



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ACADÉMICA ARGENTINA**

**MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN EDUCACIÓN**

TÍTULO DE LA TESIS

***Redes de Integración Socioeducativa***

Políticas territoriales para la finalización de Estudios Primarios y Secundarios  
(Plan FinEs) en Argentina

AUTOR: TAGLIABUE AGUSTINA

DIRECTOR: DRA. GIOVINE, RENATA

FECHA: Marzo 2020

## Resumen

La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina a partir de la Ley de Educación Nacional 26.206/2006 constituye múltiples desafíos tanto pedagógicos como organizacionales por parte de las instituciones y actores que configuran el sistema. Desde este contexto, indagar lo socioeducativo conlleva a una construcción analítica compleja de las políticas públicas educativas enmarcando las trayectorias escolares interrumpidas de jóvenes y adultos en situación de vulnerabilidad social mediante propuestas de diversificación tanto de formatos, prácticas y significados educativos que irrumpen con tradiciones y políticas determinadas por las condiciones sociohistóricas en la que se produce.

En nuestro país, la experiencia de algunas iniciativas de cambios en el formato escolar tradicional es el Plan FinEs. La política educativa Plan FinEs forma parte de una nueva generación de políticas que pueden ser consideradas socioeducativas al constituirse en un *“programa transversal en el que conforman nuevas redes de integración para gobernar una pobreza que se acrecienta”* (Giovine, 2012).

Por consiguiente, el presente estudio tiene como objetivo central analizar el ciclo de política Plan FinEs como nueva red de integración socioeducativa para promover la finalización de los estudios primarios y secundarios de jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas en el Partido de Merlo del Conurbano Bonaerense entre los años 2018-2019. El ciclo de política del Plan FinEs nos lleva analizar espacios educativos que trascienden la misma práctica escolar, para así poder comprender el Contexto de Influencia, el Contexto de la Producción del Texto y el Contexto de la Práctica (Ball, 1994) en la que intervienen múltiples actores teniendo en cuenta los contextos sociales.

El campo empírico del estudio ha optado por un enfoque cualitativo-exploratorio utilizando la perspectiva socio- temporal para identificar los procesos y mutaciones que ha sufrido la política desde su puesta en acto hasta su trayectoria actual y perspectiva futura en el municipio en relación a las características socio- demográficas homogéneas y heterogéneas que lo constituye. Asimismo, se utilizan datos cuantitativos para comprender la situación social y educativa de la población que forma parte de la política, caracterizando a su vez, a la política socioeducativa del Plan Fines en relación a las estadísticas oficiales, provinciales y municipales.

**Palabras claves:** *Plan FinEs- Educación de Adultos- Red de Integración Socioeducativa- Ciclo de Política*

## Abstract

The obligation of secondary education in Argentina from the National Education Law 26.206/2006 constitutes multiple pedagogical and organizational challenges on the part of the institutions and actors that make up the system. From this context, investigating the socio-educational involves a complex analytical construction of educational public policies by framing the interrupted school trajectories of young people and adults in situations of social limitations through proposals for diversification of both formats, practices and educational meanings that break with traditions and policies thought by the socio-historical conditions in which it occurs.

In our country, the experience of some initiatives of changes in the traditional school format is the FinEs Plan. The educational policy Plan FinEs is part of a new generation of policies that can be considered socio-educational by becoming a “cross-cutting program in which new integration networks are formed to govern an increasing poverty” (Giovine, 2012).

Therefore, this study has as a central objective to analyze the Plan FinEs policy cycle as a new socio-educational integration network to promote the completion of primary and secondary studies of young people, adults and older adults with interrupted school trajectories in the Merlo del Buenos Aires conurbation between the years 2018-2019. The policy cycle of the FinEs Plan leads us to analyze educational spaces that transcend the same school practice, in order to understand the Context of Influence, the Context of Text Production and the Context of Practice (Ball, 1994) in which multiple actors intervene, taking into account social contexts.

The empirical field of the study has opted for a qualitative-exploratory approach using the socio-temporal perspective to identify the processes and mutations that the policy has undergone from its implementation to its current trajectory and future perspective in the municipality taking into account the homogeneous and heterogeneous socio-demographic characteristics that constitute it. Likewise, quantitative data is used to understand the social and educational situation of the population that is part of the policy, characterizing, in turn, the socio-educational policy of the Fines Plan in relation to official, provincial and municipal statistics.

**Keywords:** *FinEs Plan- Adult Education- Socioeducative Integration Network- Policy Cycle*

## *Agradecimientos*

A los Directivos y Equipo Docente de la *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, sede Argentina, por la formación académica y oportunidades brindadas en el desarrollo de la maestría.

A la Dra. Renata Giovine quien ha destinado su tiempo y predisposición humana, profesional y académica. Por su entrega, sus valiosas sugerencias y acertados aportes durante el desarrollo de la presente investigación.

A las Autoridades del Municipio del Partido de Merlo quienes me abrieron sus puertas en el abordaje territorial de la investigación.

A mi familia, mamá Etel, papá Roberto y hermano Facundo, quienes me han brindado su apoyo, tiempo y contención, no sólo en la elaboración de mi tesis, sino también en el recorrido de la maestría.

Por último, quiero agradecer a todas mis amistades que han estado presentes acompañándome tanto desde lo académico como desde lo personal.

*...a todos ustedes, un enorme agradecimiento*

## ***Redes de Integración Socioeducativa***

### Políticas territoriales para la finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs) en Argentina

Introducción .....	7
El espacio territorial como estrategia de desarrollo de las Políticas Educativas.....	17
Estrategia metodológica .....	19
<b>Capítulo I. Plan FinEs: Nuevas sendas para la finalización de los estudios primarios y secundarios</b>	
Introducción .....	26
Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) en Argentina como paradigma ideológico y pedagógico .....	27
<i>Debates sobre la EDJA durante la formación del sistema educativo nacional: 1880-1930 ...</i>	<i>27</i>
<i>Consolidación de la EDJA en el sistema educativo nacional: 1930-1945 .....</i>	<i>29</i>
<i>Nuevas prácticas y producciones en torno a la EDJA: las décadas de 1960-1970.....</i>	<i>30</i>
<i>Freire y la redefinición de la EDJA en tanto Educación Popular .....</i>	<i>32</i>
<i>Democratización de la EDJA en la década del 80.....</i>	<i>36</i>
<i>Nuevas transformaciones en la EDJA: 1990 hasta el 2019.....</i>	<i>37</i>
Educación de Jóvenes, Adultos y Adultos mayores en la Provincia de Buenos Aires.....	41
Plan FinEs: Nuevos formatos en la EDJA de la Provincia de Buenos Aires .....	45
<b>Capítulo II. Políticas territoriales para la finalización de Estudios Primarios y Secundarios en la Educación de Jóvenes y Adultos en el Partido de Merlo, Provincia de Buenos Aires</b>	
Introducción .....	49
Caracterización del Partido de Merlo.....	51
Evolución y Origen del Plan FinEs como nuevo ciclo de política educativa a gobernar en el Partido de Merlo.....	54
Gobierno Provincial y Municipal del Plan FinEs para la regulación educativa: 2018-2019 ...	58
Unidad Educativa de Gestión Distrital (UEGD) en la puesta en acto del Plan FinEs .....	67
Nuevas identidades territoriales en el marco de la organización institucional del Plan FinEs: Centros Educativos de Educación Secundario (CENS).....	70
El Municipio como actor local de desarrollo de política .....	74
<b>Capítulo III. Plan FinEs: ¿Nueva Red de Integración Socioeducativa?</b>	
Introducción .....	83
Caracterización de las SEDES del Plan FinEs en el Partido de Merlo: Escuelas e Instituciones de anclaje comunitario .....	85
El “Ateneo” del Plan FinEs: el municipio.....	88
<i>La figura deíctica del Plan FinEs, los Referentes .....</i>	<i>97</i>

La Finalización de Estudios Primarios y Secundario como materia prima del futuro .....	105
<b>Conclusión</b> .....	108
<b>Referencia Bibliográfica</b> .....	114
<b>Anexo</b>	
ANEXO I.(a): <i>Modelo de Entrevista Semiestructurada a los actores gubernamentales provinciales y municipales</i> .....	I
ANEXO I.(b): <i>Modelo de Entrevista Semiestructurada a Docentes</i> .....	III
ANEXO I.(c): <i>Modelo de Entrevista Semiestructurada a Alumnos</i> .....	IV
ANEXO II. a: <i>Dependencias Oficiales concurridas dependiente de la DGCyE y del Municipio en el Partido de Merlo (2018-2019)</i> .....	V
ANEXO II.b: <i>Dependencias Oficiales de CENS y Asociaciones civiles concurridos según área educativa municipal de los barrios del Partido de Merlo(2019)</i> .....	VI

## Introducción

¿En qué contexto social surge la iniciativa del Plan? ¿Cómo es el “ciclo de política” (Ball, 1990) del Plan FinEs? ¿Por qué se elaboran planes especiales, trascendiendo la escolarización de adultos como parte del Sistema Educativo Provincial? ¿Qué tipo de relaciones se establecen entre el Ministerio de Educación de la Nación, los Ministerios Provinciales (jurisdicciones), municipios, escuelas y actores del sistema educativo para formular y poner en acto el Plan? Las posibles respuestas a estos interrogantes nos permitirán comprender las relaciones y articulaciones micro y macro políticas, las cuales serán indagadas en la presente tesis utilizando para ello los *Contextos de la Influencia, de la Producción del Texto y de la Práctica* (Ball, 1993).

Para comprender a posterior los objetivos y las herramientas analíticas que estructuran el campo de la presente investigación, se considera necesario detenerse a describir diferentes formas de abordar el análisis de la política. El concepto de política” entendido como “*policy*”<sup>1</sup> no tiene un uso estándar y a menudo proyecta un significado ambiguo. Tal vaguedad ha conducido a Dye (1978) a concluir que el término política es simplemente “lo que los gobiernos eligen hacer o no hacer”. Sin embargo, en términos generales, el concepto “política” conlleva la existencia de diversas opciones y designa, por ende, un desacuerdo o conflicto entre los actores o aspectos ligados al diseño de políticas públicas en un área de actividad determinada (educación, transporte, salud, etcétera) respecto a un curso de acción actual o potencial de gobierno (Anderson, 1990; Dunn, 1994; Fischer, Miller&Sydney, 2007, En: Espinoza, 2009, p.3)

Las políticas representan la declaración operacional de los valores de una sociedad que buscan definir y prescribir determinadas líneas de acción. Siguiendo a Levin (2001) se puede argumentar que la “política” y las propuestas de política a menudo, aunque no siempre, se hallan vinculadas a la definición de un problema y su solución requiere irremediamente de la aprobación o apoyo de los partidos y líderes políticos. En efecto, Kingdon (1994) postula que la “política” a nivel de propuesta puede derivar en distintas versiones y requerir, consecuentemente, distinto volumen de recursos para su solución de modo que intentar investigar por sus orígenes constituye una tarea sin sentido. (Espinoza, 2009). Desde este marco, prevalece la codependencia de la política activa respecto de la política pública entendida como:

---

<sup>1</sup> “*Policy*” es un término que proviene de la lengua inglesa y goza de múltiples significados. A tal efecto en el habla española se lo utiliza para designar normativas y prescribir líneas de acción, así como para designar el campo teórico o de estudio (Tello, 2012; Giovine y Suasnabar, 2013).

Conjunto de acciones o propuestas de acciones [gubernamentales] que afectan, benefician, condicionan o determinan, de forma directa o indirecta, la vida de los miembros de una sociedad” (Bianchetti, 2015: 8); y que se materializan en normativas, programas, proyectos o planes cuyas principales características serían, como sostiene Saín (2007), que primero “corresponden a una misma esfera de actividades o sector de aplicación tanto institucional como social (economía, seguridad, cultura, educación...,etc.); segundo, “son formuladas e implementadas por la *autoridad gubernamental pública* (gobierno,ministerio,secretaría,etc.) encargada de diseñarlas, plantearlas y garantizar su vigencia”; tercero, poseen estatus o “potestad legal” (p. 169), es decir poder de sanción. Y, por último, implican una obturación parcial del debate, dado que se imponen como decisión política (Giovine, 2016, págs. 456-457).

¿Cómo indagarlas? ¿A través de que herramientas? Stephen Ball (1994) plantea que cualquier “teoría” decente de la política de la educación debe atender el funcionamiento del Estado. Pero ninguna teoría decente de la política educativa debería limitarse a una perspectiva de control del Estado. Esto significa que en la formulación de una política educativa no interviene como único actor de poder y control el Estado, sino que además en la misma se despliegan una multiplicidad de actores sociales tanto de ámbito público como privado (escuelas/universidades, sociedad civil, sindicatos) con diferentes cuotas de poder en el proceso. De ahí que considere que el Ciclo de Políticas no es solo una teoría, sino que además es un método, es decir, un camino para poder interpretar a las mismas.

En *Reforming Education & Changing Schools. Cases Studies in Policy Sociology* (Bow, Ball; Gold, 1992) y luego en *Educationreform: A critical and Post-Structural Approach* (Ball, 1994) se desarrolla la perspectiva de los ciclos de las políticas identificando primero tres y luego cinco contextos: Contexto de Influencia, Contexto de la Producción del Texto Político, Contexto(s) de la Práctica, Contexto de los Resultados/Efectos y Contexto de la Estrategia Política. Es menester destacar que en el presente trabajo se indaga la primera propuesta de tres de contextos: el de Influencia, el de la Producción del Texto y el de la Práctica, destacando a su vez que los mismos se encuentran interrelacionados y distinguiéndolos a los fines analíticos.

Los contextos constituyen un potente recurso analítico que posibilita articular realidades, tiempos y espacios en diferentes momentos de la política por el carácter “anidado” de los

contextos o arenas en los que se despliega la política (Miranda, 2014, p.5). La originalidad del aporte de Ball reside en analizar no solamente la intervención del Estado en la formulación de la política, sino en mostrar cómo la política se despliega más allá del control del Estado y por la acción de otros agentes sociales en “arenas” públicas y privadas; las escuelas, los sindicatos docentes, las agrupaciones estudiantiles, las organizaciones de la sociedad civil, las escuelas/universidades, etc. están “empoderadas” (“empowered”), es decir tienen diferentes cuotas de poder de modo disímil dentro del proceso político (Ball, 1992).

Además, en contextos de globalización neoliberal operan otros poderes que se despliegan por fuera del Estado presionándolo en la construcción y diseminación de discursos y hasta en aportes financieros para sostener proyectos educativos. Por otra parte, el Contexto de la Práctica requiere un análisis de cómo la política es reinterpretada por los profesionales que trabajan en el nivel micro y también el análisis de las relaciones de poder y resistencias destacando que tanto en el contexto macro como micro, las relaciones poder son particularmente significativos para la comprensión la política o programa. Cuando Ball aborda el Contexto de la Práctica refiere a cómo llegan y se procesan los textos y discursos, es decir, la política en las instituciones escolares (Mainardes, 2009, p. 305).

De ahí que el Contexto de Influencia implica el análisis de las políticas junto con la articulación globales / internacionales, nacionales y locales entre ellos y cómo ellas se manifiestan en el contexto de la formulación del texto. La actividad puede ser micro identificado mediante la observación de conflicto bajo un estilo de negociaciones el proceso de toma de decisiones, las restricciones colocado sobre los temas que se discuten y deciden, y mediante la identificación de las estrategias, las influencias y los intereses de los empleados en diferentes contextos y tiempos del ciclo de la política.

