósito de integración debe operar en los espacios sociales e institucionales más cercanos a sus destinatarios, [o sea] en los territorios donde las*

---

<sup>27</sup> El Programa “Ellas Hacen” de aprueba en el marco de la Resolución N° 2176/13. Es una línea específica del Programa Argentina Trabaja que buscó generar la inclusión masiva de titulares mujeres en situación de alta vulnerabilidad económico ocupacional y social.

<sup>28</sup> Programa destinado a jóvenes que tienen entre 18 y 24 años, que no trabajan o que lo hacen (formal o informalmente) con un ingreso inferior al salario mínimo, vital y móvil y si su grupo familiar posee iguales condiciones. El objetivo del programa es que estos jóvenes puedan finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de los estudios.

*familias residen”* (ibíd.13). Los públicos específicos, donde no se busca enfrentar la pobreza sino *promover derechos de modo integral en un determinado segmento de personas* (ibíd. 14). Por último, las políticas sociales que recurren a la intersectorialidad reconocen en ella un valor distintivo, donde no sólo adopta una perspectiva de derechos, sino que *suelen tener un foco más amplio que la pobreza*.

### **3.3 El Plan FinES 2 en la Provincia de Buenos Aires. Período 2015 – 2017**

En diciembre de 2015, se inicia en el país una nueva gestión de gobierno, tanto a nivel nacional como provincial, con un proyecto político antagónico al del gobierno saliente. Ambos niveles de gobierno pertenecían al mismo espacio político (CAMBIEMOS<sup>29</sup>), y ambas decidieron darle continuidad al Plan (Resolución N° 1/15 DGCyE y Resolución N° 178/2016 MEyD).

Por otra parte, el nuevo gobierno educativo de la PBA en el año 2016 y 2017 a través de la Dirección de Adultos elaboró nuevas regulaciones que, entre otras cuestiones, redefinieron el lugar que ocupan los distintos actores, en especial los referentes y las organizaciones sociales, en la gestión del FinES 2. El propósito de estas es contribuir a una nueva institucionalización del Plan FinES 2.

En este sentido, a comienzos del año 2016, la Dirección de Adultos emitió una serie de circulares técnicas con el propósito explícito de reordenar el Plan, mejorando los procedimientos que permitieran optimizar los recursos y para ello se consideró necesario antes que nada delimitar las funciones de las tres principales áreas de la intervención del Plan: “Territorial”, “Pedagógica” y “Administrativa” (Circular Técnica N° 2 – 29 de febrero de 2016).

Las organizaciones sociales debían intervenir en el **área territorial** con una tarea específica según la cual les corresponderían “todas aquellas cuestiones vinculadas con la difusión, relevamiento de necesidades y demandas de terminalidad del nivel secundario

---

<sup>29</sup>Fue una coalición política nacional inscrita en el año 2015 para competir en las elecciones nacionales que se realizaron ese año, a partir del acuerdo establecido entre la Coalición Cívica ARI, Propuesta Republicana, la Unión Cívica Radical y otras fuerzas políticas. Llevó como candidato presidencial a Mauricio Macri, quien ganó las elecciones y asumió como presidente de la Nación el 10 de diciembre de 2015. En la provincia de Buenos Aires, la candidata a gobernadora por esta fuerza política fue María Eugenia Vidal, que ganó las elecciones por más del 39% de los votos marcando un hecho histórico al ser la primera mujer gobernadora de la provincia, que su vez rompió con más de 25 años de hegemonía del Partido Justicialista que gobernaba desde 1987.

de los jóvenes y adultos mayores de 18 años, en articulación con sectores y actores sociales que, localmente, co-participan en esta labor (organizaciones del mundo del trabajo – empresas, sindicatos, cooperativas- asociaciones civiles y comunitarias, entre otras)”. (Circular Técnica N° 2)

Por su parte, los inspectores de la PBA (regional, distrital y de enseñanza de la modalidad) y, en menor medida, los directores de los CENS intervendrían en el **área pedagógica** con el fin de controlar todo lo que atañe al desarrollo de la propuesta. Su tarea consiste en la “evaluación de proyectos y de la labor docente, capacitación, seguimiento, monitoreo, sistematización y supervisión de los proyectos de los cursos que se implementan en las sedes y comisiones autorizadas”. (Circular Técnica N° 2)

Por último, al **área administrativa** se ocupa del “desarrollo orgánico – funcional” del Plan y su tarea consiste en sistematizar y registrar todo lo que concierne a la actividad administrativa, organizar las sedes y horarios, preparar los legajos, certificar, etc. Esta tarea les corresponde a los directores de los CENS y al coordinador administrativo asignado.

Otro componente central del Plan que el nuevo gobierno se propone “reorientar” son los actores que intervienen en la implementación de la propuesta. En esta línea, la Circular Técnica N° 3 (emitida el 7 de marzo de 2016) consigna las “pautas de trabajo” para quienes desempeñan distintos roles en Plan FinES2 y se ocupa de la “estructura organizativa prevista para los diferentes niveles de interacción” del Plan FinES 2 a nivel regional, distrital e institucional. Por otra parte, designa coordinadores del Plan para cada uno de estos niveles y se especifican las funciones que deben cumplir. Según Feijoó (2018:50) la presencia de un coordinador pedagógico “*permitiría neutralizar el peso de los referentes políticos*” y a su vez, reforzaría la demanda que requiere *la especificidad de la tarea educativa*.

	Estructura Formal	Plan FinES 2	
Nivel Regional	Jefatura de Región	Coordinador Regional	Referentes
Nivel Distrital	Jefatura Distrital	Coordinador Distrital	
	Inspector de la Modalidad	Coordinador Administrativo	
Nivel Institucional	C.E.N.S.	Profesores - Estudiantes	

Fuente cuadro: Circular Técnica N° 3 – DEA- DGCyE- 2016

Si bien en la estructura están mencionados los referentes como un actor que interactúa con los tres niveles, cabe aclarar que en las nuevas normativas no tienen funciones asignadas.

En relación con el componente territorial y con el trabajo intersectorial del Plan también hubo nuevas definiciones, aunque con claras reivindicaciones al trabajo que se venía realizando. Así, la Circular Técnica N° 4 (emitida el 9 de marzo de 2016) establece “pautas ordenadoras” y reafirma “criterios con relación al desarrollo del componente territorial en orden a la consecución de mejores resultados en la acción intersectorial” y hace alusión al impacto positivo que los organismos de gobierno vinculados a “lo social” y las “organizaciones **civiles** de la comunidad” tienen sobre las políticas públicas en general y la EDJA en particular. El documento menciona que el Plan FinES se vale de una práctica fundacional de la educación de adultos como es la intersectorialidad, y refuerza que esta práctica tiene lugar en nuestro país desde el año 1973. Por otra parte, resalta las articulaciones realizadas en la implementación del Plan con distintos ministerios, organismos gubernamentales y organizaciones **civiles**. La norma considera necesario “profundizar la construcción de una territorialidad inclusiva” y reconoce que los acuerdos para el trabajo intersectorial que permiten garantizar la territorialidad de Plan FinES 2 no serían posibles sin la figura del referente. Las funciones asignadas a los referentes están vinculadas principalmente con la gestión “organizativa de la sede” (difusión y preinscripción de ingresantes, acompañamiento a los cursantes en la gestión de certificaciones para el ingreso, conformación de sedes y comisiones, comunicación con los coordinadores regionales y los coordinadores administrativos distritales, etc.). Por último, prevé la constitución de Mesas de Gestión por parte de los distintos niveles de gobierno (distrital y regional), que garanticen la articulación entre los organismos gubernamentales y las organizaciones “**civiles**”.

Resaltamos la palabra “civiles” porque evidentemente existe una representación sobre las organizaciones sociales vinculadas a la gestión anterior que se quiere eliminar: así, no sólo se les recortó protagonismo también se cambió la manera de nombrarlas.

En relación con la contratación de los y las docentes se establecen nuevas pautas para la confección del contralor Docente con el objetivo de “informar acerca de los servicios y demás situaciones especiales de los agentes docentes que trabajan en el Programa FinES 2 en los distintos establecimientos educativos de la Dirección General de Cultura y Educación (C.E.N.S)”. Bajo el lema de facilitar la gestión institucional el documento presenta, a modo de instructivo, los requerimientos para la contratación y seguimiento de los y las docentes (Circular Técnica N° 5 - 7 de abril de 2016) y habilita la posibilidad de realizar el contralor de manera digital (Circular Técnica N°6 - 12 de julio de 2016). Otra novedad para los docentes del Plan es que, a fines de ese año, se aprueba una nueva normativa que plantea homologar la designación de los y las docentes tutores con la de los y las profesores de las escuelas secundarias. En este sentido, la Resolución N.º 115 (con fecha del mes de noviembre del año 2016) establece que el acceso y nombramiento de los y las docentes estará bajo la órbita de la Secretaría de Asuntos Docentes y se confeccionarán tres listados diferenciado según orden de mérito; mientras que se sostiene el requerimiento de la presentación de un proyecto pedagógico (Anexo V- Res. N° 115/16).

El reordenamiento del Plan requiere también de nuevos criterios y pautas para la supervisión territorial. En esta línea se emite la Circular Técnica N° 7 (11 de octubre 2016) que establece en principio las dimensiones de las tareas que debe desarrollar el Inspector de Enseñanza, y luego presenta el “Proyecto educativo de supervisión”. Dicho proyecto será la herramienta para la planificación de los inspectores de la modalidad y en él se especifica tener en cuenta los informes y la agenda de trabajo, principalmente las visitas a las comisiones de FinES. Por último, se presentan orientaciones generales sobre la supervisión del director y se presentan los dispositivos de intervención pedagógica: el informe de vista y todos los componentes que estos deben contener. Esta circular técnica cuenta con una extensión mayor a las otros cinco y establece una serie de indicaciones destinada a los inspectores de la modalidad de educación de adultos.

De ese modo, el involucramiento de diferentes sectores de la sociedad civil, entre ellos organizaciones sociales y agrupaciones político-partidarias para la difusión e implementación del Plan en el territorio que tenían un alto protagonismo en la gestión



anterior se vio cercenado por la sospecha de que se hacía un uso indebido (clientelar y/o dogmático) del programa. El protagonismo que el lugar de la supervisión ocupa en la nueva gestión entendemos que abona a esa sospecha. En esta línea, Southwell (2019) afirma que la sospecha fue una característica que se puso de manifiesto durante el gobierno de Cambiemos: “*evidenció un camino contrapuesto al derecho: todo/a trabajador/a pasó a ser- antes que nada-puesto bajo sospecha*” (ibíd.3). Hubo también distintas notas publicadas en medios periodísticos que apuntaban al desprestigio del Plan y que abonaron a este manto de sospecha.

*Clarín e Infobae comparten no solo el enfoque sino también el tono agresivo y virulento hacia el plan FinES. El diario de la familia Noble se refiere a él como una forma sencilla y breve para que adolescentes con escasa propensión al estudio obtengan el título secundario. De hecho, habla del Plan como una forma “expres” para graduarse. Infobae no se queda atrás y sostiene que FinES “produce ignorantes con título” y que el Plan es hijo de “política punteril, no educativa”. Además, plantean que es la estrategia del Gobierno para “generar un ejército de analfabetos funcionales con título secundario” (Sosa, 2016:6)*

En el año 2017, la Dirección General de Cultura y Educación aprueba la Resolución N° 713 que extiende el Plan FinES 2 hasta el año 2019 y establece que la Subsecretaría de Educación, a través de la Dirección de Adultos, es la encargada del desarrollo, planificación, implementación y coordinación del Plan. Los aspectos novedosos de esta normativa respecto de la anterior (Resolución N° 444/12) son principalmente el aumento de los días de cursada (tres, en vez de dos) y la ampliación de la carga horaria. Otra novedad es que permite que los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) sean sedes del Plan, además de las instituciones de nivel primario o secundario de la modalidad, y los espacios públicos y/o privados que reúnan las condiciones necesarias para el desarrollo de las clases, siempre que cuente con la verificación de la inspección distrital de adultos.

En sintonía con el propósito de reordenar el Plan, la Resolución N° 713 busca resaltar la presencia de “lo escolar” en contraposición al paradigma de la gestión anterior donde las comisiones del Plan podían funcionar en lugares diversos, revalorizando el hecho que esta distancia con “lo escolar” hacía más amigable la propuesta, en especial para quienes la escuela representó un lugar de exclusión a lo largo de sus trayectorias educativas (Abritta, 2017; Crego, M. y González, F., 2015). Como señala Feijóo

(2018:22) *“se trata de acercar la estructura al sistema y los cursos a formatos escolares tradicionales, sin abandonar los principios orientadores de carácter social y comunitario del plan”*.

Haciendo alusión a la necesidad de institucionalizar el Plan FinES 2, la nueva gestión de gobierno introdujo una serie de medidas que transformaron significativamente la política en cuestión. Si bien se le dio continuidad al programa se buscó cambiar su impronta inicial. La gestión buscó que el Plan FinES dejara de ser un programa socioeducativo para convertirlo en un programa educativo, en este sentido Feijoó (2018) afirma:

*“el objetivo de las autoridades educativas del gobierno bonaerense fue lograr la reapropiación del programa, la definición de nuevas características de funcionamiento y, junto con ello, el reposicionamiento del rol de los inspectores como autoridades pedagógicas, en equipo con los coordinadores de diferente nivel, como autoridades administrativas del mismo”* (ibíd.46)

El “reordenamiento” planteado en las sucesivas circulares técnicas consistió principalmente en instalar instrumentos de control y desvincular a determinados actores de la gestión del Plan, o limitarlos en sus funciones. En este sentido, el Ministerio de Desarrollo Social fue desplazado y se reconfiguraron las funciones de las contrapartes sociales y gubernamentales a cargo de las sedes. Esto impactó directamente en el gobierno del Plan donde la toma de decisiones pasó a estar a cargo exclusivamente de la Dirección de Adultos y el proceso de elaboración de agenda se dio en una sola dirección: de arriba hacia abajo (Rovelli, 2018). El proceso “*top down*” se puede observar en la redefinición del lugar que ocuparon los distintos actores en la transición de una gestión a otra, donde se fortalece el área educativa con el protagonismo de los inspectores y se debilita el área “social” donde desaparecen o desdibujan la figura del “tallerista de Desarrollo Social” y de los gobiernos municipales, en los casos en que estaban involucrados. El reordenamiento del Plan se proponía dos objetivos claros: *“despolitizar el FinES 2 y poner orden en su dimensión administrativa y pedagógica”* (Feijoó, 2018:47).

En sintonía con el clima de época, la evaluación ocupó el lugar de regulador estratégico del sistema educativo (CADE, 2017) que no sólo imponía la lógica del control, sino que permitía justificar las medidas de ajuste en post de un Estado eficiente. En este sentido el Plan sufrió una serie de recortes que consistieron particularmente en la revisión de las sedes habilitadas y en la apertura de comisiones.

Según Barroso (2005) en los modos de regulación post-burocrática el término "regulación" busca consagrar simbólicamente otro lugar para la intervención del Estado en la implementación de las políticas públicas. Este nuevo rol regulador del Estado sirve para diferenciar las propuestas de "modernización" de la administración pública con las prácticas tradicionales de la burocracia. Para el autor "*la "regulación" (más flexible en la definición de procesos y más rígida en la evaluación de la eficiencia y la efectividad de los resultados) sería lo opuesto a la "reglamentación" (centrada en la definición y el control a priori de los procedimientos y relativamente indiferente a las cuestiones de calidad y resultados)*" (ibíd.727). Podríamos decir que el reordenamiento del Plan que se llevó adelante en el período 2015-2017 está contenido en las dos definiciones de "regulación" en tanto proponía mayor control de los procedimientos y suponía que esto impactaría positivamente en los resultados.