Desde este marco, la primera cuestión que sacude el lenguaje y el modo en que veníamos pensando las políticas en la práctica es que rechaza completamente la idea de que las políticas son implementadas, porque eso sugiere un proceso lineal por el cual se mueven en dirección a la práctica de manera directa (Mainardes; Marcondes, 2009). Sumando otro aspecto que muestra la complejidad de la política en el Contexto de la Práctica es el lugar de “múltiples políticas”, en el que las contradicciones deben ser manejadas, porque las políticas se acumulan, solapan y “sedimentan” en capas, de modo que las nuevas políticas deben administrarse con las viejas. A veces las políticas no encajan, hay conflictos, afirma Ball, y refiriéndose a un caso particular señala: las políticas reclaman a las escuelas que sean “creativas” o “inclusivas” y se les pide

que elaboren proyectos y actividades creativas cuando todavía funcionan con políticas anteriores.

Es menester señalar que las políticas públicas, tensionadas por las viejas y nuevas lógicas de intervención brindando propuestas de diversificación de formatos educativos que irrumpen con lo tradicional en la Provincia de Buenos Aires, son entendidas como “recorridos reticulares” (Giovine, Martignoni, y Suasnabar, 2019) en un campo donde se disputan significados y representaciones que modifican y condicionan las prácticas de gobierno. Si bien las intervenciones estatales constituyen acciones en el plano educativo, los actores sociales ejecutando actividades socio-comunitarias adquieren su capacidad organizativa mediante grupos y movimientos barriales como estrategias para intervenir y sobrellevar las desigualdades sociales, otorgando así nuevos sentidos que trascienden la estructura escolar formal, emergiendo un espacio al que se ha denominado *socioeducativo*.

Indagar sobre lo socioeducativo implica conceptualizarlo como un “conjunto de programas, planes y proyectos que forman parte de un heterogéneo y tenso conglomerado de líneas de intervención, sea intramuros, sea como espacio de fronteras, sea como espacios puente, retazos de viejas y nuevas racionalidades, temporalidades y espacialidades” (Giovine y Martignoni, 2014, pág. 325). A su vez, incluye diversas prácticas y estrategias sociales en diversos espacios excediendo lo escolarizado en miras a estimular la socialización y los lazos sociales. Estos ámbitos y lugares interpelan los mandatos y contratos tradicionales de las escuelas dando cuenta de lo educativo más allá de lo escolarizado (Giovine y Martignoni, 2014).

Esta concepción de lo socioeducativo conduce a indagar sobre las redes de integración socioeducativa como categorías vinculadas a los ejes de territorio, municipio y actores. Reflexionar sobre las mismas implica una complejización conceptual entre la alianza Estado y sociedad en el marco de las políticas públicas educativas.

En nuestro país, la experiencia de algunas iniciativas de cambios en el formato escolar tradicional es el Plan FinEs. En esta tesis se considera que la política educativa Plan FinEs forma parte de una nueva generación de políticas socioeducativas o también conocida como “programa transversal en el que conforman nuevas redes de integración para gobernar una pobreza que se acrecienta” (Giovine, 2012) dirigida a un sector poblacional específico - históricamente excluidos al proceso de escolarización- que lleva a diseñar nuevos formatos que trascienden lo escolar; articulando un sistema de convenios con ministerios provinciales, programas sociales y organizaciones sindicales.

Este ensanchamiento de lo escolar forma parte de la redefinición de la nueva *cuestión social* donde ya la problematización no gira en torno al trabajo, sino a la noción de pobreza entendida como aquel problema político donde reina la desigualdad<sup>2</sup> y la exclusión social<sup>3</sup>, no vinculada a problemáticas individuales. Según el INDEC (2019), son pobres aquellos que tienen un ingreso familiar inferior a la Canasta Básica Total, que está compuesta por la Canasta Básica de Alimentos y por un componente no alimentario, que se calcula a partir de la inversa del coeficiente de Engel<sup>4</sup>.

Esta definición fue la promotora de diversos planes, programas y proyectos, cuya función es distribuir recursos para la población que esté fuera del mercado de trabajo, del sistema de salud y educativo, que en este último se conoce como asistencialismo escolar y que comenzó a funcionar desde el siglo XIX en Argentina y que se fue ampliando y universalizando a lo largo del siglo XX. Desde la reforma educativa neoliberal de los 90, se vuelve a proponer compensar desigualdades de origen de *los más pobres entre los pobres*, como un sinónimo que pareciera denotar en la expresión “debemos educar a los pobres porque los mismos constituyen una amenaza al orden social” (Bordoli, 2006, p. 191). Feldfeber y Gluz (2011) analizan las políticas focalizadas que se fueron poniendo en acto en Argentina en este período, considerándolas como un ejemplo emblemático de intervención estatal, cuyo propósito consistió en compensar las

---

<sup>2</sup>La desigualdad se define como desigualdad de ingreso y, las unidades de análisis serán simultáneamente dos: dentro de los países, los individuos agrupados por deciles, y entre países, se compara el ingreso del producto nacional per cápita. A su vez, una amplia tradición de pensamiento, desde principios del siglo XX, ha mostrado la pertinencia de analizar interrelacionadamente los vínculos entre raza, etnicidad, género y clase como ejes de la estratificación en las ciencias sociales, que legitiman diferencias injustas y tienen impactos en la desigualdad. (D'Àmico, 2015, pág. 235). Es decir, la desigualdad responde, entonces, a un proceso, que obedece a ciertas causas que han transformado la relación asalariada en una fuente de inestabilidad y de fragilización de los vínculos sociales, expresados como precariedad material, llamada pobreza y miseria, atendidas solamente en algunas de sus consecuencias, en sus efectos más visibles, pero sin intervenir en lo que la ha generado. (Vite Pérez, 2011, pág. 244). Frente a los contextos de desigualdad social se produce una desigualdad cultural en materia de universalización educativa siendo la inserción escolar insuficiente para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negociación de derechos sumergidos en quiebres de trayectorias educativas, circuitos educativos diferenciados y segregación urbana.

<sup>3</sup>La noción de *exclusión social* es un concepto que alude a aquella separación del individuo- sociedad, un lazo netamente social, reflejándose en aquellos sectores de vulnerabilidad social, zonas en la que emergen y desarrollan procesos sincrónicos y diacrónicos de acumulación de desventajas. En América Latina se utiliza el concepto de exclusión social como una situación de desventaja, la misma persigue como fin dar respuestas frente a la situación de pobreza y miseria en medio de una sociedad fragmentada en relación centro-periferia, normalidad o diferencias. Toda exclusión es siempre social y cultural en miras a no restituir oportunidades en educación. La exclusión educativa no dirige sus necesidades hacia el aprendizaje de niños, jóvenes y adultos en situación de precariedad y riesgos.

<sup>4</sup>El coeficiente de Engel mide la proporción del gasto en alimentos sobre el gasto total, siendo mayor a medida que disminuye el ingreso real. “Línea de Pobreza” (LP) extiende el umbral para incluir no sólo los consumos alimentarios mínimos sino también otros consumos básicos no alimentarios. La suma de ambos conforma la Canasta Básica Total (CBT), la cuales también contrastada con los ingresos de los hogares relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

desigualdades de los estudiantes concentrando recursos en dicha población objetivo: niño/adolescente –pobre – peligroso (Giovine, 2012).

Estas desigualdades también justifican un deslizamiento hacia un modelo de justicia social que a la vez que lucha contra las discriminaciones y los obstáculos a la movilidad, se excluye. O tal como afirma Dubet “(...) los individuos se protegen poniendo la mayor distancia posible entre ellos y los otros, siempre más o menos percibidos como extraños peligrosos”. (2011)

Estas políticas de carácter focalizado, tenían como fin identificar y circunscribir problemáticas específicas a poblaciones afectadas; situación que nos demuestra, como afirma Tenti Fanfani (2011), que todo cambio social obedece a una combinación de factores objetivos, cuya dinámica no es sólo parcialmente planificada y calculada, sino que dependen de factores subjetivos que tienen que ver con actores colectivos, intereses, estrategias y equilibrios de poder.

Las mismas, bajo la concepción de equidad, brindaron diversas líneas de asistencia social como el equipamiento de material didáctico, la mejora de infraestructura escolar, entre otras. Como así también y desde el área social, la distribución de alimentos y cuidados de la salud (Giovine, 2012). Este modo de hacer política conllevó un cambio en los modos de comprender a la educación traducida como derecho a lo largo de la expansión del sistema educativo argentino, que, si bien en los actuales marcos legales se modifica en el siglo XXI, aún permanecen estrategias políticas que continúan ancladas en esta lógica política asistencial compensatoria<sup>5</sup>.

Por estos motivos, interrogarse acerca del ciclo de política del Plan FinEs implica analizar las estrategias de desarrollo local con un planteamiento horizontal vinculando el territorio con las políticas. Se trata de un desafío que conduce a diversas cuestiones desde el campo de la política y de la educación, como así también de los actores y componentes que están presentes en su diseño y Contexto de la Práctica. El principal desafío educativo consiste en la creación de políticas territoriales, cuya capacidad de formular y ejecutar quebrante la lógica de gestión desde el centro y promueve un contexto de articulación entre actores nacionales, provinciales y locales cuyas coordenadas se enmarquen en estas territorialidades como espacios que interactúan de diversos modos y normativas. Ello puede observarse a partir del año 2008, donde cada provincia y la ciudad de Buenos Aires, cumpliendo lo estipulado a partir de la Resolución

---

<sup>5</sup> Para más detalle Véase Giovine y Martignoni (2011); Martignoni, Giovine (en prensa).

MENN°917/08, elabora propias normativas para viabilizar su formulación con mayores condiciones de institucionalización y financiamiento, y su puesta en acción.

Con la finalidad de comprender una lógica de acción diferenciada de las políticas en las jurisdicciones y localidades mediante distintos mecanismos de obtención de recursos y gestión territorial, la pregunta central por la que se enmarca la investigación es: ¿Cómo es el ciclo de la política Plan FinEs para promover la finalización de estudios primarios y secundarios de jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas en el Partido de Merlo, Conurbano Bonaerense en el período comprendido entre 2018-2019? ¿En su trayectoria por este territorio logra constituirse en una nueva red de integración socioeducativa?

Analizar el modo en que el municipio determina y condiciona el Contexto de la Práctica de la política e indagar las formas en que la puesta en acto de la política garantiza o dificulta la continuidad y finalidad de la educación obligatoria en aquellas poblaciones con trayectorias escolares interrumpidas, forman parte de sus objetivos específicos.

El Plan FinEs es definido como una acción del Estado que impulsa el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación del cual es creado posteriormente por la Resolución N° 917/08 por el Ministerio de Educación y, acordada federalmente en el Consejo Federal de Educación (Res. CFE N° 66/08), a través de la DGCyE para dar respuesta a la Ley Nacional de Educación (N°26.206/2006), de Financiamiento Educativo (N°26.075/2005), a la Resolución CFE N° 22/07 y a la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires (N° 13.688/2007), promoviendo una educación permanente para jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas que por diversos motivos no han podido culminar los estudios primarios y secundarios en los tiempos formales de educación.

Otro concepto que se torna clave para analizar el recorrido de esta política es el de “trayectoria”, ya que ella delimita la población objetivo. Si bien el término de “trayectoria” es abordado desde distintas corrientes sociológicas tales como Durkheim, Marx, Weber hasta Bourdieu y Ball, tomamos en esta investigación la teoría de Lahire (2014) con su concepto de “actor plural” como aquel que se sitúa en sociedades complejas enmarcado en diversas tramas institucionales homogéneas y a su vez contradictorias. Esto significa que las trayectorias educativas implican temporalidades de experiencias por el cual las personas atraviesan sus historias constituyendo así el resultado entre elecciones propias, el recorrido familiar y la oferta institucional. Estas trayectorias se enmarcan en diversas transformaciones que ha experimentado el mercado de empleo fragmentado, cuyo acceso depende en relación a los

orígenes socio-económicos y la herencia de capital social y cultural de las personas abordando las trayectorias desde las posiciones sociales de los individuos y las experiencias de los actores en su formación de identidad.

Hablar de trayectorias implica aquí comprender la temporalidad de las experiencias atravesadas por las personas como procesos complejos que trascienden el aprendizaje escolar. Actualmente *“se tiende cada vez más a observar prácticas permeadas por una dinámica de fragmentación social, cultural y educativa que delinear un conjunto de recorridos impregnados de heterogeneidad, de novedad y de estrategias diversas”* (Montes, 2009, p. 114). Desde esta concepción, la idea de trayectoria escolar, tal como afirma Terigi (2010), abarca dos conceptos no excluyentes entre sí: el de trayectoria teórica y el de trayectoria real.

La trayectoria teórica es la trayectoria entendida como “escolar” y “diseño del sistema” cumpliendo las normativas y obligaciones impuestas por el Estado: a la escuela se ingresa a tal edad, se aprende con cierta edad y así sucesivamente. No obstante, la realidad de las trayectorias atravesadas por los sujetos consiste en que no logran ingresar al sistema educativo formal por múltiples causas, sean por razones familiares, insuficiencia de vacantes otorgadas por el sistema escolar o por demás factores culturales. En este contexto se constituye el Plan FinEs como propuesta educativa centrada en las características y necesidades de los jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas a quienes tiene como destinatarios reconociendo sus diversos roles de trabajadores, adultos, padre, madre, entre otros.

Esto implica analizar el denominado fenómeno del “ingreso tardío” como aquellas transiciones educativas determinadas por el ingreso o no ingreso, el abandono o deserción. Este proceso se lo entiende como trayectoria real, que tal como describe Terigi (2010) afecta a la población tradicionalmente excluida del formato educativo tradicional. A todo esto, se suma, en paralelo, la modalidad como estrategia asociada a la trayectoria escolar que trasciende el formato institucional de la escuela secundaria mediante el diseño de políticas públicas educativas respondiendo en cierta medida a la promoción de mayor justicia social. Tal como afirma Terigi (2010):

Si la trayectoria escolar fuera esta especie de curso regular donde no se produce ningún tipo de hiato, donde no hay interrupciones quizás este problema no sería tan importante. Pero en la medida en que las trayectorias reales muestran enormes cantidades de puntos críticos donde no se producen las entradas, las salidas, las

repetencias, los cambios, las mudanzas, los ausentismos temporarios, etc., en la medida en que esto sucede, un riesgo fuertísimo que plantean estas trayectorias no encauzadas a la manera de lo que espera la teoría de la trayectoria escolar es que los sujetos se nos vuelvan invisibles. (pág. 9)

En nuestro país, por medio de la sanción de la Ley de Educación Nacional N°26.206/2006 se amplía la obligatoriedad escolar desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria, reconfigurando así el sistema educativo nacional mediante políticas con miras a democratizar la escuela de este nivel para su universalización. Desde el gobierno nacional se concibe que democratizar la escuela implica no sólo diseñar políticas de reforzamiento de la trayectoria escolar, sino también la construcción de nuevos formatos que promuevan condiciones de posibilidad para finalizar los estudios obligatorios mediante acciones locales, comunitarias, urbanas y rurales en miras a erradicar el analfabetismo garantizando el cumplimiento de la educación obligatoria.

La formación de sujetos capaces de ejercer su ciudadanía en carácter permanente para las demandas laborales acompañado de la continuidad y finalización de sus estudios constituyen objetivos centrales de la Ley de Educación Nacional. Desde este marco, el Plan FinEs surge como objetivo que todas aquellas personas con trayectorias escolares interrumpidas que no han podido culminar sus estudios obligatorios cuando estaban en edad escolar tengan la oportunidad de hacerlo por medio de una propuesta educativa-pedagógica de carácter flexible adaptada a sus necesidades geográficas, económicas y culturales.