Entendemos que el reordenamiento del Plan buscaba principalmente debilitar la raíz política-territorial característica de su génesis. El incremento de la burocratización del Plan y el mayor control sobre el territorio (las sedes) contribuyeron a este propósito. Igualmente, no se debe soslayar que en la gestión anterior la masividad del Plan no estuvo acompañada por una gestión administrativa (burocrática) y pedagógica acorde a los alcances de la política, según pudimos observar en la literatura consultada, ambas cuestiones importantes en tanto está en juego la concreción de un derecho que finalmente se plasma en una certificación que lo acredita.

### 3.4. Palabras de cierre

Entendemos la gobernabilidad como “*un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz*” (Camou, 2001:36). Es decir, la gobernabilidad hace referencia a “cómo se gobierna” y tiene en cuenta las relaciones de fuerza, reglas e instituciones y el nivel de conflicto que esas reglas permiten afrontar. Mientras que la gobernanza hace referencia a la acción del gobierno, es decir, es la capacidad técnica del Estado para dar respuestas a las demandas sociales. En palabras de Aguilar Villanueva, la gobernanza sería “*como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones*” (citado por Mayorga y Córdoba, 2007). En este sentido Mayorga y Córdoba recomiendan limitar el uso del concepto de gobernanza “*para el análisis de las relaciones Estado y sociedad en sus distintos niveles jurisdiccionales cuando el objeto se refiere a políticas públicas*” (2007:9).

Las *decisiones* adoptadas por las distintas gestiones de gobierno para la formulación e implementación del Plan FinES 2 responden a distintos modos de gobernanza. Fontaine (2015) entiende que la “*gobernanza se vuelve un arte de coordinar*” (ibíd. 68) en tanto pivotea entre la capacidad de coerción, intercambio y negociación. Desde una concepción centralizada del poder, el Estado se ocupa de dirigir y controlar. En cambio, si entendemos que utiliza el poder para ocuparse de atender las demandas de los actores no estatales para anticiparse a los conflictos y reorientarlos a una solución, no implica que el Estado pierde poder, sino que cambia el modo de ejercerlo. Podemos decir que el primer período del Plan FinES 2 prevaleció la estrategia de intercambio y negociación para llevar adelante la política mientras que el segundo período estuvo atravesado mayoritariamente por la acción coercitiva. Se trata de *estilos de política* disímiles en la manera de *incidir en la realidad social* (ibíd.71).

Abordar esta política de manera secuencial nos permite entenderla como un proceso complejo en el cual se articulan distintas dimensiones: instituciones, instrumentos y actores. La definición y alcances de estas dimensiones los define el gobierno educativo y la correlación de fuerzas presentes en su conformación. A su vez, el rol asignado a los distintos actores en el proceso de la política pública nos permitió comprender qué rumbo adoptó la política en los distintos períodos de gobierno.

Considerando que las instituciones son parte de una matriz política determinada, para este abordaje del Plan FinES 2 en dos gestiones de gobierno resultó necesario enfocarnos en las estructuras donde las instituciones se sitúan y desde donde operan.

Para Acuña (1995) una matriz es “*una estructura o ambiente donde una actividad o proceso particular ocurre o se desarrolla*”, y específicamente, una **matriz política** es un sistema de variables y exigencia que: “*fija los límites de factibilidad para la realización de los intereses de grupos sociales y el alcance de ellos objetivos de actores políticos; define probabilidades diferenciales para la realización de esos intereses y el alcance de los objetivos factibles; y brinda a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan o deberían funcionar las relaciones sociales*” (ibíd.15).

Las instituciones no funcionan de manera independiente, están sujetas a una base material de la sociedad y sus variables. La estructura social y económica son claves a la hora de definir las propiedades de la matriz ya que las condiciones estructurales fijan el campo de posibilidad (Acuña y Chudnovsky, 2013:29). Por esta razón los autores sostienen que una matriz política está constituida por un sistema de variables que contiene al menos tres componentes:

- 1- *Socio Estructurales: Condiciones, económicas y sociales, que fijan los límites de la factibilidad para que puedan desplegarse estrategias / comportamientos que permitan alcanzar objetivos y realizar intereses.*
- 2- *Político Institucionales: Conjunto de mecanismos organizacionales y jurídico institucionales que otorga forma política a la capacidad o el poder de todo grupo sociopolítico para organizarse y definir tanto sus intereses comunes como los objetivos y estrategias funcionales a estos.*
- 3- *Ideológico Culturales: Estrategias y comportamientos que resultan de una intencionalidad; aquello que los actores (re) conocen como factibilidad y probabilidad de éxito para cumplir sus objetivos e intereses.*

Enfocarnos en la matriz política que contuvo al Plan FinES 2 en cada uno de los períodos de gobierno bajo análisis nos permite revisar lo trabajado en este capítulo. Como pudimos observar, las condiciones económicas y sociales son opuestas en un período y en otro; en este sentido a lo largo del trabajo se describió el rol que ocupó el Estado en cada período de gobierno y como esto influyó en la definición de las políticas en general y de las políticas educativas en particular.

Vale recordar que en el período posneoliberal se desarrolló un “*proceso de inclusión y de mejora en los niveles de vida al que pudieron acceder los grupos menos privilegiados de la sociedad, en particular los sectores populares*” (Kessler, Benza, 2020: s/n), donde a su vez, los sectores populares fueron convocados a formar parte del Estado a través de las organizaciones sociales (Cortes, 2008). Nos interesa resaltar, particularmente, que fue en este contexto que se diseñó el Plan FinES 2, y fue allí donde radicó principalmente su éxito. Si bien, el gobierno de CAMBIEMOS estableció mayores controles y nuevas funciones para los actores responsables de la implementación del Plan no modificó la estructura original del programa. Es decir, el Plan FinES 2 requirió para su funcionamiento de las organizaciones sociales (civiles) territoriales en ambos gobiernos.

La dimensión que sí sufrió modificaciones fue la referida a la variable político institucional que incidió directamente en la *forma política de organizarse y definir los intereses* de los sectores populares. El desplazamiento del Ministerio de Desarrollo Social como actor clave del programa se puede explicar en el marco de la (re) centralización de los instrumentos de la política educativa en donde el Gobierno le corresponde a una sola cartera, el Ministerio de Educación, el cual nuclea el poder de decisión.

Teniendo en cuenta las categorías expuestas sobre el sistema de variables, presentamos a continuación un cuadro comparativo de los dos períodos de gobierno bajo análisis en relación con la matriz política correspondiente a cada uno:

Período	Plan FinES 2		
	Sistema de variables: MATRIZ POLÍTICA		
	Socio Estructurales	Político Institucionales	Ideológico Culturales
2010-2014	Etapa de cierta estabilidad económica	Aprobación de nuevas leyes - Reconocimiento de derechos	Reconocimiento/integración de los sectores populares
	Revalorización de lo colectivo	Descentralización “bottom-up”	Promoción de una sociedad politizada
	Ampliación del Estado	+Autonomía	Democratización
2015-2017	Etapa de ajuste y devaluación	Continuidad	“Sospecha” sobre los sectores populares “politizados”
	Revalorización de lo individual	Centralización “top down”	Meritocracia
	Achicamiento del Estado	+Regulación	Selectividad

Fuente Cuadro: elaboración propia

Como pudimos observar, los principales cambios en la formulación e implementación del Plan FinES 2 se dieron en dos aspectos instrumentales de la política (Fontaine, 2015). En primer lugar, en el aspecto **de autoridad**, que comprende las normas y el sistema legal que contiene a la política pública, y, en segundo lugar, en el aspecto **de organización**, que comprende a las personas e instituciones responsables de la política pública.

Para graficar qué lugar ocuparon los distintos actores involucrados en la implementación del Plan presentamos un cuadro comparativo que muestra a *grosso modo* la dimensión de cada uno en cada período.

2010-2014	2015-2017
Ministerio de Educación de la Nación	Ministerio de Educación y Deporte de la Nación
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	
Subsecretaría de Educación – Dirección General de Cultura y Educación (PBA)	Subsecretaría de Educación - Dirección General de Cultura y Educación (PBA)
Dirección de Adultos (PBA)	Dirección de Adultos (PBA)
Supervisores (PBA)	Supervisores (PBA)
Organizaciones Sociales (PBA)	
Referentes (PBA)	Organizaciones Civiles (PBA)
Docentes (PBA)	Referentes (PBA)
Estudiantes (PBA)	Docentes (PBA)
	Estudiantes (PBA)

Fuente Cuadro: elaboración propia

Interesa resaltar el lugar preponderante que tuvieron las organizaciones sociales en los inicios del Plan, así como los y las Referentes (de sede, territoriales), cuestión que está directamente vinculada a la presencia del Ministerio de Desarrollo Social como un actor clave en la **organización** de la política.

Entretanto, en el período 2015-2017 fueron las y los Supervisores quienes ocuparon un lugar preponderante, cuestión que responde directamente a la decisión de la gestión de gobierno de una mayor institucionalización, requerida por el propósito de reordenamiento del Plan. En este reordenamiento, las organizaciones civiles y los y las referentes (es decir, *la pata territorial* del programa) siguen ocupando un lugar clave, aunque “encorsetados” por las regulaciones y controles de las y los supervisores.



Por último, nos interesaba mostrar el lugar que ocupan los y las estudiantes. Si bien son considerados actores claves en ambos períodos, la diferencia principal radica en variación de la matrícula del Plan. La retracción de la cantidad de personas inscriptas en el Plan FinES 2 en el período 2015-2017 se puede deducir de la disminución en el número de comisiones habilitadas que pasaron de 9.800 en el año 2015 a 6.362 en el año 2017 (Feijoó, 2018).

En relación con los y las docentes, vale mencionar que el “reordenamiento” del Plan favoreció en gran medida las condiciones de contratación, en tanto se esclarecieron y agilizaron los circuitos burocráticos, lo cual a su vez permitía anticipar la demanda y prever que cantidad de docentes se requerirían. Igualmente, al tratarse de un programa, no es posible asegurar condiciones de estabilidad en tanto no existe una estructura de planta orgánico-funcional.

## CONCLUSIONES

Según pudimos observar, la Educación de Jóvenes y Adultos ocupó un lugar de relevancia a partir de la aprobación de la Ley Nacional de Educación N° 26.206 (LEN), no sólo porque adquirió el estatus de modalidad dentro del sistema sino también porque el establecimiento de la obligatoriedad del nivel secundario interpeló al sistema educativo a dar una respuesta a aquellos ciudadanos que no habían culminado este nivel. Podemos decir que la EDJA, durante el *período posneoliberal* (Kessler y Benza, 2020), se convirtió en una *cuestión socialmente problematizada* (Oszlak y O'Donnell, 1981) y tuvo un lugar en la agenda estatal, lo cual se puede evidenciar en las distintas políticas de terminalidad educativa que se llevaron adelante en esos años.

Este impulso en el avance de políticas destinadas a la EDJA se desaceleró a partir del año 2015 con el cambio de gestión de gobierno (nacional y provincial). Esta desaceleración responde principalmente a la retracción del Estado en cuestiones relativas a la educación, el incumplimiento de destinar el 6% del PBI a educación establecido por la LEN es el mejor indicador de esta afirmación. Según la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE) las políticas educativas del macrismo no favorecieron la ampliación del derecho a la educación fundamentalmente porque se contrajo el financiamiento educativo y porque hubo una menor presencia del Estado nacional a la hora de atender problemáticas educativas.

Los sectores populares organizados también tuvieron otro reconocimiento por parte del Estado durante el *período posneoliberal*. Las demandas y reclamos que los movimientos sociales llevaron adelante durante años encontraron un lugar en la agenda estatal que se tradujo en políticas públicas destinadas a los sectores populares, de la cual formaron parte como destinatarios y en muchos casos también como gestores (Cortes, 2008; Perelmiter; 2012; Vommaro; 2017): el caso del Plan FinES 2, como pudimos ver, es una expresión de esto.

En el *período posneoliberal* se llevaron adelante múltiples iniciativas estatales que, desde el paradigma de la inclusión, impulsaron distintas políticas destinadas a garantizar derechos. En este sentido podemos mencionar las vinculadas a la extensión de la obligatoriedad escolar, las que promueven el reingreso a la escuela, las que defienden que la escolarización sea parte de las condicionalidades para acceder a programas sociales de transferencias de ingresos, entre otras.

El campo del derecho, como toda ciencia social, es dinámico y se enmarca en un contexto histórico social determinado. Las normas son el resultado de disputas y tensiones que se producen en contextos cambiantes producto de las luchas de poder, y representan mensajes simbólicos donde se pueden evidenciar qué lugar ocupa una cuestión (social) en la agenda estatal. Nuestro trabajo estuvo atravesado por el análisis de normativas, donde pudimos ver que la elaboración, interpretación, implementación de las políticas públicas son resultados del juego de poder, que a su vez representan la síntesis de consensos construidos y es a través del Estado que se institucionalizan (Aguilar Villanueva, 1993).

Para entender la formulación e implementación del Plan FinES 2 fue necesario indagar en las instituciones políticas del gobierno educativo en cada período analizado; éstas, como vimos, son las encargadas de fijar las reglas y regular la distribución de poder. Por otro lado, fue necesario identificar a los actores involucrados en la política educativa para resaltar los distintos intereses desplegados según la capacidad estratégica de éstos (Acuña y Leiras, 2005).

La categoría de matriz política nos permitió abordar el análisis del Plan FinES 2 en cada uno de los períodos de gobierno bajo análisis a partir de la comparación de las condiciones económicas y sociales (componente socio estructural) en las que se desarrolló, los mecanismos organizacionales y jurídico institucionales que lo contuvieron (componente político institucional), y las intenciones implícitas en su formulación e implementación (componente ideológico- cultural).

Las políticas no dicen qué hacer, sino que crean las circunstancias (Ball, 2006). En este sentido, la revisión de literatura sobre el tema y de la normativa vigente en los distintos períodos analizados da cuenta que las políticas de EDJA en general, y de terminalidad educativa en particular, constituyen un asunto relevante dentro de la agenda estatal en la última década. Podemos afirmar que el Plan FinES 2 significó un gran aporte para el diseño de políticas educativas, que pudo tomar lo mejor de la tradición de las políticas destinadas al sector, la intersectorialidad, y que a partir de “lo novedoso” del dispositivo propuesto (y del éxito que este tuvo) abonó a la discusión vigente sobre los formatos y regímenes de la escuela secundaria. Asimismo, es necesario que las políticas educativas destinadas a los y las jóvenes y adultos se propongan, además de un dispositivo novedoso, discutir y elaborar un proyecto pedagógico-didáctico que atienda a las

características de vida de los y las destinatarias pero que no eluda la cuestión de la formación.

Habrà que ver qué lugar ocupa el Plan FinES en la agenda del gobierno que asumió en diciembre de 2019. Podemos decir que esta propuesta de terminalidad educativa para jóvenes y adultos es la más significativa de los últimos años y, observando que dos gobiernos -antagónicos- la llevaron adelante, la propuesta es viable pero también, y fundamentalmente, mejorable. La continuidad de esta política en esta nueva gestión cuenta con la ventaja de poder considerar los errores y los aciertos, lo que permitirá su mejoramiento y consolidación. Esperamos que nuestro trabajo pueda aportar, humildemente, en este sentido.

Sigue siendo un desafío, y también una deuda para el campo de la EDJA, la necesidad de desarrollar contenidos que contemplen la especificidad de la modalidad, acompañados de una pedagogía y una didáctica que se diferencien del nivel primario y secundario (destinados a niños, niñas y adolescentes). Esto a su vez, debería estar acompañado de capacitaciones que permitan a los y las docentes que trabajan en la EDJA abordar esos contenidos con solvencia y sin prejuicios, es decir advertir que los destinatarios de la EDJA no son sólo “excluidos sociales que hay que contener” si no que, y, ante todo, son sujetos de derechos. Para esto es necesario, y fundamental, destinar recursos que permitan realizar investigaciones, sistematizar resultados, elaborar propuestas didácticas, diseñar capacitaciones, etc. Retomando la cuestión de la inclusión con la cual esta política se identifica, el problema no es sólo como incluir, sino proponer nuevas perspectivas que permitan desestabilizar los cimientos que permiten que la exclusión tenga lugar (Camillioni, 2008).