El Plan FinEs forma parte de un programa educativo para cumplir con la obligatoriedad educativa en miras a restituir derechos teniendo presente las siguientes variables. En primer lugar, los jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas son los actores protagonistas en tanto sujetos de derecho; en segundo lugar, la política debe garantizar espacios físicos acorde a las necesidades y ámbitos donde transcurre la vida de la población a los que se intenta destinar el Plan; y por último, en tercer lugar, impulsar la permanencia y egreso considerando las posibilidades laborales y familiares de los jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas mediante una propuesta de cursada semipresencial.

En relación a estas características y a los objetivos de la presente tesis de maestría, la misma se enmarca en tres hipótesis que la orientan. La primera hipótesis comprende al Plan FinEs

como una política que surge como umbral de protección social pública garantizando la continuidad y terminalidad de la educación obligatoria a la población con trayectoria escolar interrumpida.

Desde la Campaña de Reactivación Educativa de Adultos (1973) hasta la creación de los Bachilleratos Populares (2001) para jóvenes y adultos constituyen nuevas formas de organización educativa promoviendo la cultura, la conciencia ciudadana y la reconstrucción de los lazos sociales cuyas estrategias es terminar con la exclusión. Estas configuraciones de la EDJA como paradigma ideológico-pedagógico han dado lugar al Estado social estrictamente coextensivo a la expansión de protecciones como un reductor de riesgos, reduciendo un estado de inseguridad social permanente que afecta a las categorías populares desmoralizando y disolviendo sus lazos sociales y psíquicos (Castel, 2003).

La segunda hipótesis comprende al Plan FinEs como una nueva red de integración socioeducativa a través de la articulación de un sistema de convenios con ministerios provinciales, programas sociales y organizaciones sindicales; dinamizando y complejizando el proceso de construcción de las políticas educativas. Esto significa que en la formulación de una política educativa no interviene como único actor de poder y control el Estado, sino que además en la misma se despliegan procesos de mediación tanto de ámbito público como privado (escuelas/universidades, sociedad civil, sindicatos) con diferentes cuotas de poder en el proceso.

Por tal motivo, estudiar el ciclo de política del Plan FinEs lleva a analizar espacios educativos que trascienden la misma práctica escolar, para así poder comprender el contexto de influencia, el contexto de la producción del texto y el contexto de la práctica (Ball, 1994) en la que intervienen múltiples actores sociales, teniendo en cuenta los contextos sociales.

Por último, la tercera hipótesis se vincula con las maneras en que los municipios determinan y condicionan el modo en que la política Plan FinEs se pone en acto en la comunidad local destacando que, en los años recientes, existe un gran interés por la dimensión espacial de los fenómenos económicos y sociales que se desarrollan en territorios locales. De tal manera, la configuración espacial resulta de gran importancia para comprender la dinámica en los territorios y sus relaciones con los actores e instituciones. Esta dinámica se traduce en la idea de que la mayor proximidad entre actores que se desenvuelven en un espacio determinado se corresponde con acciones colectivas que reconfiguran dichas redes de integración. En tal sentido otro concepto que se constituye en estructurante en la presente tesis es el de territorio

desarrollado a continuación.

## **El espacio territorial como estrategia de desarrollo de las Políticas Educativas**

Abordar el espacio territorial como una dimensión a través de la cual las políticas educativas diseñan y rediseñan sus estrategias, intervienen e inciden en la práctica de los actores sociales, a la vez que éstos inciden en aquellas, permite reconstruir los modos en que se organizan y reorganizan las políticas de gobierno.

De acuerdo a Sposito (2004) existen tres grandes conceptos para entender el territorio una natural, otra individual y una tercera espacial. La primera, la concepción naturalista del territorio (territorio clásico), muy conocida en el campo de la Geografía, ha justificado históricamente, y aún hoy, las guerras de conquista a través de un imperativo funcional que se sostiene como natural, pero, en verdad, construido socialmente.

La segunda, la concepción del territorio del individuo, pone en evidencia la territorialidad, el espacio de las relaciones, de los sentidos, del sentimiento de pertenecer y, por lo tanto, de la cultura. En este caso, el territorio toma diferentes significados, por ejemplo, para una comunidad islámica, para una tribu indígena, para una familia que vive en una gran ciudad.

Y la tercera y última concepción, según Sposito, genera una confusión entre los conceptos de territorio y de espacio. El concepto de espacio, o espacio geográfico, según Milton Santos, sería aquel “formado por un conjunto indisociable, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones, no considerados aisladamente, pero como el cuadro único en lo cual la historia pasa” (Schneider y Tartaruga, 2006, p.8). Para Souza, el territorio es el espacio determinado y delimitado por y a partir de relaciones de poder, que define, un límite y que opera sobre un sustrato referencial; de ahí que es definido por relaciones sociales.

El territorio, por lo tanto, puede estar relacionado a formas jurídico-políticas – ejemplo clásico de un Estado Nación –, culturales – de una asociación de barrio dentro de una ciudad – y/o económicas – de una gran empresa (Schneider y Tartaruga, 2006, p.9). De ese modo, el enfoque territorial del desarrollo presupone la acción sobre el espacio y el cambio de las relaciones sociales en él existentes acompañado de recursos para la ejecución de las políticas en el territorio. Por ello resulta fundamental la participación multiactorial, el diseño de estrategias y análisis de las mismas. Si bien se considera significativa la participación de los actores, la identidad territorial, la visión estratégica de la política y su articulación “centralismo”- “localismo”,

comprender la lógica de acción de los actores es de carácter fundamental para dar cuenta de esa trama multirregulatoria a la que se ha mencionado antes, para dar cuenta de la trayectoria del Plan FinEs. Bajo estas consideraciones, las nuevas formas de gobierno conducen a gobernar por medio de redes y no de jerarquías ni de autoridades, sino más bien de conformar relaciones a través de la influencia (Gallicchio, 2010).

Desde este contexto, muchas veces se esconde el debate de si estamos ante una lógica de territorialización de políticas (lo central marca el rumbo, lo local ejecuta) o de políticas territoriales (políticas nacionales y locales convergentes, donde la articulación se genera desde los actores locales) (Gallicchio, 2010), sin que ello implique no tener en cuenta su imbricación con lo global.

Debido al diseño de estrategias y participación multiactoral, tal como afirma Teresa López (1991), lo local es el espacio que posee una identidad que lo distingue de otros territorios con personas que trabajan, comparten valores, normas y representaciones simbólicas. En la trama por la cual se desenvuelven los territorios con sus propias identidades, hablar de desarrollo local implica analizar estrategias políticas asociadas al poder, a los recursos, competencias y transformaciones que presupone acciones sobre el espacio y las relaciones sociales. Producto de esta trama se define la territorialidad como:

Un campo relacional a través del cual el individuo se convierte en ciudadano y el Estado se proyecta y constituye como una unidad de poder que articula y regula a la sociedad en una unidad geográfica bien determinada” (Medellín Torres, 2006:108). Este campo relacional se constituye a partir de tres grandes campos: el de las articulaciones (donde se concentran las formas institucionalizadas de cohesión social), el de las jurisdicciones (que precisa la naturaleza y composición interna del sistema jerárquico de autoridad), y el de las regulaciones (donde se concentra la aplicación de los distintos instrumentos y mecanismos de intervención social) (Bertranou y Isuani, 2016, p.86).

Reflejándose la concepción de territorialidad en relación al objeto de estudio de la presente investigación, la Resolución del Consejo Federal de Educación (CFE) N°66/08 contempla la articulación de esfuerzos por parte de múltiples actores. Tanto el Ministerio de Educación Nacional y los ministerios provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)

tienen un rol central en tanto garantes de oportunidades educativas para la finalización de la educación obligatoria. No obstante, el accionar del Estado se considera potenciado cuando las organizaciones de la sociedad civil se comprometen en la ejecución de las políticas.

Tal política se propone concretar múltiples objetivos que implican no solo reconocer a la educación como un derecho garantizando el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación, sino que además confluye en la necesidad de otorgar el papel al Estado en sus diferentes niveles (nacional, provincial y municipal) como garante de las condiciones de posibilidad para que el derecho a la educación pueda ser ejercido. Esto conlleva a lograr la incorporación de sectores históricamente excluidos a los procesos de escolarización, cuya estrategia ha sido involucrar también a diversos actores de la sociedad civil, tales como organizaciones sociales, clubes, iglesias, escuelas, organismos, sindicatos a formar parte del proyecto. Para ello, se destacará la articulación que prevalece entre los diferentes niveles del estado (nación- provincia- municipio).

Desde esta perspectiva, el Plan FinEs se ubica como una política pública de anclaje comunitario donde su puesta en acto y sostenimiento requiere no solo de múltiples actores, sino también de conocimientos, experiencias y saberes tanto por organizaciones estatales como civiles generando nuevas capacidades y habilidades en áreas económicas y sociales en el ámbito productivo (Gallicchio, 2010).

En este contexto la instancia local de gobierno, comprende al Municipio<sup>6</sup> ya que contempla en su interior tanto elementos como factores que, siendo parte del Estado, se encuentran cerca de los problemas y necesidades de financiamientos y de las desigualdades locales.

El contexto es aquella variable que genera la articulación de políticas nacionales, provinciales y territoriales en el que intervienen otros actores y organizaciones territoriales, dando lugar a un proceso que Rose (1997) ha denominado “*pluralización de centros de regulación*” o Giovine (2012) “*trama multirregulatoria estatal y no estatal*”.

## **Estrategia metodológica**

Teniendo en cuenta los objetivos que persigue esta tesis y tal como se ha anunciado se analiza el ciclo de política educativa destacando la importancia y articulación que prevalece

---

<sup>6</sup> Se considera al Municipio como un nivel del Estado (junto al nacional y provincial/jurisdiccional), cuyo desarrollo forma parte de lo local.

entre *nación- provincia- municipio* en el Contexto de Influencia, el Contexto de la Producción del Texto y el Contexto de la Práctica de la política Plan Fines como nueva red de integración socioeducativa que promueve la finalización de los estudios primarios y secundarios en jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas (Ver: *Esquema I*).

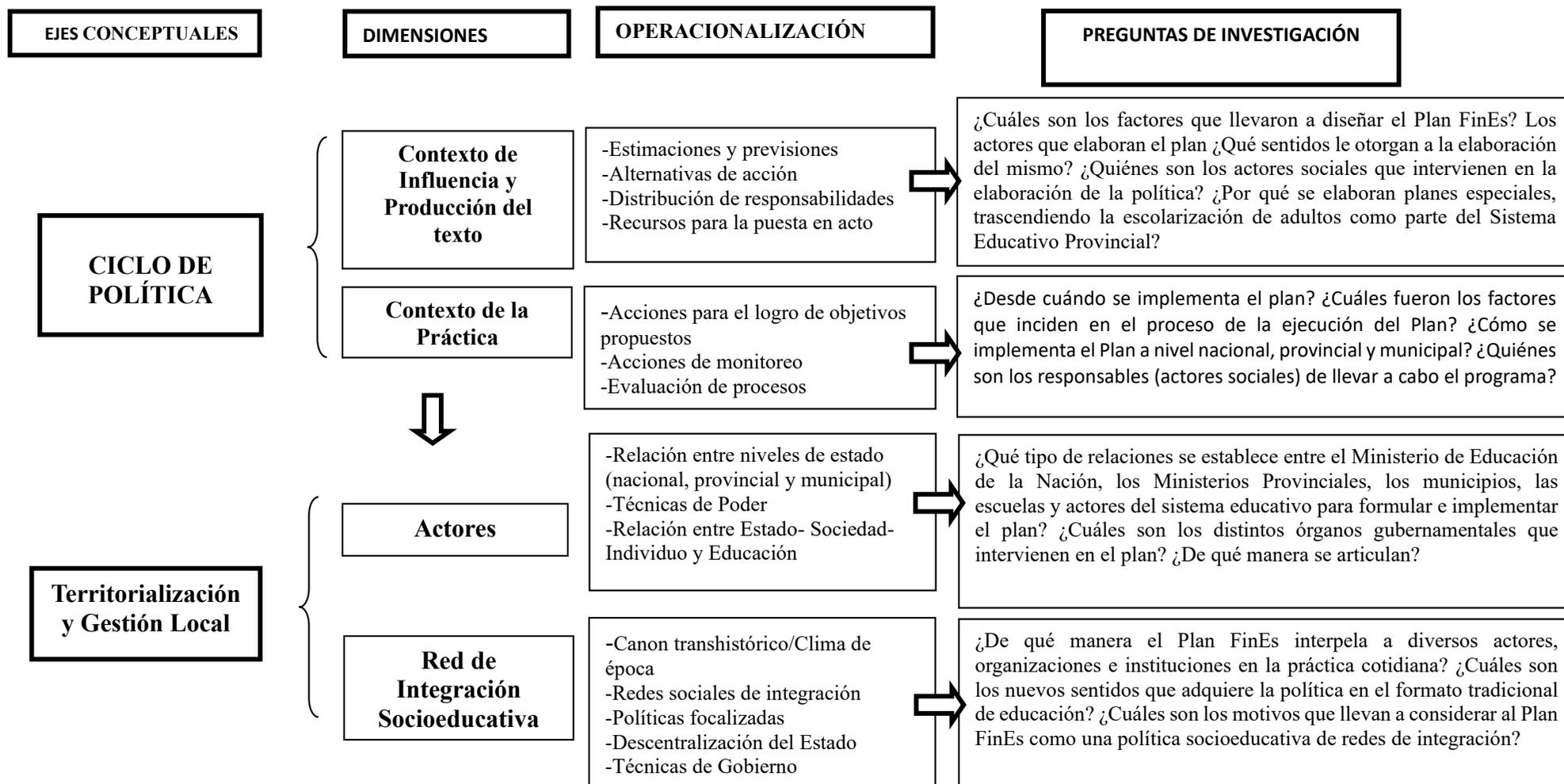
La presente investigación se desarrolla en el Partido de Merlo del Conurbano Bonaerense. El constituye un espacio territorial de indagación en el que se diseñan estrategias, intervienen e inciden en la práctica de los actores sociales caracterizando los aspectos socio- demográficos de la población que forma parte de la oferta y demanda de la política, teniendo en cuenta el territorio seleccionado.

Los motivos por el cual es seleccionado el municipio de Merlo del Conurbano Bonaerense, son los siguientes:

- Presenta modos de organización y estructura jerárquica (autoridades políticas) propias del Municipio.
- Presenta un mismo diseño curricular de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) para Plan FinEs, pero su puesta en acto en el territorio es diferente.
- El municipio de Merlo presenta características socio- demográficas particulares y diferentes que lo distinguen de los demás.
- Es un Partido del Conurbano Bonaerense que no ha sido analizado en relación al objeto de estudio.

Con respecto a las técnicas de recolección de la información, se utilizan datos cuantitativos para comprender la situación social y educativa de la población que forma parte de la política, como así también para caracterizar a la política socioeducativa del Plan Fines en relación a las estadísticas oficiales, provinciales y municipales del Partido de Merlo de la Provincia de Buenos Aires. Delimitar territorialmente ha conducido a definir elementos de la política bajo universos de análisis que encuadran procesos y relaciones sociales que adquieren formas específicas de espacios sociales.