Por último, consideramos que este trabajo podría complementarse con entrevistas a los diversos actores involucrados en el diseño e implementación de la política; sus perspectivas y compromisos adquieren un significado metodológico en tanto nos permite entender intereses y racionalidades que enriquecerían el análisis (Fontaine, 2005). Contar con la voz de los y las participantes del proceso de toma de decisión de la política es una posibilidad abierta para próximos trabajos.

## BIBLIOGRAFÍA

**Abritta, Ariadna (2017)** “Creación de Alternativas Pedagógicas para el Ejercicio del Derecho a la Educación en Jóvenes y Adultos: El Caso del Plan FinES en la Provincia de Buenos Aires”. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-73782017000200003](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-73782017000200003)

**Acosta, Felicitas (2007)** “La configuración de la escuela secundaria en la Argentina: tendencias históricas nacionales en el marco de las tendencias internacionales”. XI Jornadas Interescuelas- Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.

**Acosta, Felicitas (2013)** “Educación secundaria en perspectiva comparada: aportes para pensar una agenda de cambio en los países del Cono Sur”. Educação Unisinos, vol. 17, núm. 3, septiembre-diciembre, 2013, pp. 184-198 Universidade do Vale do Rio dos Sinos São Leopoldo, Brasil.

**Acosta, F. y Terigi, F. (2015)** “Experiencias de cambio en la escuela secundaria con foco en las políticas destinadas a la reinserción y permanencia de los jóvenes en la escuela en América Latina y en Europa”. España: Publicaciones EUROsoCIAL. Serie Estudios. Área Educación

**Acuña, Carlos (1995)** “Introducción. La nueva matriz política argentina”. En La nueva matriz política argentina. Ediciones Nueva Visión SAIC.

**Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013)** “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno y actores en la política argentina. Acuña, Carlos (comp.) Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

**Acuña, C. y Leiras, M. (2005)** “Subsistema de Gobierno Educativo”, en Programa de Evaluación de Sistemas Educativos, Fundación Konrad Adenauer – Consorcio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos (CLESE), Buenos Aires.

**Aguilar Villanueva, Luis (1992)** “Estudio introductorio”. En: La hechura de las políticas, México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editor.

**Aguilar Villanueva, Luis (1993)** “Estudio Introductorio”. En Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Aguilar Villanueva, Luis (comp.) Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México D. F

- Auyero, Javier (2001)** La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo. Ediciones Manantial
- Ball, Stephen (2006)** “Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional”. Currículo sem fronteiras, Vol 6 n° 2.
- Banco Mundial (1997)** “El Estado en un mundo de transformación”. Informe sobre el Desarrollo Mundial, Washington, Oxford University Press
- Baqueros, R. ...[et.al.] (2009)** “Variaciones del Régimen Académico en Escuelas Medias con Población Vulnerable. Un Estudio de Casos en el Área Metropolitana de Buenos Aires” Autores: Baqueros, R. Terigi, F.; Toscano, A.M.; Briscioli, B. y Sburlatti, S. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación - Volumen 7, Número 4
- Baraldo, Natalia (2016)** “Escuela media, conocimiento y trabajadores. Los CENS de la DINEA en los 70” en Polifonías Revista de Educación - Año V - N° 9 – pp. 178-202
- Bargas, Noelia (2019)** “El Plan Fines II. Una propuesta alternativa de finalización de estudios secundarios”. 1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas - Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín, 2019.
- Barroso, Joao (2005)** “O Estado, a Educação e a regulação das políticas públicas”, en Educação e Sociedade Vol. 26, Nro. 92, Especial – Out. Campinas. [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302005000300002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302005000300002&script=sci_arttext)
- Bottinelli, Leandro (2017)** “Educación y desigualdad. Un repaso por algunos aportes de la sociología de la educación en la Argentina” Revista Sociedad 37. pp. 95-112
- Braslavsky, Cecilia (2019)** “La discriminación educativa en Argentina”; prólogo Inés Dussel et. Al- 1ª ed revisada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. UNIPE: Editorial Universitaria
- Brusilovsky, Silvia (2006)** Educación escolar de adultos. Una identidad en construcción. con la colaboración de María Eugenia Cabrera Noveduc, Buenos Aires
- Brusilovsky, S y Cabrera M.E. (2005)** “Cultura escolar en educación media para adultos Una tipología de sus orientaciones” En Convergencia. Revista de Ciencias Sociales. N° 38 Año 12 mayo-agosto- México pp. 277-311
- Brusilovsky, S, Cabrera, M.E. y Kloberdanz, C. (2010)** “Contención. Una función asignada a las escuelas para adultos”. En Revista Interamericana de Educación de Adultos. Año 32. N° 1

**Burgos, Alejandro (2015):** “Jóvenes, educación y trabajo. Acerca del Plan FinEs como estrategia de inclusión social y laboral”. 12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. 5, 6 y 7 de agosto de 2015, Buenos Aires, Argentina.

**Burgos, Alejandro (2016)** “Jóvenes y dispositivos de inclusión social en la Argentina actual”. Ponencia XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

**Brunetto, C. Kurlat, S. y Lozano, P. (2014)** “Contribuciones y límites para la inclusión y el cumplimiento del derecho a la educación en el Plan FinEs 2S desde la perspectiva de docentes y estudiante” Encuentro Latinoamericano “La educación de Jóvenes y Adultos en América Latina” Organizado por: Ministerio de Educación. Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad Nacional de Quilmes, y Universidad Pedagógica (UNPE). Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**Cabrera, María Eugenia (2006)** “El campo de la educación de adultos. Su diversidad conceptual y política”. En Educación escolar de adultos. Una identidad en construcción. Brusilovsky, Silvia. Buenos Aires: Noveduc.

**CADE (2017)** “El derecho a la educación en Argentina. ¿Hacia dónde van las políticas educativas actuales?” Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE). Buenos Aires, Argentina

**Camilloni, Alicia (2008)** “El concepto de inclusión educativa: definición y redefiniciones. Revista Políticas Educativas. V.2, N°1, Campinas” ISSN 1982-3207. <https://www.uepc.org.ar/conectate/el-concepto-de-inclusion-educativa-definicion-y-redefiniciones/>

**Camou, Antonio (2001)** Los desafíos de la Gobernabilidad. (Estudio preliminar y compilación) México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.

**Canelo, P. y Castellani, A. (2018)** “La “puerta giratoria” en el gabinete nacional. Conflictos de intereses y riesgos de captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri”. Observatorio de las Elites Argentinas. IDAES-UNSAM

**Castel, Robert (1997)** La Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado. Buenos Aires, Paidós.

**Cortés, Martín. (2008)** Movimientos sociales y Estado en Argentina: entre la autonomía y la institucionalidad. CLACSO.

**Crego, M. L. y González, F. M. (2014)** “Las huellas de la experiencia. El Plan FinES2, jóvenes, educación y trabajo”. En Inventar lo (im) posible. Experiencias pedagógicas

entre dos orillas. Martinis, P. y Redondo, P. (2014) Editorial La Crujía, Buenos Aires (en prensa).

**Crego, M. L. y González, F. M. (2015)** “Nuevas oportunidades como experiencia. Jóvenes y desigualdad en el caso del Plan FinES2 en el Gran La Plata”, en Revista Cuestiones de Sociología n° 13.

**Crego, M. L. y González, F. M. (2018)** “La temporalidad escolar en cuestión. Negociaciones en una escuela secundaria y en un Plan FinES2”. En Propuesta Educativa.

**Cuestas, Paula (2014)** “Yo quiero mi título. La perspectiva de los alumnos y alumnas del Plan FinES 2 de La Plata sobre su paso por esta experiencia educativa”. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica.

**Crespo, Lucas (2017)** “Plan Fines II. Experiencia de inclusión educativa para jóvenes y adultos. Una Mirada con enfoque pedagógico: entre la etnografía y el análisis de matrices de datos”. Tesis de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

**Cunill-Grau Nuria (2014)** “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual” Gestión y Política Pública 23. Volumen XXIII. Número 1. I Semestre DE 2014. pp. 5- 46

**D’Amico, María Victoria (2010)** “La experiencia y sus múltiples temporalidades. Dinámicas de organización local en torno a planes sociales: una mirada desde la cotidianidad”. Tesis de Maestría. IDES-UNGS, Los Polvorines.

**Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos (1997)** V Conferencia internacional de educación de adultos.

**De La Fare, Mónica (2011)** Investigaciones y estudios en torno a la Educación de Jóvenes y Adultos en Argentina: estado del conocimiento DiNIECE / Serie Informes de Investigación N° 3.

**De La Fare, M.; Rovelli, L.; Atairo, D. (2016)** “Innovaciones en las políticas nacionales de Educación de Jóvenes y Adultos (EJA): el Programa FinES en Argentina y el PROEJA en Brasil”. Horizontes, 34 (3) pp. 7-21. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.9805/pr.9805.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9805/pr.9805.pdf)

**De Piero, Sergio (2012)** “Los años kirchneristas: Recentralizar el Estado” Revista Aportes para el debate, año 18, N° 30, pp. 169-180.

**Di Bastiano, Rocío (2014)** “El brazo ortopédico del Estado. Reflexiones en torno a una experiencia de participación de una organización social en la implementación del Plan



FinES2 en la ciudad de La Plata”. Ponencia presentada en: *Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales*, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.

**Di Bastiano, Rocío (2015)** “Cuando las organizaciones sociales actúan como puentes: Un estudio sobre la implementación del Plan FinES”. Tesis de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica.

**Di Bastiano, R. y González, F. M. (2016)** “Estudiando cerca de casa”. Un acercamiento desde la perspectiva espacial a la experiencia del Plan FinES2 en la ciudad de La Plata”. En Revista Geograficando, 12 (2)

**Di Piero, Emilia (2014)** “¿Mérito y azar? Nociones de justicia distributiva y selección soft: el caso de una escuela secundaria tradicional frente al mandato inclusor.” Tesis de maestría. FLACSO Argentina.

**Di Piero, Emilia (2017)** “Métodos de admisión a la educación y concepciones de justicia distributiva: representaciones docentes en una escuela secundaria tradicional en Argentina”. Andamios. Revista de investigación social, Colegio de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. ISSN 1870-0063 Con referato. Disponible en: <https://andamios.uacm.edu.mx/index.php/andamios/article/view/584>

**Di Piero, Emilia (2018)** “Pasado y presente del nivel secundario: masificación y admisión”; en *Análisis de política educativa: Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina*. Suasnábar, Claudio, Rovelli, Laura, Di Piero, Emilia (coords). La Plata: Edulp. (Libros de cátedra. Sociales) Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.672/pm.672.pdf>

**Diez, C. ...[et.al.] (2015)** “Discutiendo categorías... acerca de los usos (y abusos) de los términos Inclusión y exclusión” Autores: Diez, C.; García, J.; Montesino, M.P.; Pallma, S. Paoletta, H. Boletín de Antropología y Educación. Año 6, Nro. 9 – pp. 33-39

**Díaz, Martín Pedro (2016)** “Acceso, experiencias y expectativas de los egresados del Plan Finalización de Estudios Secundarios (FinES) en profesorado secundarios”. Ponencia presentada en la IX Jornadas de Sociología. Universidad Nacional de La Plata. Ensenada, 5, 6 y 7 de diciembre de 2016.

**Dussel, Inés (2013)** “Qué lugar tiene la escuela media en la producción y reproducción de la desigualdad? Elementos para el debate”. Revista de política educativa: revista de investigación de la Escuela de Educación Buenos Aires: Universidad de San Andrés.

**Ezcurra, Ana María (2007)** “¿Que es el Neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente”. Buenos Aires: Lugar editorial.

**Facioni, C., Ostrower, L. A., y Rubinsztain, P. (2013).** “Cuando el Estado se hace presente: los Bachilleratos Populares a partir del Plan FinES”. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

**Faierman, F.; Garaño, I. (2015)** “El Plan FinES en el CIDAC: El compromiso de la universidad con las políticas públicas de inclusión educativa”. En Revista Espacios N° 51. Buenos Aires, noviembre 2015.

**Feijoó, María del Carmen (2018)** “Investigación evaluativa del plan FinES 2”. Serie de Documentos de Investigación 2- Secretaria de Evaluación Educativa- Ministerio de Educación

**Ferenaz, J. B. ...[et.al.] (2016)** “Bachilleratos populares & FinES: luchas por la inclusión, acción estatal y educación popular. Alternativas en un barrio popular”. Autores: Ferenaz, J. B., Crudi, R., Schenk, A., Solís, M. de los A., Ocampo, M. R. y Ambay Burgos Vaamonde, M. Ponencia presentada en el II Congreso de la Asociación Argentina de Sociología. Foro Sur-Sur “Las ciencias sociales en América Latina y el caribe hoy: Perspectivas, debates y agendas de investigación” Universidad Nacional de Villa María, Villa María, Córdoba.

**Finnegan, Florencia (2012)** “¿El carro antes que el caballo? Reflexiones sobre algunas demandas y condiciones en torno a la Educación de Jóvenes y Adultos” En Educación de Jóvenes y Adultos Políticas, instituciones y prácticas. Finnegan, F. ...[et.al.]; coordinado por Florencia Finnegan. 1° ed. Buenos Aires: Aique Grupo Editor.

**Finnegan, F. y Brunetto, C. (2014)** “Acá hay un trabajo político”: actores y relaciones en la producción del Plan FinES 2 Secundaria en la Provincia de Buenos Aires. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata.

**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, Segunda parte: Políticas públicas y educación, Cap. 1: La escuela secundaria obligatoria La Plata, UNIPE Editorial Universitaria, pp. 379-400.

**Finnegan, Florencia...[et.al.] (2014)** “Contribuciones y limitaciones del Plan "FinES 2 Secundaria". Perspectivas de estudiantes y profesores. Autoras: Brunetto, Cecilia; Kurlat, Silvina y Lozano, Paula –Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires

**Finnegan, Florencia...[et.al.] (2015)** “Estudiar la producción del Plan FinES 2 Secundaria en la Provincia de Buenos Aires. Abordajes, resultados e interrogantes en proceso”. Autores: Finnegan, F.; Brunetto, C., Lozano, P., Kurlat, S., Seminario Nacional sobre Desigualdades escolares, políticas sociales y territorios. Univ. de General Sarmiento- UNIPE, Los Polvorines, Pcia. de Bs. As. Disponible en: “Desigualdades educativas, territorios y políticas sociales” *Coord. Gluz y Steinberg*. UNIPE Editorial Universitaria. Año 2019 Formato: e-book /PDF - ISBN: 978-987-3805-37-0

**Finnegan, Florencia...[et.al.] (2018)** “La participación de organizaciones en la producción de políticas de Educación de Jóvenes y Adultos. El caso del Plan FinES 2 Secundaria en la Provincia de Buenos Aires. 2013-2017”. Informe de investigación UNIPE. Equipo: Brunetto, Cecilia.; Kurlat, Silvina.; Lozano, Paula, y Von Der Wettern, Eliana.

**Finnegan, F.; Pagano, A. (2007)** “El derecho a la educación en Argentina”. Buenos Aires, Argentina: Foro Latinoamericano de Políticas. Educativas-FLAPE.147

**Fontaine, Guillaume (2015)** El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos. Barcelona: Antrophos Editorial. Quito: FLACSO.