Esquema I: Ejes conceptuales y dimensiones analíticas estructurantes de la investigación



Paralelamente, se han diseñado técnicas cualitativas- exploratorias para llevar a cabo el estudio mediante diversas estrategias de recolección de datos que se explicitarán a continuación para comprender significados entre estructuras y jerarquías políticas, recopilación de marcos normativos y regulatorios, con el fin de reconstruir escenarios y macro estructuras de análisis. Al mismo tiempo, se trabaja con la perspectiva socio- temporal para identificar los procesos, cambios y mutaciones que ha sufrido la política desde su implementación hasta su trayectoria actual y perspectiva futura.

El análisis de que se presenta en el desarrollo de los capítulos es de carácter cualitativo, identificando y construyendo elementos conceptuales definiendo nuevos terrenos de la política educativa. Si bien los conceptos, categorías conceptuales e investigaciones previas, no constituyen marcos conceptuales acabados, sino formulaciones que permiten desentrañar fenómenos y relaciones no previstas. Por ello mismo, partir de la descripción reflexiva en base a la técnica cualitativa es de importancia fundamental para describir, explicar e interpretar los significados que los actores políticos le asignan tanto a la puesta en acto del plan como a la importancia de su ejecución e incidencia en la realidad cotidiana.

En el análisis del Plan FinEs como política socioeducativa se han distinguido múltiples niveles: relación entre nación y Provincia de Buenos Aires, la DGCyE, Nación, Provincia y Municipios, en el que se desprenden una complejidad de actores que interpelan el *contexto de formulación y de la práctica* (Ball, 1993) de la política educativa. En dicho terreno de producción de la política, los actores ya sean individuales, grupales o institucionales se desarrollan en la escena social promoviendo acciones de gestión y transformación de la sociedad actuando sobre el exterior como también para sí mismo ubicándose como sujeto colectivo entre el individuo y el Estado, cuya capacidad se encuentra enmarcada en objetivos delineando cursos de acción para el alcance de los objetivos de la política.

De ahí que la unidad de análisis de la presente investigación son los actores sociales que intervienen, participan e inciden en la elaboración, diseño y ejecución de la política educativa del Plan Fines. De tal manera se han establecido cuatro categorías<sup>7</sup> de actores: 1) los actores ligados a la toma de decisiones (político- institucionales): autoridades de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, al Ministerio de Educación de la Nación y al Municipio; b) los actores ligados al diseño técnico (expertos- profesionales), tales como las autoridades de las sedes de inspectores de los distritos seleccionados, y por último c)

---

<sup>7</sup> Si bien el concepto de actor se presenta cuatro categorías divididas, las mismas se hallan interrelacionadas, es decir, que un actor institucional político también puede formar parte de un actor experto- profesional.

los actores asociados a las organizaciones de la sociedad civil, tales como los referentes, asociaciones civiles, comunidades religiosas y demás organizaciones sociales y d) los actores ligados a la acción sobre el terreno, es decir, a los jóvenes, adultos y adultos mayores que accede al beneficio del Plan FinEs, a los docentes que promueven sus prácticas en el aula, coordinadores del plan, entre otros.

El trabajo de campo se desarrolló entre diciembre 2018 hasta septiembre 2019 llevando a cabo una muestra no probabilística basada en un muestreo intencional seleccionando casos elegidos en relación a nuestro objeto de estudio y se utilizaron las siguientes estrategias de recolección de datos. En primer lugar, con el objetivo de analizar la manera en que la política interpela a los nuevos formatos escolares tradicionales se administraron *entrevistas semiestructuradas* (Ver: Anexo I.a) a los agentes educativos, tales como<sup>8</sup>: Inspector/a Distrital de Educación de Adultos (1), integrante de la UEGD (1), Tutores/Referentes (6), Coordinadores (3) y Directores de los CENS (3), Director de Abordaje Territorial y Educación de Popular (1), Director/a de Política Socioeducativa de Merlo (1), Subsecretaria de Educación de Merlo (1) y agentes de la Subsecretaria de Educación de Merlo (1), Docentes (5) (Anexo I.(b)) y Alumnos (5) (Ver Anexo I.(c))<sup>9</sup>. En el trabajo de campo para mantener la confidencialidad con los actores sociales se hace una referencia al cargo/rol/ocupación que desempeñan en la puesta en acto del plan sin apelar a su identificación. No obstante, para las instituciones (escuelas, sociedad de fomento, entre otras) y los barrios se utilizan los nombres reales con su correspondiente ubicación geográfica.

Cabe aclarar que, a lo largo del trabajo de campo de la presente investigación, no se habían cubierto los cargos de directores de CENS. Producto de dicho acontecimiento, la presente tesis no cuenta con entrevistas a los directores.

En segundo lugar, para complementar con las entrevistas, se realizaron *observaciones no participantes* para apreciar los contextos institucionales (equipamiento, materiales, recursos, lugares geográficos) en que se desarrolla el plan, como así también de eventos (actos públicos, reuniones) efectuados por los responsables y funcionarios que actúan como articuladores del Plan (Ver: Anexo II a. y b.).

Por último, en tercer lugar, simultáneamente a las demás estrategias de recolección de datos y en todas las instancias, se realizó *recopilación de documentos*. Se sistematizó los marcos

---

<sup>8</sup>Se aclara que los números asignados en paréntesis corresponde a la cantidad de entrevistas realizadas a los actores sociales según su función y cargo desempeñado.

<sup>9</sup>Es menester destacar que docentes y alumnos han tenido un modelo de entrevista semiestructurada diferenciada de los demás actores sociales debido al rol que ocupan en la puesta en acto del plan.

normativos que constituyen el núcleo central del programa, desde su inicio hasta la actualidad con el fin de apreciar ajustes y reformas a lo largo del tiempo. Además, se obtuvo información y registros administrativos producidos por el lado del Municipio de Merlo, de la la Secretaria de Planificación, Producción y Relaciones con la Comunidad, la Dirección de Catastro y el Área de Políticas Socioeducativas de la DGCyE, como así también de documentos, registros y archivos emitidos por el gobierno nacional y provincial.

Si bien la estrategia de análisis de datos parte de una lógica cualitativa se han incluido estadísticas distritales, nacionales y provinciales, en tanto han permitido complementar el proceso analítico.

Por último, cabe mencionar la estructura de la presente tesis. La misma se ha organizado en tres capítulos. El Capítulo I se focaliza en los diferentes modelos que históricamente se fueron diseñando para la finalización de estudios primarios y secundarios, analizando la evolución de la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) en Argentina hasta la actualidad como paradigma ideológico-pedagógico que sustenta determinados formatos y prácticas. Para luego describir la política Plan FinEs como un nuevo formato educativo en la Provincia de Buenos Aires con el propósito de señalar las diferencias en los objetivos, actores intervinientes y las relaciones que establece relaciones (negociación, oposición) de diferentes modos con aquel.

El Capítulo II analiza la política educativa del Plan FinEs teniendo en cuenta, por un lado, el Contexto de Influencia y Producción del Texto, como así también el Contexto de Formulación y de la Práctica en el Partido de Merlo. Ello lleva a describir el modo en que los diferentes niveles del gobierno y los agentes de regulación educativa inciden en los mismos. Así como de qué forma se efectúan las relaciones y diálogos con otras políticas sociales y educativas. Se intentará responder a los siguientes interrogantes: ¿Cómo son las relaciones entre los niveles de Estado- nacional, provincial y municipal- y la sociedad civil? ¿Cómo fueron variando? ¿De qué manera modifica la estructura educativa vigente?

Por último, el Capítulo III se centra en el análisis del Plan FinEs como nueva red de integración socioeducativa y la participación comunitaria en el gobierno educativo local, indagando cómo se re-direccionan y materializan promoviendo diversas vías de comunicación gubernamentales y no gubernamentales. De ahí que las preguntas que direccionan este capítulo son: ¿De qué manera el Plan FinEs interpela a diversos actores, organizaciones e instituciones en la práctica cotidiana? ¿Cuáles son los sentidos que adquiere la política y cómo se diferencia del formato tradicional de educación secundaria y de los Centros de Educación de Adultos? ¿Cuáles son los motivos que llevan a considerar al Plan FinEs como una red de integración

socioeducativa?

Finalmente, en las conclusiones se expondrán los principales hallazgos del trabajo desarrollado, así como nuevos interrogantes que enmarquen la política educativa Plan FinEs.

## **Capítulo I. Plan FinEs: Nuevas sendas para la finalización de los estudios primarios y secundarios**

### **Introducción**

A lo largo de la historia, la Educación de Jóvenes y Adultos se enmarca en un campo complejo en donde se desarrollan múltiples prácticas sociales destinadas tanto para la promoción de la alfabetización de las personas, como así también para la formación laboral dirigidas a aquellos individuos que poseen trayectorias escolares interrumpidas caracterizadas por situaciones de vulnerabilidad social y de pobreza. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2010) entiende a la Educación de Jóvenes y Adultos como:

[...] procesos organizados de educación, sea cual sea el contenido, el nivel o el método, sean formales o no formales, ya sea que prolonguen o reemplacen la educación inicial dispensada en las escuelas y universidades, y en forma de aprendizaje profesional, gracias a las cuales las personas consideradas como adultos por la sociedad a la que pertenecen, desarrollan sus aptitudes, enriquecen sus conocimientos, mejoran sus competencias técnicas o profesionales o les dan una nueva orientación, y hacen evolucionar sus actitudes o su comportamiento en la doble perspectiva de un enriquecimiento integral del hombre y una participación en un desarrollo socioeconómico y cultural equilibrado e independiente (pág.13).

De ahí, que en el presente capítulo se proponga ir analizando la variación de significados atribuidos a la Educación de Jóvenes y Adultos a lo largo de la historia argentina.

Interrogarse acerca de los modos en que ha variado la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA, en adelante) como paradigma ideológico-político supone analizar los campos discursivos y simbólicos mediante estrategias de poder e interpelación del Estado como agente político y social que poseen un rol protagónico en la evolución de los nuevos significados que circulan en el sistema educativo. Por tal motivo, para comprender la EDJA se presentará en la primera parte del capítulo diferentes momentos históricos que caracterizan su desarrollo desde 1880 hasta la actualidad.

En la segunda parte, se analizará la EDJA en la Provincia de Buenos Aires posibilitando observar continuidades y discontinuidades en los diferentes momentos históricos, como así también entre las políticas de nivel nacional y bonaerense caracterizando el objeto de estudio “Plan FinEs” como nuevo formato que trasciende la educación formal tradicional.

### **Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) en Argentina como paradigma ideológico y pedagógico**

*“Estamos en un momento de inflexión histórica; vivimos un presente marcado por el cambio que por la estabilidad y nos abrimos a un futuro que trastoca muy fundamentalmente nuestras maneras de hacer e interpretar la educación”*  
(García-Huidobro, 1994, p.15).

La educación de jóvenes y adultos constituye una trama de diversas conceptualizaciones sobre su función social y práctica que la enmarca en un campo complejo de significados en cuanto a la promoción de alfabetización destinada a todos los sectores sociales con trayectorias escolares interrumpidas y a la prolongación de la educación de aquellos sectores que frente a las exigencias competitivas del mercado desean perfeccionar conocimientos que van otorgando significados diferencial, las cuales pueden organizarse en las siguientes etapas históricas.

#### *Debates sobre la EDJA durante la formación del sistema educativo nacional: 1880-1930*

En Argentina el siglo XIX se caracteriza por las nuevas relaciones en las tramas económicas, políticas, culturales y sociales. Estas transformaciones denotan la importancia de la educación exigiendo a los adultos adquirir nuevos modos de información mejorando competencias y valores en el marco de conformación del Estado Nacional.

La educación de jóvenes y adultos, en su forma particular, tiene una larga historia de profunda refundación en el país identificando sus inicios institucionales en la conocida Ley N°1.420 sancionada en el año 1884. Si bien la Ley reconoce espacios educativos diversos tales como las cárceles y fábricas, el Estado Nacional prioriza sus esfuerzos en garantizar la educación primaria tanto en niños como niñas en edad escolar, dejando de lado la educación de jóvenes y adultos, delegándosela en gran medida a la sociedad civil.

En tal sentido, la política educativa tanto nacional como bonaerense- la cual se abordará en el próximo apartado- del período estaba más centrada en la educación del futuro ciudadano que en la alfabetización de jóvenes y adultos, pese a que se consideraba que el “bajo nivel educativo” es “un obstáculo para la efectivización de un gobierno democrático que debe sustentarse

en la participación activa de los ciudadanos” (Giovine, 2008, p. 102). Este bajo nivel, de acuerdo a los datos arrojados por el primer Censo Nacional de 1869, rondaba el “17° a nivel nacional y en cuyos extremos se encontraban Santiago del Estero con 8° de instrucción y Provincia de Buenos Aires con 32°” en una escala de 100 grados.

*Nivel de instrucción de la población de la Provincia de Buenos Aires en 1869*

	Población Total	Población de 6 a 14 años	Saben leer●	Saben escribir●	Van a la Escuela●●
Pcia. Bs. As.	495.107	99.213	155.603	148.324	28.363
Campana	317.320	76.608	72.601	67.683	13.308
Total de Argentina	1.743.352	413.459	360.683	313.011	82.671

- Población desde los 8 años en adelante.
- Población de 6 a 14 años.

Giovine (2008) en base a Censos de la República Argentina 1869 y 1895.

Entre los años 1880 y 1916 se suceden treinta ministros de educación<sup>10</sup> bajo la dirección del Consejo Nacional de Educación, organismo central del sistema educativo de jurisdicción nacional a cargo de la dependencia del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública comprendiendo la relevancia de las Escuelas para Adultos en la conformación del Estado Nacional.

Una población como la nuestra, compuesta de muchos elementos heterogéneos, de razas y familias humanas que nos llegan de todas partes del mundo, arrancando en su mayoría de centros rurales, plagados de ignorancia, conjunto, en fin, de lenguas diversas que amagan, día tras día, la corruptela y el solecismo en nuestro hermoso idioma nacional; una población, decimos, en estas condiciones, exige más que ninguna otra la escuela de adultos (El Monitor de la Educación Común,

<sup>10</sup> Presidencia Julio A. Roca (1880-1886): Manuel D. Pizarro, Victorino de la Plaza, Eduardo Wilde. Presidencia Miguel Juárez Celman (1886-1890): Filemón Posse, Amancio Alcorta, José M. Astigueta. Presidencia Carlos Pellegrini (1890-1892): José María Gutiérrez, Juan Carballido, Juan Balestra. Presidencia Luís Sáenz Peña (1892): Calixto S. de la Torre, Amancio Alcorta, Francisco L. García, Enrique S. Quintana, Eduardo Costa, J. V. Zapata (seis ministros, uno en cada mes). Presidencia José E. Urriburu (1895): Antonio Bermejo, Luís Beláustegui. Presidencia Julio Argentino Roca (1898): Osvaldo Magnasco, Juan E. Serú, Joaquín V. González, Juan R. Fernández. Presidencia Manuel S. Quintana (1904-1906): Joaquín V. González, Federico Pinedo. Presidencia José Figueroa Alcorta (1906-1910): Juan E. Bibiloni, Estanislao S. Zeballos, Rómulo S. Naón. Presidencia Roque Sáenz Peña (1910-1914): Juan M Garro, Carlos Ibarguren. Presidencia Victorino de la Plaza (1914-1916): Tomás R. Cullen, Carlos Saavedra Lamas. Presidencia Hipólito Yrigoyen (1916-1922): José S. Salinas. (Puiggrós, 1996)

1882, pág. 601).