**Gallo, Gustavo (2014)** “Mutaciones en el gobierno de la educación: un análisis reciente desde el Ministerio de Educación de la Nación. Competencias, iniciativas, financiamiento y la dinámica relación con los sindicatos docentes (1991-2009)” Tesis de Maestría. Flacso

**García, Daniel A. (coord.) (2019)** “Didáctica y Pedagogía de la Educación Secundaria para Jóvenes y Adultos. Prácticas de Educación Popular en el sistema educativo formal”. Editorial Noveduc. Autores: Kevin Morawicki, Emilio López, Alicia Inés Villa, Patricia Corzo, María del Carmen Pessani

**García Delgado, D. y Gradin, A. (2017)** “Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina” en Documento de trabajo N° 5: El neoliberalismo tardío: teoría y praxis; compilado por Daniel García Delgado; Agustina Gradin. - 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso Argentina.

**Garriga Olmo, S. y Torres, M. A. (2017)** “Acerca del Plan FinES2: un estado de la cuestión 2013-2017”. Trabajo presentado en las III Jornadas de Jóvenes Investigadores en Educación- FLACSO/Argentina, 7 y 8 de agosto de 2017, CABA, Buenos Aires.

**Garriga Olmo, Santiago (2018)** “Creo que quería vivir la experiencia y la viví”: La experiencia universitaria en la carrera de Sociología de estudiantes egresadas del Plan FinES (2016-2018). XI Jornadas de Sociología FaHCE-UNLP, La Plata.

- Garriga Olmos, Santiago (2019)** “Dónde me metí”: experiencias de terminalidad educativa de mujeres estudiantes del Plan FinES en el Gran La Plata y de acceso y permanencia a la Universidad Nacional de La Plata (2015-2018)”. Tesis de Licenciatura
- González, Federico (2014)** “Jóvenes, educación y trabajo: Un estudio sobre las estrategias de vida de jóvenes trabajadores y estudiantes del Plan FinES2 en el Gran La Plata (2012-2013) [en línea]. Tesis de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica.
- González, Federico (2015)** Jóvenes y políticas públicas de terminalidad educativa: Un estudio sobre capital social y estrategias de vida; Universidad Nacional de Cuyo; Estudios sociales contemporáneos. URI: <http://hdl.handle.net/11336/10335>
- González, Federico (2018a)** “Volver a la escuela” para alcanzar el “bueno trabajo”. El ingreso a las fuerzas policiales y de seguridad como articular de futuros laborales posibles en jóvenes varones estudiantes del Plan FinES2 en Argentina. En *Última Década*, 48.
- González, Federico (2018b)** “El Plan FinES2. Elementos para el análisis de la terminalidad educativa” En *Análisis de políticas educativas Teorías, enfoque y tendencias recientes en Argentina*. EDELUP pp. 78-98
- González, Federico (2019)** “Volver a la escuela”: La política, el barrio y el trabajo en experiencias de terminalidad educativa de estudiantes del plan FinES en el Gran La Plata (2013-2017)- Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata.
- Gorostiaga, Jorge (2012)** “Las políticas para el nivel secundario en Argentina: ¿hacia una educación más igualitaria?” *Revista Uruguaya de Ciencia Política* vol.21 no.1 Montevideo.
- Hopp, Malena Victoria (2016)** “Potencialidades y límites del programa “Argentina Trabaja” en dos barrios populares del conurbano bonaerense”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*; Núm. 27 (16), Universidad Nacional de Litoral
- Isuani, Ernesto (1991)** “Bismark o Keynes Quien Es El Culpable - Notas Sobre La Crisis de acumulación” En *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Editorial Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Katz, Caludio (2016)** “El proyecto neoliberal en Argentina” *Mundo Siglo XXI*, revista del CIECAS-IPN ISSN 1870-2872, Núm. 41, Vol. XII, 2017, pp. 31-36
- Kessler, Gabriel (2014)** “Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013” *Colección Popular*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

**Kessler, G. y Benza, G. (2020)** “Nuevas clases medias: acercar la lupa” en Revista Nueva Sociedad N° 285 (enero – febrero) Disponible en línea: <https://nuso.org/articulo/nuevas-clases-medias-acercar-la-lupa/>

**Komański, Federico (2016)** “Precariedad y acción colectiva: Obstáculos y limitaciones para la conformación de espacios de organización docente en el Plan FinES 2 La Plata”. Tesis de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

**Krieger, Matías Nicolás (2015)** “La educación en los barrios: El Plan FinES. Un estudio de caso en la periferia platense”. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

**Kulfas, Matías (2014)** “La economía argentina, entre la «década ganada» y los «fondos buitres»”. Revista Nueva Sociedad No 254, ISSN: 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>

**Kurlat, S; Lozano, P.; (2014)** “Plan FinES 2S: Contribuciones y limitaciones al logro de la inclusión en el nivel secundario de jóvenes y adultos. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.

**Levy, E. y Bermúdez, A. (2012)** “De la empleabilidad a la autogestión. La relevancia de la educación formal en el programa “Argentina Trabaja”. En ¿Más derechos, menos marginaciones?: políticas sociales y bienestar en la Argentina. Gamallo y Pautassi compiladores, Biblos, Buenos Aires.

**López, Emilio (2015)** “El formato escolar en políticas de inclusión educativa: el caso del FinES 2”. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Investigación en Educación 7, 8 y 9 de octubre de 2015 CIFFyH – ECE FFyH – UNC, Córdoba

**López, Emilio (2017)** “Políticas de inclusión educativa: un estudio acerca del Plan FinES2”. Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación. Año 4, n° 6, mayo 2017.

**Mancebo, M.; Goyeneche, G. (2010)** “Las políticas de inclusión educativa: Entre la exclusión social y la innovación pedagógica”. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. EN: Actas. La Plata: UNLP. FAHCE. Departamento de Sociología.

**Marradi, A., Archenti, N, y Piovani, J.I (2010)** Metodología de las ciencias sociales. Edición revisada. Cengage Learning Argentina. Buenos Aires

- Mayorga, F. y Córdova, E. (2007)** “Gobernabilidad y gobernanza en América latina”. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html>
- Mekler, Iara (2015)** “Plan FinES 2 Secundaria. Apuntes para analizar la territorialización de un programa de inclusión educativa en el Conurbano Bonaerense”. XI Jornadas de Sociología. UBA.
- Nobile, Mariana (2016)** “La escuela secundaria obligatoria en Argentina: Desafíos pendientes para la integración de todos los jóvenes”. Disponible en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-22362016000100005](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362016000100005)
- Novick, S. Villela Paz, I. (2013)** “Las políticas educativas como texto y como discurso: el enfoque de Stephen Ball”. En Epistemologías de la política educativa. Posicionamientos, perspectivas y enfoques. Cesar Tello (coordinador y compilador). 1 ed. Campinas, SP: Mercado de Letras.
- Ornelas, Carlos (2003)** “Las bases del federalismo y la descentralización en educación” Revista Electrónica de Investigación Educativa. Vol. 5, No. 1
- Oszlak, O. y O’Donell, G. (1981)** “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” Documento de trabajo CEDES/ GE. CLACSO N°4
- Oszlak, Oscar (2009)** “Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico”. En Belmonte Alejandro (et. al.): Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2011)** La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional. Emecé. Buenos Aires.
- Paviglianiti, Norma (1999)** “Aproximaciones del desarrollo histórico de la política educacional” Buenos Aires: OPFYL.
- Pecarrere, Florencia (2014)** “Plan FinES 2: Algunas experiencias en la ciudad de La Plata”. Tesis de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Perelmiter, Luisina (2012)** “Burocracia, pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente” VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Perelmiter, Luisina (2017)** “Ganar proximidad. Estado, gestión social y territorio en la Argentina kirchnerista”. En Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la

crisis del orden neoliberal. Pucciarelli, A. Catellani, A. (Coord) Buenos Aires; Siglo Veintiuno editores.

**Pucciarelli, A. Catellani, A. (2017)** “Introducción. El kirchnerismo y la conformación de un régimen de hegemonía escindida”. En Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal. Buenos Aires; Siglo Veintiuno editores

**Rivas, Axel...[et.al.]. (2007)** “El desafío del derecho a la educación en Argentina: un dispositivo analítico para la acción” - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC. Verona Batiuk, Claudia Composto, Florencia Mezzadra, Martín Scasso, Cecilia Veleda y Alejandro Vera.