En las primeras décadas del siglo XX, la EDJA está atravesada por diversas tensiones discursivas dentro del normalismo, siendo las Sociedades Populares de Educación parte de dichas experiencias y posiciones educativas democráticas. Este tipo de educación estuvo atravesada por dos voces que denotaban expresiones educativas diferentes a la que le otorgó sentido hegemónico al sistema de escolarización: anarquistas y socialistas. Si bien entre los primeros también se observan diferencias, ambos formaron una red institucional compuesta por sindicatos, escuelas, bibliotecas, centros culturales, entre otras.

El anarquismo consideraba a la educación como un medio para alcanzar “una sociedad libre”, cuestionando la hegemonía estatal y basando su estrategia en la idea de transformar al individuo con capacidad de autogestión y en la construcción de espacios educativos propios, tales como los centros culturales. A su vez, a partir del año 1920, el socialismo tuvo participación activa en la creación de Bibliotecas Populares barriales vinculadas a ampliar la alfabetización de la sociedad.

Considerando los análisis de Puiggrós (1993) puede observarse que ambos proyectos educativos consideran que el pueblo argentino, al que el de los otros países latinoamericanos, se encuentran atravesados y necesitados de aportes de una cultura moderna que sustituyera sus saberes tradicionales mediante métodos de aprendizaje donde el alumno fuera el protagonista de su propia educación. Y es en este comienzo del siglo XX donde se produce un impulso en la fundación de escuelas, característico de la primera Sociedad Popular de Educación asociadas a las escuelas nocturnas.

#### *Consolidación de la EDJA en el sistema educativo nacional: 1930-1945*

Como afirma Wanschelbaum (2012) “entre los años 1930 y 1945, con el primer golpe de Estado, se consolidó la educación de adultos como un subsistema en el sistema educativo nacional, con un enfoque compensatorio” (pág. 90). El período de entreguerras es también momento en que las Sociedades Populares de Educación se configuran separadas del Estado y le otorga un lugar importante a la educación de adultos.

Previamente, en el período que va desde 1900 a 1943, se verifica la existencia de un doble circuito vinculado complementariamente entre sí. Por un lado, el subsistema de educación de adultos organizado y monopolizado por el Estado, y por otro una serie de asociaciones de la

sociedad civil (Pineau, 1994). Es menester destacar que el Consejo Nacional de Educación actuaba como promotor y defensor de la EDJA frente a los déficits educativos.

Desde la perspectiva de Pineau (en Wanschelbaum, 2012) entre la década del '30 y '40, producto del primer golpe de Estado en Argentina, surge la idea de “lucha contra el analfabetismo” impregnada en la educación de adultos. Esta lucha forma parte central de la temática estatal, como agenda pública, con una impronta modernizante constituyendo una propuesta pedagógica para el “analfabeto adulto” que alcanza al 32,57% de la población. Desde este contexto, existen diferentes teorías y significados sobre la educación de jóvenes y adultos que la vinculan a la agenda política de desarrollo de gobierno.

Los años 1945 hasta 1955 son reflejos de las primeras grandes Conferencias Internacionales sobre la EDJA reflejada en nuestro país y en otros países del mundo. En relación a la Primera Conferencia Internacional de Educación de Adultos en el año 1949, Castillo y Latapi (1983), sostienen que “*los retos de la educación de adultos estaban íntimamente vinculados al desarrollo industrial [predominando una visión de] educación vocacional liberal*” (p. 3). Esto comprende que durante el gobierno peronista hay un momento disruptivo y de activa participación estatal en lo que se refiere a la formación de los trabajadores. Es una etapa en la cual desde el Estado se llevaron adelante acciones “no escolarizadas”<sup>11</sup> que buscan interpelar a los jóvenes y adultos como sujetos trabajadores, vinculando la oferta de formación con la ampliación de los saberes del trabajo, tanto en sus aspectos técnicos como en los políticos- sindicales (Ministerio de Educación de la Nación, 2015).

### *Nuevas prácticas y producciones en torno a la EDJA: las décadas de 1960-1970*

A partir de la década del 60 en Argentina surge la preocupación por la educación de jóvenes y adultos por parte de los organismos internacionales como la UNESCO, y de distintos países de América Latina que llevan a cabo distintas campañas de alfabetización en sus territorios.

La CONFITEA realizada en el año 1960 en Montreal, Canadá, plantea la importancia de la educación de adultos tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo contribuyendo a la formación profesional y técnica, pero sin caer en excesos debido al carácter polifacético del hombre con diversas necesidades psico-sociales. El objetivo central de la EDJA en la década del 60 es la promoción de la educación ligada a la participación activa, creando responsabilidad de los adultos y en sus tareas como ciudadano. Desde este marco, la campaña de alfabetización,

---

<sup>11</sup>Se promovía la enseñanza de oficios, tales como danza, cultura, historia, confección de artesanías, entre otras, por fuera de la escuela oficial, en Sociedades Populares de Educación a sujetos excluidos de la enseñanza oficial como niños trabajadores, analfabetos, adultos e inmigrantes.

con sus diversos programas, está relacionada con el sistema escolar y con programas de educación general y profesional. Para llevar a cabo la alfabetización de adultos, se estipula que deben utilizarse métodos activos de participación en su proceso de aprendizaje mediante iniciativas, imaginación y sentido de la realidad que los atraviesa. (UNESCO, 2014).

En el año 1968, se crea dentro de la estructura del Ministerio de Educación Nacional la Dirección Nacional de Educación de Adultos (DINEA), cuya actividad principal consiste en direccionar las acciones educativas comprendiendo a la adultez como un tramo psicológico, dinámico y evolutivo que constituye a una persona libre y autónoma con diversas necesidades de formación humana, ya sea como miembro familiar, ciudadano, dirigente, entre otras. A su vez, la DINEA pretende capitalizar y ajustar las experiencias de los adultos en relación al ritmo de aprendizaje individual y libertad de la persona oponiéndose a la formalidad y uniformidad de los contenidos y servicios y brindando la organización de sus estudios en lugares de inserción del hombre activo (empresas, iglesias, municipios, etc.).

El hecho de que las provincias deban asegurar la educación primaria no implica que el Estado Nacional no pueda actuar en el territorio provincial, sino, por el contrario, su intervención coadyuva a la materialización de ese objetivo. "Asegurar no puede significar "excluir" ni "impedir" que se desarrolle una tarea educativa. Sí podría implementarse la perfección del sistema, para que la Nación acuda con programas más específicos requeridos por la conducción provincial. (DINEA, 1973, p. 26)

En el año 1972 se celebra en Tokio la Tercera Conferencia Internacional de Educación de Adultos. A partir de este año, se profundiza la visión de la educación de adultos como parte del sistema educativo, intentando dejar de lado considerarla como una alternativa marginal siendo su principal objetivo es erradicar el analfabetismo de los grupos tradicionalmente marginados de la educación. Desde esta concepción, la alfabetización constituye la piedra angular de la educación de adultos formal vinculando al hombre con el trabajo e intereses de la sociedad y la educación funcional como aquella que realiza el hombre en el marco de una sociedad que facilite y promueva el desarrollo de la personalidad humana. (UNESCO, 2014)

Posterior a la CONFITEA, en el año 1973, la DINEA promueve una modificación de la educación de adultos articulando ideas y prácticas de la educación popular con el diseño e implementación de políticas públicas para la educación de adultos. Esto conduce a la construcción de nuevos sentidos políticos pedagógicos a los jóvenes y adultos como portadores

de conocimientos. Algunas de las principales experiencias encaradas por el Estado en esta nueva concepción político-pedagógica han sido la Campaña de Reactivación Educativa de Adultos para la reconstrucción (CREAR) y la Construcción del Área Asistencial de la DINEA (Ministerio de Educación, 2015). Entre sus objetivos principales se encuentran:

Reactivar la actual estructura DINEA, para lograr la máxima participación del pueblo.

Los objetivos fundamentales de la Educación del Adulto serán:

1. Capacitar al pueblo para que descubriendo sus problemas existenciales sea capaz de pensarlos críticamente,
2. Capacitar al pueblo en la búsqueda de sus causas,
3. Lograr la participación activa del pueblo en la solución de sus problemas

***Base de la Campaña de Reactivación de Adultos para la Reconstrucción, DINEA (1973)***

La DINEA, crea el Área Asistemática de la modalidad, cuya función principal es articular espacios escolarizados y no escolarizados o extraescolar mediante un proceso gradual donde la organización distrital por medio de los Centros de Cultura Popular unido con las nuevas organizaciones, más bien conocidas como Núcleos Educativos Comunitarios (NEC) controlan y coordinan las experiencias extraescolares con el fin de generar profundas transformaciones en el sistema educativo.

Lo extraescolar puede aportar a lo escolar en su inserción real en la comunidad, ofreciendo las raíces de donde se nutra, ampliando su radio de acción, e introduciendo en el sistema formas organizativas que contemplan la presencia de las fuerzas organizadas de la comunidad

***Lineamientos para una política de Proyectos Asistemáticos, DINEA (1973)***

En el mismo período no solo se pretende modificar el vínculo pedagógico tradicional, sino que además legitimar los saberes populares convocando a los actores sociales a la participación en las estructuras organizativas del Estado para redefinir la política pública. Si bien esto es interrumpido en Argentina en la década del 76, producto del proceso dictatorial, en el año 1983 con la recuperación de la democracia se vuelven a implementar por parte del Estado iniciativas pedagógicas destinadas a jóvenes y adultos.

### *Freire y la redefinición de la EDJA en tanto Educación Popular*

Durante la década del 70, las ideas de Freire y su propuesta educativa enmarcada en la Educación Popular (EP, en adelante) son acogidas con entusiasmo por parte de educadores y educadoras progresistas, religiosos y religiosas y activistas sociales, en un contexto de radicalización de las luchas sociales en América Latina. En efecto, la década del '70 se

caracteriza por el fortalecimiento de los movimientos sindicales, campesinos, pobladores urbanos, artistas y educadores comprometidos, así como por el auge de partidos y movimientos de izquierda política; en la mayoría de los países del continente, fueron dándose golpes militares y estableciéndose regímenes autoritarios que buscaron terminar a sangre y fuego este auge del movimiento popular. Cuando Paulo Freire propuso alfabetizar al casi 40% de la población brasilera, que hasta ese momento no sabía leer ni escribir, su objetivo era más amplio: implicaba posibilitar a millones de campesinos y trabajadores en generar el ejercicio concreto de sus derechos políticos, entre ellos el voto (Ministerio de Educación, 2015, p. 27).

En relación a esto Freire (1970) afirma “Era preciso darles la palabra para que transitasen la participación en la construcción de un Brasil que fuese dueño de su propio destino y que superase el colonialismo”. En ese contexto, la EP se va configurando como una corriente educativa y pedagógica que acompañaba organizaciones, luchas y movimientos de resistencia y liberación (Torres, 2007). Tal «*politización de la educación*» y «*pedagogización de la política*» (Torres, 2007), da origen al llamado discurso fundacional de la EP, presentando las siguientes características<sup>12</sup>:

1. Lectura crítica de la realidad social, en particular de las injusticias generadas o acrecentadas por el sistema capitalista, y del papel reproductor del orden social que juega la el sistema escolar.
2. Opción ético-política emancipadora, al identificarse con la construcción de una sociedad en la cual se superarían las injusticias e inequidades actuales, proyecto que se identificaba con el socialismo.
3. Contribución a la constitución de los sectores populares como protagonistas de esta transformación social, a partir del fortalecimiento desde la educación, de sus organizaciones y movimientos.
4. Lo educativo como formación de una conciencia crítica en los educandos populares, entendida como toma de conciencia de la realidad injusta y de la necesidad de transformarla.
5. Creación de metodologías de trabajo basadas en la construcción colectiva de conocimiento, el diálogo y la acción.

Todas ellas, según el Ministerio de Educación de la Nación (2015), constituyen experiencias y discursos de Educación Popular que no se proponen solamente el aprendizaje de la lecto-

---

<sup>12</sup>Las características de la EP son tomadas de Torres Alfonso (2000)

escritura por parte de los jóvenes y adultos, sino que además promueven procesos de reflexión y pensamiento crítico sobre las condiciones sociales que los excluyen y los marginan. La educación de jóvenes y adultos constituye un campo complejo dado la diversidad de prácticas, políticas que existen en su haber, la conceptualización sobre su función social y paradigmas que subyacen a dichos enfoques; y el sujeto pedagógico que participa o transita por estas propuestas. Tradicionalmente la educación de jóvenes y adultos se destinó a acciones de alfabetización y formación para el trabajo -en otro andarivel de los niveles o modalidades clásicas del sistema (inicial, primaria, secundaria, superior, universitaria)- destinada especialmente a sectores sociales de altos niveles de vulnerabilidad social y pobreza, que han tenido en sus historias educativas trayectorias con diferentes grados de fracaso escolar o exclusión social (Krichesky, 2012: p. 4).

Abordar el estudio acerca de investigaciones sobre EP, nos conduce a pensar en la misma desde su concepción. Tal como afirma Torres (2007), la EP no constituye una teoría o cuerpo doctrinal homogéneo. Es una corriente política pedagógica construida histórica y contextualmente, en la que confluye una diversidad de prácticas y discursos diferentes entre sí. La EP es una realidad histórica y social con características y matices propios, que se ha institucionalizado a través de espacios e instancias como las organizaciones de bases, los Centros de Promoción Popular, de Alfabetización y Educación de Adultos, entre otros.

Pineau (1992) sostiene que por Educación Popular debe entenderse a todas las modalidades pedagógicas por las que se educa al "pueblo". De esta forma, el problema se desplaza hacia determinar qué se entiende por "pueblo". Se puede utilizar para tal fin características de corte económico (proletarios, bajo nivel de ingreso, poseedores de la fuerza de trabajo, etc.), de corte político (adhesión a ciertos partidos o propuestas, formas de representación o liderazgo) o culturales (costumbres, orígenes, características étnicas, etc.). Dentro de esta misma línea, otra aproximación comprende a la educación popular como lo opuesto a la educación de élites. De esta forma, por ejemplo, se oponen las experiencias intencionales a las espontáneas, o las formales a las no formales o informales.

Teniendo en cuenta la versión oficial del Ministerio de Educación (2015):

La EP construye vínculos, lazos, no sólo entre estudiantes y docentes sino con la comunidad de la que éstos forman parte, dejando de lado las visiones tradicionales que ligan el progreso escolar con el éxito individual. El fundamento político pedagógico de la educación popular es y ha sido la inclusión, la democratización

no sólo del conocimiento sino de la participación ciudadana, y el diálogo como modo de concebir una sociedad donde se asuma al otro como igual (p. 27).

La educación popular es una práctica que no se constituye a sí misma como opción u oposición a las prácticas escolares u oficiales, es decir, sin considerar a la educación popular como una alternativa opuesta a la escuela, al sistema educativo formal. Por el contrario, del mismo modo que la escuela pública, la educación popular se propone la formación educativa de las mayorías, con énfasis en los sectores populares, y es centralmente una práctica colectiva porque rompe con las tradiciones educativas individualistas (Ministerio de Educación, 2015).

Paulo Freire (1996) afirmaba que la educación popular es la “educación del sueño y la utopía”, es ejercer nuestras prácticas pedagógicas siendo consciente a cada paso de qué y por qué hacemos lo que hacemos, enseñamos lo que enseñamos, aprendemos lo que aprendemos. Reconoce a los sujetos que de ella forman parte como condicionados, pero no como seres determinados. Por otra parte, la educación popular es una opción de política en sí misma en el sentido de que implica un cierto modo de concebir la construcción del espacio público (Rodríguez, 2008), de quiénes, cómo y cuándo participan en él. Para Freire, la educación no es neutra cuya función consiste en ponerse en cambio permanente, promoviendo la construcción de sujetos populares como sujetos de cambios contribuyendo a la formación de una conciencia crítica.

La identificación de estos rasgos comunes no significa que la EP sea una corriente homogénea; como toda construcción histórica asumió matices y énfasis en cada contexto nacional; así, por ejemplo, bajo la dictadura militar, la EP en Chile asumió como bandera el restablecimiento de la democracia; en Centro América de los años ochenta, la EP estuvo asociada a los procesos insurreccionales y en Bolivia y Perú asumió la bandera de las luchas campesinas e indígenas. Así mismo, las particularidades históricas de cada contexto llevaron a que la EP inspirara prácticas en alfabetización, educación en derechos humanos, educación de género y educación intercultural. De este modo, la EP, más que un cuerpo doctrinal monolítico, se fue conformado como un campo pedagógico diferenciado de otras prácticas y corrientes pedagógicas. Bajo estas ideas surgieron en América Latina infinidad de organizaciones culturales, centros de educación de adultos, comunidades eclesiales y círculos de alfabetización, así como de centros especializados en su promoción y apoyo a las experiencias de base (Torres, 2007).

Desde fines de los ochenta y especialmente durante la primera mitad de los noventa, empieza a visibilizarse cierta insatisfacción con algunos de los presupuestos y contenidos del discurso «*fundacional*» de la EP. Los cambios en el contexto político mundial y latinoamericano (caída

del socialismo soviético, derrota sandinista, fin de los regímenes militares e inicio de procesos de democratización), así como el reconocimiento de límites en las propias prácticas educativas (activismo y falta de sistematización, descuido de lo pedagógico, cambio de los sujetos educativos, escasa discusión con nuevos paradigmas), llevaron a que algunos educadores insistieran en una necesaria y urgente «*refundamentación*<sup>13</sup>» de la EP (Torres, 2007).

### *Democratización de la EDJA en la década del 80*

En la década de los 80, caracterizada por el proceso de la transición de la democracia en América Latina/Argentina, la participación vuelve a formar parte del discurso de los programas sociales y de otras áreas. Se apela a metodologías “concertadas” con el objetivo de brindar espacios de debate con representación ampliada de actores e intereses; retomándose la concepción de la Educación Popular y la Planificación Participativa, al mismo tiempo que se incorporó a los municipios como promotores de políticas públicas dentro de la nueva corriente de descentralización política del Estado y se crean muchas de las actuales ONG de Promoción y Desarrollo.

Durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), la política de jóvenes y adultos está centralmente enmarcada en el Plan Nacional de Alfabetización (PNA). Con la creación de la Comisión Nacional de Alfabetización Funcional y Educación Permanente (CONAFEP), la DINEA abandona el ámbito administrativo de la educación escolar del sistema. Este Plan Nacional de Alfabetización se encuentra focalizado en la transmisión y difusión de un nuevo paradigma legítimo necesario para un proyecto nacional democrático.

La Cuarta Conferencia Internacional sobre La Educación de Adultos tuvo lugar en la Sede de la UNESCO en París, del 19 al 29 de marzo de 1985, concibiendo a la EDJA como un derecho en base a las condiciones necesarias para su ejercicio universal consagrándole recursos humanos y materiales contribuyendo al progreso económico, social y cultural. Es decir, la educación de adultos es considerada una necesidad general y un aspecto fundamental del ejercicio del derecho a la educación, ya parte integrante de los sistemas de educación y constituye un aporte esencial a la meta de la educación para todos. (UNESCO, 2014). Desde esta consigna, se diseñaron una multiplicidad de programas nacionales, provinciales y comunitarios que

---

<sup>13</sup>Según Torres (2000) se entiende por “*refundamentación*” a la idea de que la EP como práctica social e histórica se alimenta de varias dimensiones de la realidad (imaginarios colectivos, representaciones y valores culturales, experiencias compartidas, entre otras). Esto hace que sea una corriente donde se va configurando y reconfigurando permanentemente en sus prácticas.

persiguieron el propósito de fomentar la participación comunitaria, el trabajo voluntario, las donaciones y la solidaridad social.

Multiplicidad de programas nacionales se han diseñado con el fin de fomentar la participación comunitaria, el trabajo voluntario, las donaciones y la solidaridad social.

*Nuevas transformaciones en la EDJA: el contexto social y de influencia del Plan Fin Es (1990-2019)*

La década del 90 en Argentina significa la producción de nuevas investigaciones asociadas a la EDJA con la militancia política peronista. Durante la década del 70 existieron experiencias de militancia barrial por parte de la izquierda peronista en la Ciudad de Buenos Aires y en el Conurbano Bonaerense siendo reconstruidas a partir de un estudio de Alfieri, Nardulli y Zacardi (2008), en la cual señalan la ausencia de investigaciones focalizadas en las experiencias de formación enmarcadas en el contexto de la Educación Popular. A su vez Bruslovski (1998-1999) realizó estudios acerca de la reconstrucción de experiencias de Educación Popular impulsadas por el Departamento de Extensión Universitaria de la UBA, dando lugar a posteriores investigaciones.

Se destaca la Conferencia Internacional de Educación de las Personas Jóvenes y Adultos (CONFINTEA V) realizada en Hamburgo en el año 1997, quien definió a la misma como:

El conjunto de procesos de aprendizaje, formal o no, gracias al cual las personas cuyo entorno social considera adultos desarrollan sus capacidades, enriquecen sus conocimientos y mejoran sus competencias técnicas o profesionales o las reorientan a fin de atender sus propias necesidades y las de la sociedad (pág.11).

Los objetivos de la EDJA consisten en desarrollar la autonomía y el sentido de responsabilidad de las personas y las comunidades, promover los patrones culturales y económicos haciendo frente a las grandes transformaciones de la sociedad fomentando la tolerancia y la participación consciente y creativa de los ciudadanos en su comunidad. Dicha conferencia reconoce la diversidad de sistemas políticos, económicos y sociales de cada Estado de acorde a su diversidad en miras a asegurar el pleno respecto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales para el ejercicio de la educación. (UNESCO, 2014)

A todo esto, se agregan trabajos sobre la Educación Popular realizados por Pineau (1998) mediante la reconstrucción del término “popular” en las experiencias que se autodeterminen como tales en la educación argentina durante la década del 90. La educación popular se plantea

como una educación liberadora “entendida como un fin en sí mismo y un medio para la construcción de poder popular en pos de la transformación social [y que] busca la emancipación social y educativa de los sectores más postergados” (Krichesky, M.; 2011, pág. 62).

Las experiencias en EP en nuestro país fueron diversas y variadas, por eso mismo se torna indispensable explicar que se entiende por educación popular como práctica colectiva cuyo fin principal es la emancipación de los sujetos, es decir, como modalidad pedagógica (Pineau, 1992) creada y mantenida por los sectores oprimidos en absoluta contradicción con el sistema escolar.

Debido al avance en los procesos de democratización y descentralización se han incrementado las funciones de la administración pública en los territorios exigiendo a los actores sociales a diseñar nuevos enfoques políticos-sociales propicios para sostener las nuevas demandas poblacionales. A causa de estos procesos, tal como afirma Tiramonti (2010), muchos países de la región como Argentina, Chile, Uruguay, entre otros, han dictado en la última década una nueva legislación en materia educativa con visiones, estrategias y soluciones para las nuevas problemáticas educativas nacionales.

Con énfasis en Argentina, en la década del 90 ocurre un doble proceso de centralización en la “unidad escolar” (Giovine, 2012) y de descentralización tanto del gobierno como de la administración del Sistema Nacional de Educación en donde confluyen dos cuestiones a seguir. Por un lado, el Ministerio Nacional delegó la responsabilidad de bienes y servicios (su gobierno, administración y financiamiento) al resto de las jurisdicciones del país. Y, por otro lado, la presencia de prestadores tanto privados como religiosos o laicos. A causa de la Ley Federal de Educación, dictada en el año 1993, se busca diseñar un ministerio que tenga las capacidades de coordinar recursos técnicos y económicos promoviendo proyectos mediante múltiples niveles de articulación: Estado- Instituciones Educativas y Sociedad Civil.

Entre lo nacional y lo provincial se crea un supra nivel: *lo federal*. Dicha federalización se expresa en una doble dimensión caracterizada por un lado por la autonomía de cada una de las provincias en la organización y administración de los asuntos educativos y, por otro lado, la unidad e integración común a todas las provincias. En esta doble dimensión lo nacional cobra sentido por medio de lo federal y lo federal se sintetiza por medio de lo nacional (Resolución del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación N°2165/1990).

Desde 1978 hasta 1992 se transfieren servicios educativos primarios públicos, y desde el último año los servicios de todos los niveles educativos (a excepción del universitario), quedando en manos de la provincia la acción sobre todo el sistema educativo.

La *cuarta etapa*, constituye una nueva etapa histórica donde se sanciona la Ley Federal de

Educación 24.185/1993, legitimando responsabilidades a nivel *nacional* a través del Ministerio de Educación de la Nación, por un lado, el *federal* mediante el Consejo Federal de Cultura y Educación, y el *provincial* con sus gobiernos provinciales y estructuras determinadas para la administrar el sistema educativo.

Según Terigi (2007), existen cuatro rasgos que adquirió el planeamiento en la reforma del sistema educativo argentino a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación: primero, el planeamiento se entendió como una función orientada al cambio, en desmedro de la planificación de la consolidación de los sistemas escolares; segundo, el planeamiento estuvo sostenido por una visión aplicacionista y progresiva de los cambios, según la cual los cambios tienen un impacto previsible en las instituciones y actores; tercero, el planeamiento se refirió a políticas centrales con intención de homogeneización y de ordenamiento, en desmedro del carácter federal que se pretendía adquiriera el sistema educativo; y cuarto, se consolidó una división del trabajo entre la Nación y las provincias, entre planificación y ejecución, y entre aspectos técnicos y políticos de las reformas.

Uno de los principios generales de la política educativa de los noventa fue la búsqueda de la equidad (a través de la justa distribución de los servicios educacionales a fin de lograr la mejor calidad posible y resultados equivalentes a partir de considerar la heterogeneidad de la población). Eso supuso la puesta en marcha de un sistema de cobertura asistencial y programas especiales para posibilitar el acceso, permanencia y egreso del sistema educativo de todos los habitantes del país. Por ello, el mismo año de promulgación de la Ley Federal, el Estado Nacional y las provincias pusieron en marcha el Plan Social Educativo (PSE)<sup>14</sup>, orientado a la población más pobre, con necesidades básicas insatisfechas.

Entre 1994 y 2003, las jurisdicciones implementan reformas acordadas con el Consejo Federal de Educación acompañados de recursos transferidos por parte de la Nación para sustentar los cambios. Esto lleva a discutir acerca de la eficacia de las políticas universalistas al momento

---

<sup>14</sup>El propósito del Plan Social Educativo fue beneficiar a los alumnos de las zonas más desfavorecidas de Argentina, buscando compensar sus desigualdades en lo que respecta a condiciones para el aprendizaje a través de un programa de mejoría educativa con orientación pedagógica, y otro de mejoramiento de la infraestructura escolar. Se ideó así, el programa “Mejor educación para todos” que comprendió la provisión de libros escolares, diccionarios, útiles, formación docente y bibliotecas y se proporcionaron recursos para la inclusión de adultos que no han terminado la educación básica, se dio asistencia técnica para que las escuelas rurales aumenten su matrícula a través de sistemas de alternancia y grados agrupados, etc. Pero el énfasis de cualquier modo, estuvo en la construcción de nuevas aulas y escuelas. Todo esto se hizo con recursos del presupuesto nacional (Rivero, 1999). Dada la gran dimensión que cobró este plan, puede afirmarse sin lugar a dudas, que marcó una época en lo que respecta a las políticas de “inclusión educativa”. Fue la gran estrategia de los años noventa: abarcó a todas las provincias del país alcanzando diferentes niveles de cobertura de acuerdo a la definición de “zonas de mayores necesidades” -por ejemplo, en provincias del noreste como Misiones, Formosa o Chaco su cobertura llegó a más del 80% de las instituciones educativas- (Duschastky y Redondo, 2001).

de generar condiciones sociales de equidad en sociedades altamente desiguales como la Argentina. Producto de tal motivo, se propicia la implementación de políticas focalizadas cuyo fin es identificar y circunscribir problemáticas específicas a poblaciones afectadas por las mismas.

Producto de la desresponsabilización del estado es que comenzaron a impulsarse nuevas dinámicas sociales que se oponían o mantenían por fuera del aparato estatal, y donde diversos grupos y/u organizaciones de la sociedad civil asumieron las tareas de resistencia, presión social y subsistencia para cubrir las deficiencias de las políticas neoliberales. Al respecto, Abritta (2013) expresa que comienzan a emerger organizaciones sociales como un actor colectivo y político, manifestándose como una expresión de esa resistencia a un contexto de hegemonía del modelo neoliberal, basado en el achicamiento del Estado y de crecimiento de la pobreza social. En otras palabras, una de las consecuencias inmediatas de la crisis fue la desestructuración de los soportes institucionales clásicos (Merklen, 2009), pero que conllevó a su vez a la creación de nuevos soportes sociales. (Menchon, 2015, p.10)

Por tal motivo, la descentralización, es decir, la responsabilidad atribuida a las jurisdicciones de brindar todos los servicios educativos – exnacionales como los históricamente provinciales- en su territorio, desde la instauración de un proyecto reformista neoliberal conduce automáticamente a la nación a dejar de diseñar y elaborar políticas de carácter universalista<sup>15</sup> y su apoyo en proyectos especiales de carácter focalizado.

A partir de este escenario histórico, la política educativa del período 2003-2007<sup>16</sup> estuvo orientada hacia cambios en la legislación. Estas legislaciones trajeron diversos aspectos: por un lado, la incorporación de distintos sectores al diálogo -sobre todo los sindicatos docentes- promoviendo estrategias de participación; por otra parte, la conceptualización de la educación como un bien público y derecho social cuyo interventor principal es el Estado como garante de nuevos formatos escolares y, por último, la necesidad de establecer una estructura académica común mediante la Ley Nacional de Educación N°26.206<sup>17</sup> en articulación con la sanción de

---

<sup>15</sup>Tal como afirma Tiramonti (2010): Las políticas universalistas se asientan en una trípode: a) una idea abstracta de la ciudadanía que permite la realización de políticas abarcadoras del conjunto de la población, más allá de las diferencias reales que existen entre sus miembros, b) el desarrollo de políticas integrales, entendiéndose por ello el diseño de propósitos generales capaces de articular un conjunto de acciones concretas, y c) la existencia de canales burocráticos a través de los cuales se baja y controla la implementación de las políticas (p.47).