**Rodríguez, Lidia (1995)** “Pedagogía De la liberación y educación de adultos”. En Puiggrós, Adriana. (Dirección). Discursos Pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945-1955). Historia de la Educación Argentina Tomo VI, 1ª ed. 1996, 1ª reimpresión. Buenos Aires: Galerna.

**Rodríguez, Lidia (2003)** “El adulto como sujeto pedagógico y la construcción de nuevos sentidos”. En Puiggrós, Adriana. (Dirección). Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983). Historia de la Educación en la Argentina. Tomo VIII. Buenos Aires: Editorial Galerna

**Rodríguez, Lidia (2008)** “Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en Argentina”. México: Centro de Cooperación Regional para la educación de Adultos en América Latina y el Caribe.

**Rovelli, Laura (2018)** “Instrumentos para el análisis de políticas educativas”. En Análisis de política educativa: Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina. Suasnábar, Claudio, Rovelli, Laura, Di Piero, Emilia (coord). La Plata: Edulp. (Libros de cátedra. Sociales) Disponible en:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.672/pm.672.pdf>

**Ruiz, Guillermo (2013)** “El enforque jurídico normativo de la política educacional”. En Epistemologías de la política educativa. Posicionamientos, perspectivas y enfoques. Tello (coordinador y compilador). 1 ed. Campinas, SP: Mercado de Letras.

**Ruiz, Guillermo (2009)** “La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales” Revista de Educación, 348. Enero-abril, pp.283-307

**Sautu, R; Baniolo, P; Dalle, P; Elbert; R. (2005)** “Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología”. Buenos Aires: CLACSO libros.

**Scaletta, Claudia (2017)** “La recaída neoliberal: la insustentabilidad de la economía macrista”. Capital Intelectual; Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Scasso, M. y Scandalo, J. (2016)** “¿Cuántos jóvenes terminan la educación secundaria en la Argentina? Una aproximación a la situación actual y evolución reciente.” Ponencia presentada en Reunión Científica: “Desigualdad Educativas en la Educación Secundaria Post-Ley de Educación Nacional 26.206”, Universidad Pedagógica Nacional y el Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Buenos Aires, 27 de mayo de 2016. Recuperado de <http://unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2016/10/Scasso-Scandalo.pdf>

**Sirvent, M. Teresa (1996)** “Educación de jóvenes y adultos en un contexto de ajuste”. Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Año V, N° 9. pp. 65-72

**Sosa, Martín Pablo (2016)** “La escuela en letra de molde” En El Observador Dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE – pp. 5- 7.

**Southwell, Myriam (2019)** “El mérito como excusa. La modesta filosofía educativa del macrismo”. En Conversaciones necesarias N° 237. Disponible en línea: <https://conversacionesnecesarias.org/2019/03/03/el-merito-como-excusa/>

**Stoppami, N.; Baichman, A.; Santos, J.A (2017)** “Política educativa y neoliberalismo: el rol del Estado, la lógica mercantil y la construcción de subjetividades durante el macrismo en la Argentina”. Revista Pedagógica, Chapecó, v. 19, n. 42, pp 8-33.

**Suasnabar, Claudio (2018)** “Dossier Campo académico y políticas educativas en la historia reciente: a propósito del 30 aniversario de la revista Propuesta Educativa” Propuesta Educativa Número 50 – Año 27 – nov. 2018 – Vol.2 – pp. 39 - 62.

**Sucunza, Mariana (2016)** “La incidencia del Plan FinES 2 en las trayectorias educativo-laborales de las personas que participaron de esta experiencia”. Tesis de posgrado: especialización. Universidad Nacional de La Plata.

**Tedesco, C. Tenti Fanfani, E. (2001)** “La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades”. Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID Asistencia Técnica No Reemborsable N° ATN/SF6250-RG

**Tenti Fanfani, Emilio (2003)** “La educación media en la Argentina: desafíos de la universalización”. Buenos Aires: IPE-UNESCO Buenos Aires

**Tiramonti, Guillermina (2004)** “La configuración fragmentada del Sistema Educativo Argentino” en Cuadernos de Pedagogía N° 12, pp. 33 a 46. Rosario, Libros del Zorzal.



- Tiramonti, Guillermina; Montes, Nancy (2009)** Presentación La escuela media en debate: problemas actuales y perspectivas desde la investigación / Guillermina Tiramonti y Nancy Montes. - 1a ed. - Buenos Aires: Manantial
- Tyack, David; y Cuban, Larry (1995):** En busca de la utopía educativa. Un siglo de reformas en las escuelas públicas, México, FCE
- UNESCO (2003)** Overcoming exclusion through inclusive approaches in education. A challenge & a vision. Conceptual paper. ED.2003/WS/63 UNESCO document 134785, <http://www.unesco.org/education/inclusive>
- Varesi, Gastón (2016)** “Tiempos de restauración: Balance y caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses”. Realidad económica (302), pp. 6-34. En Memoria Académica.
- Velardez, Irma del Valle (2015)** “El programa educativo FinES 2 para Jóvenes y Adultos: ¿Un modo de inclusión social?”
- Veleda, Cecilia (2012)** La segregación educativa. Entre la fragmentación de las clases medias y la regulación atomizada. Buenos Aires, Stella- La crujía.
- Viego, Valentina (2015)** “Políticas públicas para la terminalidad educativa: el caso del Plan FinES en Argentina”. Source: Education Policy Analysis Archives. 11/30/2015, Vol. 23 Issue 116/117, p1-21. 21p.
- Villa, Alicia Inés (2019)** “FINES 2: Una pedagogía social, una pedagogía del territorio, una didáctica integrada” En Didáctica y Pedagogía de la Educación Secundaria para Jóvenes y Adultos. Prácticas de Educación Popular en el sistema educativo formal García, Daniel (coord.) pp. 27-38
- Viñao Frago, Antonio (2002)** Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios. Madrid, Morata.
- Vommaro, Gabriel (2017)** “La centroderecha y el «cambio cultural» argentino”, en revista Nueva Sociedad No 270, julio-agosto (en línea). Disponible en: [http://nuso.org/media/articles/downloads/COY1\\_Vommaro\\_270\\_bsT5zYx.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/COY1_Vommaro_270_bsT5zYx.pdf).
- Wanschelbaum, Cinthia (2013)** Historia de la Educación de jóvenes y adultos: El Plan Nacional de Alfabetización. Argentina, 1985-1989. Tesis doctoral. UBA
- Ziegler, S; Nobile, M. (2012)** “Personalización y escuela secundaria: Dinámicas de escolarización en diferentes grupos sociales”. Archivos de Ciencias de la Educación, 6. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.5929/pr.5929.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5929/pr.5929.pdf)

## **Normativa consultada**

**Leyes:** Ley de Transferencia de Servicios Educativos, N.º 24.049 (1991), Ley Federal de Educación N° 24.195 (1993), Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 (2005), Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006), Ley de Educación Provincial N° 13.688 (2007) (Ley N° 11.612).

**Resoluciones del Consejo Federal de Educación:** Resolución N° 22/07, Resolución N° 87/09, Resolución N° 118/10, Resolución N° 66/08, Resolución N° 178/16

**Otros:** Resolución N° 209 del Ministerio de Trabajo (2003), Resolución N° 178/2003 Programa Jefes y Jefas de Hogar, Resolución N° 3182/09 Resolución N° 2176/13 “Ellas Hacen”, Decreto 84/2014 “PROGRESAR” Decreto presidencial N° 1602/2009 AUH

**Resoluciones de la Dirección General de Cultura y Educación:** Resolución N° 1422/08, Resolución N° 3536/09, Resolución N° 3520/10, Resolución N° 444/12, Resolución N° 173/12, Resolución N° 1/15, Resolución N° 114/16, N° 115/16, Resolución N° 713/17, Resolución N° 828/2018

**Otras:** Disposición 99/12 Circular Técnica N° 2,3,4,5,6 y 7 DGCyE.

Decreto N° 165/2002 Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados / Decreto N° 565 2002