<sup>16</sup>En el período 2003-2007 se sancionaron las siguientes leyes: Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase (N° 25.864, año 2003); Ley de Fondo Nacional de Incentivo Docente (N°25.919, año 2004); Ley de Educación Técnico Profesional (N° 26.058, año 2005); Ley de Financiamiento Educativo (N°26075, año 2005); Ley Nacional de Educación Sexual (N° 26.150, año 2006) y Ley de Educación Nacional (N° 26.206, año 2006)

<sup>17</sup> En el año 2006, el ex presidente de la Nación Argentina, Néstor Kirchner firmaba un decreto cuyo interés era sancionar una nueva Ley Nacional de Educación en miras a reemplazar la Ley Federal de Educación (24.195) promulgada en el gobierno de Carlos Menem en el año 1993. El objetivo central de esta nueva Ley Nacional establece la obligatoriedad de la enseñanza desde sala de 5 hasta el último año del secundario y retoma la estructura, unificada del Sistema Educativo Nacional.

leyes que enmarcan al sistema educativo. En este contexto surge el Plan FinEs, el cual será abordado desde el último apartado de este capítulo y a lo largo de los siguientes.

### **La Educación de Jóvenes, Adultos y Adultos mayores en la Provincia de Buenos Aires**

En el Conurbano Bonaerense la educación formal de los Adultos surge con la gestión de Domingo Faustino Sarmiento con la creación de la Dirección General de Escuelas desde mediados del siglo XIX para una provincia que hasta 1880 incluía en su territorio a la ciudad de Buenos Aires. Tal como ya se ha mencionado en el apartado anterior, la EDJA no se constituyó hasta bien entrado el siglo XX en objetivo estratégico de la política educativa, ya que los principales esfuerzos estuvieron centrados en expandir la escolarización primaria de niños y niñas en edad escolar.

Recién en el año 1973 se creó en la estructura de conducción educativa la Dirección de Educación de Adultos por Decreto N°4626/73, alcanzando la autonomía con independencia de las Escuelas Primarias para niños y la cobertura de cargos directivos y cuerpo de supervisión propios y el funcionamiento de Escuelas y Centros de Educación de Adultos (C.E.A), cuyo fin es la obligatoriedad escolar de nivel primario de todos los jóvenes, adultos y adultos mayores de 14 años que no lograron finalizar sus estudios en los plazos formales.

En el año 1983 se creó la modalidad de Formación Profesional fortaleciendo la educación articulada con el trabajo con diferentes actores sociales y el nivel medio para Adultos en el año 1993. La creación de la modalidad bajo la Resolución N°68/87 elaborando lineamientos curriculares adaptados a la educación en contextos de encierro, la planificación y la evaluación participativa, entre otras. Una de las principales características de la Modalidad de Adultos fue la conformación de Consejos de Escuela (1988) en los servicios y establecimientos dependientes de la Dirección General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires *teniendo como objetivo principal analizar la problemática de cada escuela y su ámbito de influencia y promover el compromiso de todos los sectores involucrados en la tarea educativa hacia las finalidades que la propia comunidad se plantee* (Decreto 4182/88).

Así como en la década de los 90 la “cuestión” a considerar y procesar era la competitividad y la eficiencia de los aparatos de gestión y de las propias instituciones (Tiramonti, 2010), en este momento el foco está puesto en la inclusión e incorporación de sectores con trayectorias escolares interrumpidas. Esta produce nuevas relaciones de poder que dan forma y regulan lo escolar estableciendo nuevos vínculos entre el espacio nacional y la Provincia de Buenos Aires (sus jurisdicciones).

En estos vínculos, la Transferencia de Servicios Educativos Nacionales a la Jurisdicción Provincial dio lugar a la incorporación de los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) que permiten la finalización del sistema educativo mediante estrategias semipresenciales desarrollando un trayecto de alfabetización para jóvenes y adultos mayores de 14 años propiciando la continuidad educativa de los alfabetizandos en las instituciones de educación primaria de la Modalidad de Educación de Adultos, como proceso de finalización de los estudios primarios. Por otra parte, el Programa de Alfabetización de Educación de Adultos configura una modalidad educativa bajo una perspectiva popular.

Entre el período 2001-2002 se elaboran diferentes programas educativos en la Provincia de Buenos Aires. En este marco, la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, por medio de la Dirección de Educación de Adultos, está llevando a cabo el Programa Bonaerense de Alfabetización “Ser Parte de una nueva oportunidad”, que busca contribuir en los procesos de participación y aprendizaje para alcanzar a los 162 mil bonaerenses que todavía no saben leer ni escribir (CENSO 2010).

“Ser Parte de una Nueva Oportunidad” se oficializa a través de la Resolución 470/17. La misma permite establecer los marcos normativos para la concreción de políticas públicas tendientes a garantizar la alfabetización en el territorio bonaerense, adhiriendo a las líneas de referencia federal en la materia, tales como concebir a la educación como derecho social y primordial para todos los habitantes de la provincia, posibilitar el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación estipulada en la Ley de Educación Nacional, el desarrollo, la implementación y la coordinación del programa estará a cargo de la Subsecretaría de Educación a través de la Dirección de Educación de Adultos, entre otros. Asimismo, canaliza los recursos necesarios para ofrecer al sujeto adulto una educación permanente y de calidad. Los objetivos que persigue son: desarrollar un trayecto de alfabetización para jóvenes y adultos mayores de 14 años; y propiciar la continuidad educativa de los alfabetizandos en las instituciones de educación primaria de la Modalidad de Educación de Adultos, como proceso de finalización de los estudios primarios.

En el caso del Programa Bonaerense de Alfabetización “Ser Parte de una nueva Oportunidad”, el Ciclo de Educación para los estudiantes de Primaria de Adultos ha alcanzado a un total de 25.160 alumnos, de los cuales 83.000 cursan el nivel primario (el 35% de estos estudiantes, tienen entre 35 y 55 años) (CENSO 2010).

A partir del año 2003 surgen los Centros de Orientación y Apoyo (COA) creados por la Dirección de Educación Polimodal y Trayectos Técnicos Profesionales de la Provincia de Buenos Aires, cuyo propósito fundamental es contener a los jóvenes y adultos que no ha obtenido

el título de secundario por asignaturas o espacios curriculares pendientes de acreditación. Por otra parte, existen experiencias enfocadas a generar lazos estrechos entre escuela y comunidad, escuela y familia como también políticas educativas en las cuales se propicia la constitución de una tríada entre escuela, familia, comunidad, promoviendo la finalización de estudios primarios y secundarios a jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas.

En el año 2008 se genera una articulación entre los COA y Plan FinEs, se analizará más adelante, dando origen al Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela para todos aquellos sujetos con trayectorias escolares interrumpidas. Producto de la Ley Provincial de Educación N°13.688/2007, la Dirección de Educación de Adultos propone nuevas alternativas dando nuevos significados a la educación de jóvenes y adultos en la Provincia de Buenos Aires.

Con la finalidad de llevar a cabo sus funciones, la DEA desarrolla nuevos planes y programa aplicando un modelo de trabajo que articula con distintos sectores, tales como: *Alfabetización y Primaria de Adultos* estableciendo diseños curriculares reformulando sus diseño curriculares con las instituciones responsables, tales como gobiernos nacional, provincial y autoridades locales y municipales, que certifican el trayecto y finalización de la Educación Primaria de Adultos con los marcos Federales de Educación de la Nación; *Secundaria de Adultos* en miras a reinsertar al adulto por medio de los CENS- Centros Educativos de Nivel Secundario y el Plan FinEs, contemplando mediante distintas líneas de acción las diversas situaciones personales, tales como situación de violencia doméstica, desempleo, precariedad laboral, entre otras, que atraviesan las personas; *Secundario con Oficios* conocimientos con el aprendizaje de oficios, tales como Instalador Electricista con la vinculación de sindicatos con el fin de diseñar una Escuela Secundaria con Formación Profesional; *Educación a Distancia*<sup>18</sup> dirigido a los mayores de 18 años del Conurbano Bonaerense sin finalizar sus estudios secundarios y que no pueden asistir a las instituciones escolares.; *Educación en Contexto de Encierro*<sup>19</sup> que se enmarca en la educación como una estrategia de reinserción con la sociedad.; *Secundaria para Formación Profesional* dirigido a adultos mayores de 30 años que realizan su trayecto educativo flexible con tutores en los Centros de Formación Profesional (CEP), destacando que la acreditación de los contenidos, adaptados a la realidad cotidiana de los alumnos, se obtiene por medios de exámenes presenciales y de trabajos prácticos reforzando los aprendizajes. Por último, la *Campaña*

---

<sup>18</sup>Este programa garantiza el desarrollo de las clases por intermedio de una plataforma virtual o de módulos impresos que se les brinda a los alumnos que no accedan a internet.

<sup>19</sup>Dicho programa está dirigido a jóvenes y adultos que se encuentren en instituciones penales por causas de delitos, tratamiento de adicciones o de contención acentuada.

*Específica en Barrios Bonaerenses* consiste estratégicamente en ofrecer la oportunidad de finalización de los estudios obligatorios en los barrios del Conurbano Bonaerense en condiciones de extrema vulnerabilidad. En esta campaña se realizan relevamientos territoriales con un equipo de las Bocas de Urna realizando encuestas en miras a identificar las necesidades más relevantes y enmarcar los criterios educativos de acorde a la realidad emergente. Los barrios seleccionados de la Provincia de Buenos Aires son: Puerta de Hierro, El Garrote, Carlos Gardel, La Cava, Villa Itatí y Villa Porá.

En esta breve reconstrucción histórica de la estructura de conducción de la EDJA las diversas ofertas escolares intentan responder a las demandas sociales transformando el formato escolar tradicional con nuevos soportes que terminan resaltando los aspectos nodales de la escuela moderna, tales como carga horaria, lugares donde se imparte la educación, horarios educativos, estrategias de enseñanza, entre otros. Un sistema de educación para jóvenes y adultos que atiende a aquellos sectores populares atravesados por el ausentismo y la prolongación de aprendizaje que los fue conduciendo a la repitencia y al abandono, generando de tal manera trayectorias escolares vulneradas e interrumpidas.

Pero es principalmente desde el siglo XXI cuando proliferan diferentes formas de escolarización detalladas a lo largo del apartado, que van ofreciendo ofertas académicas flexibles registrando, desde la Dirección Provincial de Adultos, un crecimiento del 226 por ciento en la matrícula total de adultos, la cual pasó de 150 mil inscriptos en 2015 a 490 mil en 2018.

Con respecto al Plan Secundaria con Oficios, el Programa se multiplicó en toda la Provincia. La Dirección Provincial de Adultos alcanza a 418 unidades de articulación con 10.215 estudiantes en 64 distritos y 23 regiones educativas a partir del año 2017. La formación laboral de los alumnos se amplió en distintas ramas profesionales más: Actividades Agropecuarias; Informática; Metalmeccánica y Metalurgia; Salud; Seguridad y Medioambiente; Textil e Indumentaria; Oficios Artesanales; Industria Alimenticia; Madera y Muebles; Industria Gráfica; Comunicación Social; y Cuero y Calzado. Es de destacar que el 46,1% del total de estudiantes son jóvenes de entre 18 y 26 años; el 57% son mujeres y el 29% son beneficiarios del Plan Social de “Hacemos Futuro” del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Estas cifras dan cuenta del proceso de expansión de la matrícula en esta modalidad de enseñanza, así como de la proliferación de proyectos y programas que confluyen en la misma diseñando diferentes estrategias y soportes, no quedando clara la articulación que puede establecerse entre ellos, la delimitación de la población a la que cada uno se dirige y los paradigmas político-pedagógicos que intentan sustentar la obligatoriedad de la educación abarcando el nivel secundario.

## **Plan FinEs: Nuevos formatos en la EDJA de la Provincia de Buenos Aires**

¿Cómo se ejecutan las políticas educativas en la Provincia de Buenos Aires? ¿Cuáles son los factores preponderantes para su ejecución? La respuesta a estos interrogantes requiere de comprender la complejidad y magnitud de la producción de las políticas educativas en la educación de jóvenes, adultos y adultos mayores en la Provincia de Buenos Aires.

En este marco, se ubica al Plan FinEs como un programa impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través de la Secretaría de Economía Social y de la DGCyE con el fin de promover una educación permanente para jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas que, por diversos motivos, no han podido culminar los estudios primarios y secundarios en los tiempos formales de educación. Es decir que se propone la incorporación de sectores históricamente excluidos a los procesos de escolarización, especialmente en la educación secundaria. Su principal característica consiste en promover un proceso de educación que permita la finalización del nivel primario y secundario en menor tiempo del estipulado *apuntando a incrementar las posibilidades de inclusión de nuevos públicos y a mejorar la relevancia cultural y social del nivel* (Terigi, 2008).

El Plan es desarrollado a partir del año 2008 en todas las jurisdicciones del país (CFE, Resolución N°66/08). Posteriormente, cada provincia elaboró resoluciones propias para viabilizar, promoviendo mayores condiciones de institucionalización y de financiamiento, permitiendo de tal manera a los jóvenes, adultos y adultos mayores a culminar el nivel primario y secundario y así brindarles la posibilidad de retomar la escuela.

En la Provincia de Buenos Aires, a partir del año 2012, se aprueba el Plan FinEs a través del “Plan Provincial de Finalización de Estudios Obligatorios”, el cual es elaborado a través de un modelo de gestión conjunta que intenta/propone asociar y articular las capacidades y acciones del Ministerio de Educación de la Nación con la Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires y organismos sindicales, empresariales, cooperativas, asociaciones civiles y comunitarias, entre otras (Resolución DGCyE N°444/12).

En sus inicios abarcó únicamente a jóvenes de entre 18 a 25 años, que terminaron de cursar y adeudaban materias del último año del nivel secundario. En una segunda etapa, el Plan atendió a aquellos jóvenes y adultos mayores de 18 años que no iniciaron o no terminaron la educación primaria o secundaria, contemplando la apertura de diversas sedes de estudio en escuelas estatales, iglesias, fábricas, universidades, entre otras. Según datos recientes de la DINIEE/SICE/MEDIA (DINIEE, 2017), Plan FinEs, alcanza a 135.000 alumnos en 6.362 comisiones (Secretaría de Evaluación Educativa, 2018).

Este programa emplea estrategias presenciales y semi- presenciales mediante un sistema de convenios con ministerios provinciales, programas sociales y organizaciones sindicales. El mismo se encuentra estructurado de la siguiente manera, tal como puede observarse en el organigrama:

- *Plan FinEs Primaria o FinEs Trayecto Primario* que depende de la Dirección de Educación de Adultos brindando tutorías a los alumnos. Suele nombrarse por los responsables y agentes educativos como FinEs A o FinEs Primaria;
- *Plan FinEs Secundaria o Fines Trayecto Secundario* promocionado como Plan FinEs II o FinEs para cooperativistas del Plan Nacional “Hacemos Futuro”, el cual es una fusión de “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen” y tiene como objetivo central terminar sus estudios, formarse en un área profesional en miras a obtener un empleo sumado a la ejecución de trabajos en beneficio de la comunidad para llegar a los sectores más postergados de la sociedad y darles herramientas para lograr su inserción, a través del trabajo en cooperativas con capacitación en obra. Tiene articulaciones con el Ministerio de Desarrollo Social Nacional a través del Programa “Hacemos Futuro” que atiende a trabajadores/as de las cooperativas pertenecientes al Plan.
- *FinEs Deudores* consiste en una propuesta pedagógica con los dos ejes vectores de “Terminalidad” y “Reingreso” dirigida por la Dirección Provincial de Educación de Adultos facilitando a los alumnos a completar las materias adeudadas para finalizar sus estudios.

Según establece la normativa provincial que concreta la formulación del Plan FinEs (Resolución N° 444/12, DGCyE), entre los principales propósitos se incluyen:

- *Cumplir con la obligatoriedad escolar establecida en la Ley de Educación Nacional N°26.206 y la Ley de Educación Provincial N° 13.688*
- *Ingresar a quienes no hayan sido incluidos por diversas causas en el Sistema Educativo de la Provincia de Buenos Aires.*
- *Reingresar al sistema educativo como alumno a jóvenes, adultos y adultos mayores que han abandonado los estudios adeudando áreas/materias/ espacios curriculares para completar sus estudios secundarios*

- *Generar espacios pedagógicos que atiendan a la diversidad de situaciones de enseñanza y de aprendizaje que presentan los jóvenes y adultos bonaerenses*

Podría considerarse como parte de una nueva generación de políticas socioeducativas o también conocida como *programa transversal en el que conforman nuevas redes de integración socioeducativa* (Giovine, 2012), dado que intervienen actores e instancias estatales (nacionales, provinciales y municipales) de diferentes áreas gubernamentales y sociales (líderes, actores y organizaciones sociales y comunitarias).

Tal como afirma Giovine (2012):

El propósito de estas redes desde la década del 90 fue y es actuar como una trama de protección de una población que carece de anclajes sociales necesarios para asegurar su filiación armónica al intercambio social. La incorporación de las organizaciones de la sociedad civil a la tarea de gobierno, las constituye en brazos de poder político para la aplicación de programas que focalizan las poblaciones y las prestaciones y dispositivos capaces de intervenir en un terreno social (p. 14).

¿Esta aseveración para las políticas de los '90 continúa en algunas de las diseñadas luego de la sanción de la Ley de Educación Nacional? ¿En qué medida, aspectos y alcance? ¿Cómo se distribuyen las atribuciones entre estos agentes estatales y sociales? Comenzando por esta último, puede observarse que el Ministerio de Educación Nacional y los ministerios provinciales y de la CABA tienen un rol central en tanto garantes y promotores de las oportunidades educativas para la finalización de los estudios obligatorios.

Tal como se puede apreciar las experiencias más significativas de la educación de jóvenes y adultos requieren de la articulación de políticas públicas estatales con la participación activa de organizaciones de la sociedad civil. La red del Estado, de acuerdo a Tiramonti (2010), mediante la presencia de las burocracias nacional y provincial actúa a través de estas organizaciones o grupos técnicos especiales, extendiendo su capacidad de alcance más allá de los límites de su aparato administrativo.

Dichas redes del Estado presentan un agregado cambiante de expertos, funcionarios, organizaciones y actores sociales. Así el Plan FinEs se ubica como una política de anclaje en esa "Red del Estado" o "trama multirregulatoria" (Giovine, 2012; Giovine y Martignoni, 2014)

donde su ejecución y sostenimiento requiere de múltiples esfuerzos, experiencias, intervenciones y eficacias de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Debido a que la apertura de Centros Educativos del Plan FinEs funciona mediante la firma de convenios específicos con instituciones educativas, como así también con demás espacios socio-comunitarios. Es decir que la relación conjunta entre Estado y Sociedad Civil constituye un eje central para su ejecución. Además, dichos centros se encuentran insertos fuera de la escuela, llevando a cabo un trabajo coordinado por parte de individuos y organizaciones que encaran múltiples actividades, tales como la elaboración de diagnósticos territoriales, seguimiento de los estudiantes evitando su deserción en el sistema, la participación en el diálogo entre autoridades, entre otras.

El Plan FinEs como política educativa focaliza a determinado segmento de la población, cuya escolarización se encontró interrumpida en el pasado articulando un sistema de convenios con otros ministerios provinciales, programas sociales y organizaciones sindicales mediante la incorporación de nuevos sectores sociales históricamente excluidos a los procesos de escolarización. La estimación de la población potencial del Plan FinEs, según el Censo Nacional del año 2010, alcanzaría a 13.8 millones de jóvenes y adultos que no completaron el secundario y/o el primario.

Para responder a las otras preguntas, es necesario profundizar su análisis en las políticas territoriales para la finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs) en la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) en el Partido de Merlo, Provincia de Buenos Aires.

## **Capítulo II. Políticas territoriales para la finalización de Estudios Primarios y Secundarios en la Educación de Jóvenes y Adultos en el Partido de Merlo, Provincia de Buenos Aires**

### **Introducción**

El logro de las finalidades asignadas a la educación solo es posible dentro de un contexto político que permita la aplicación de los principios sostenidos por esos fines. La labor educativa va dirigida a individuos situados históricamente cuya experiencia social depende de la posición que ocupan en el contexto sociopolítico que les toca vivir. Claro resulta que la educación no es indiferente a ningún régimen político. En cualquier sociedad moderna los intentos de los diferentes sectores de poder por asegurarse el control de la educación responden a que la misma es un factor de importancia en el logro de los objetivos políticos y la dominación ideológica (Brígido, 2000, p.11).

Las redefiniciones de las relaciones entre los niveles de Estado nacional, provincial y municipal- y entre estos la sociedad civil en las últimas décadas podrían estar dando cuenta de una nueva trama de gobierno que le impondrá límites al dominio estatal. Esta trama puede visualizarse en los propios discursos de Estado entendiéndose, según Giovine (2012) como:

Discursos de poder que se oficializan, universalizan e imponen para una población a la que se interpela/convoca a ser parte de él. Un discurso de poder que se oficializa en diferentes organizaciones, instituciones y actores, produciendo efectos de sentido que alteran significativamente las funciones que se le ha adjudicado históricamente al sistema educativo durante los siglos XIX y XX (p.23).

Los discursos educativos son configurados históricamente y constituyen una red de sentidos, un entramado ideológico que como materialidades lingüísticas históricamente conformadas se entrelazan y dotan de sentido a la estructura educativa. Al decir de Foucault (1992), la producción discursiva procura reproducirse dominando el acontecimiento y la posibilidad de alteridad y cambio (Bordoli, 2006, p. 187) que se ha llamado marginación. Las carencias materiales, simbólicas y afectivas de los sujetos, lejos de construir puentes de salida, cosifican a éstos en el lugar de la imposibilidad (Bordoli, 2006, p.192). Toda forma de organización implica una exclusión. [...] Lo excluido puede estar en los bordes, en la periferia del sistema, es lo instituye en un momento dado, pero que es producto de tiempos heterogéneos, en el que pueden

observarse retazos de diferentes racionalidades políticas<sup>20</sup>, aunque ello no implique desconocer que una de ellas se torne dominante (Giovine, 2012, p.23).

Las políticas educativas y sociales de la primera década del siglo XXI debido al declive del proyecto neoliberal y la crisis económica -política del denominado *Diciembre de 2001*, se materializan en diferentes programas, planes y proyectos sociales y educativos. El siglo XXI amplía su alcance para jóvenes y adultos en situación de vulnerabilidad social delimitando una tensión entre los enfoques focalizados y aquellos de carácter universalistas anclados en los derechos humanos (Martignoni, L. y Giovine, R, 2019).

Producto de dichas transformaciones sociales de fines del siglo XX y comienzos del XXI constituyen nuevas poblaciones (pobres, excluidos, vulnerables) que implica por consiguiente una transformación en las técnicas de gobierno previamente constituidas. Estas nuevas técnicas van desde la salud, seguro de desempleo hasta políticas que focalizan estos segmentos de la población estableciendo nuevos objetivos basados en una sociedad de control “*donde nunca se termina nada: la empresa, la formación, el servicio son los estados metaestables y coexistentes de una misma modulación, como un deformador universal*” (Deleuze, 1991, pág. 2).

La crisis del discurso de poder que interpela al Estado y a la sociedad civil genera nuevas fuerzas reguladoras desplazando al Estado como actor social hegemónico en los procesos de puesta en acto de los nuevos ciclos de políticas educativas. De tal manera, el campo de sentido de las políticas educativas del siglo XXI se estructura en una estrategia nacional y provincial estableciendo acuerdos con diferentes actores sociales regulando a la población ya sean con nuevos marcos normativos y políticas socioeducativas.

Siendo así, el Plan FinEs, objeto de estudio, surge desde estas tensiones cuyo ideal consiste en atender a sectores socialmente postergados históricamente de los procesos de escolarización, acelerando el proceso de educación que permita su finalización en el menor tiempo del estipulado. Esto puede generar circuitos educativos diferenciados o procesos de desvío (Shavit, 2007) circunscribiendo la política mediante la diferencia de grupos poblacionales y conformando redes de integración socioeducativas en donde se redefinen las tradicionales relaciones políticas

---

<sup>20</sup> Las racionalidades políticas interpelan al individuo como sujeto pobre, lo que implica una serie específica de tecnologías de intervención como el impuesto negativo (Foucault, 2007) o las políticas sociales focalizadas, la focopolítica, el umbral mínimo biológico (Álvarez Leguizamón, 2008). En otras palabras, las racionalidades políticas ponen en juego una específica manera de pensar la tríada saber-poder-verdad, lo que supone que enunciar el problema en términos de pobreza no implicará las mismas herramientas de intervención que enunciar el problema en términos de trabajo, ponen en disputa una particular manera de comprender lo social que tiene como correlato una particular manera de intervenir sobre el mismo (Giavedoni, 2013, p.13).

y sociales entre el Estado (nacional, provincial, municipal), la escuela y la comunidad (Giovine, 2012). Por tal motivo, el abordaje de toda política educativa en la Provincia de Buenos Aires requiere del ejercicio de su contextualización evidenciando su magnitud y complejidad en la que se enmarca.

### *Caracterización del Partido de Merlo*

La Provincia de Buenos Aires se divide administrativa y territorialmente en 135 municipios denominados partidos. El Conurbano Bonaerense comprende 25 distritos<sup>21</sup> ubicados alrededor de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina), constituyendo el territorio de mayor concentración demográfica, económica y política del país, revistiendo características netamente urbanas que si bien existen indicadores que dan cuenta de cierta homogeneidad entre sí, su heterogeneidad es creciente y cada vez más polarizada en relación con la diferenciación espacial y con la distribución social de la riqueza. De acuerdo con sus características socio demográficas el grupo de los distritos de Florencio Varela, Esteban Echeverría, Merlo, Moreno, San Miguel, Malvinas, José C. Paz, La Matanza, San Fernando y Tigre alcanzan los niveles más altos de índices de pobreza e indigencia ya desde comienzos de la década de 1990. (Redondo, 2004, p.58)

Cada partido contiene una extensión territorial continua en la que se sitúan una o más localidades. Según el Censo 2010, la Provincia de Buenos Aires cuenta con 15.625.083 habitantes.

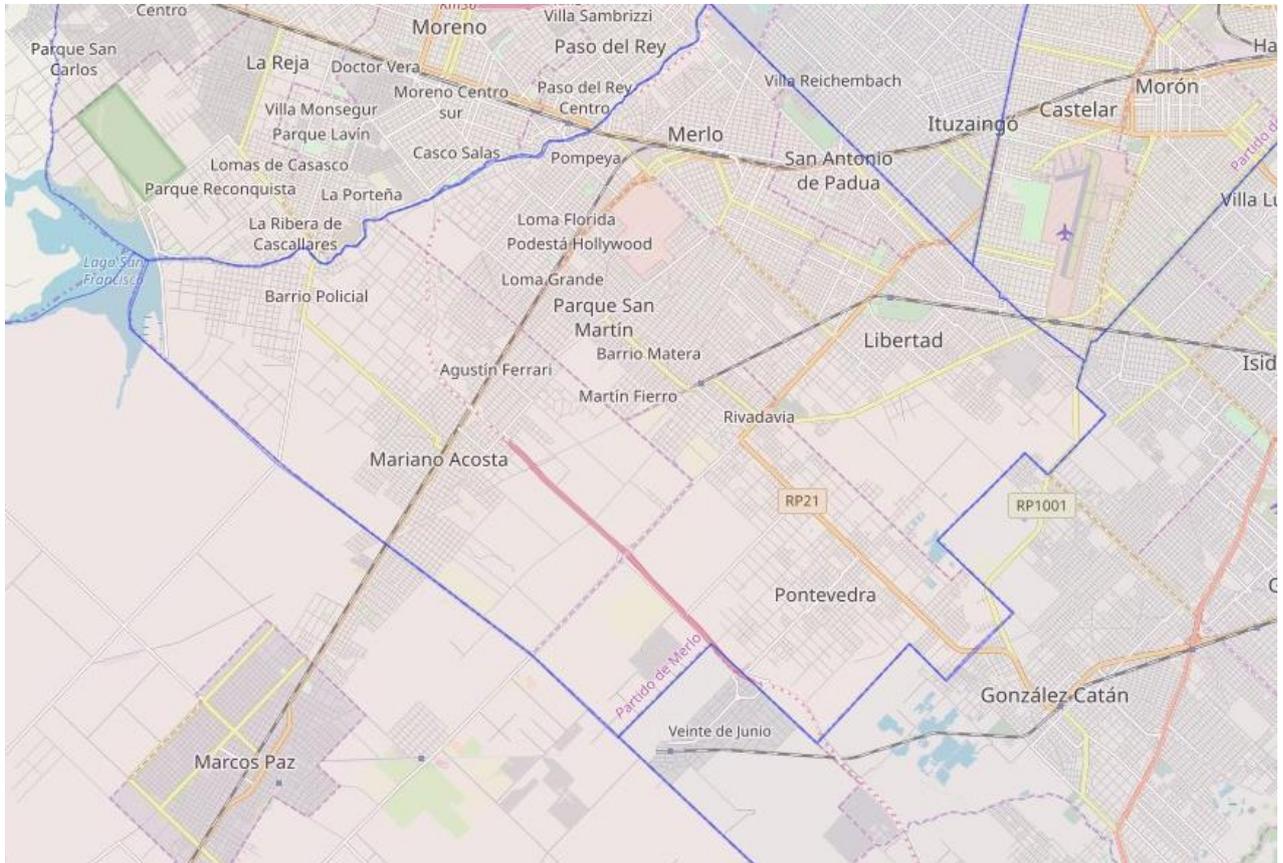
El municipio seleccionado para la realización del estudio forma parte del Conurbano Bonaerense de la Provincia de Buenos Aires. Por su localización, Merlo, conserva componentes económicos, políticos como sociales semejantes en la forma en que se configuran las problemáticas territoriales. El Partido de Merlo fue creado en el año 1864 por Ley N°422, en el siglo XVIII con la base de 20 familias españolas. Posterior a la Segunda Guerra Mundial recibió numerosos inmigrantes españoles e italianos creándose entre 1860 y 1990 la Sociedad de Socorros Mutuos Española y la Sociedad Italiana. En el año 1955, ha sido declarada Ciudad cabecera del Partido.

Antiguamente lo que es hoy el Partido de Merlo se encontraba habitado por los indios de la Cordillera de los Andes llamados Querandíes y por los indios provenientes de Chile llamados Puleches. Actualmente, Merlo (Ver: Anexo IV) constituye uno de los distritos más importantes de la zona oeste formando parte del conocido Conurbano Bonaerense integrado por las ciudades

---

<sup>21</sup>Según el INDEC (2018) los Partidos del Gran Buenos Aires están agrupados históricamente por 24 municipios que rodean a la Ciudad de Buenos Aires conocidos como Conurbano Bonaerense. Ellos son: Avellaneda, General San Martín, Ituzaingó, Hurlingham, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero, Vicente López, Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.

de San Antonio de Padua, Parque San Martín, Libertad, Mariano Acosta y Pontevedra. El partido limita al este con los partidos de Morón e Ituzaingó, al sur con La Matanza, al oeste con Marcos Paz y al norte con Moreno.



**Elaboración:** Especialista Lic. Gustavo Dejean. Grupo de Estudio SIG, Universidad Nacional del Oeste

Según el Censo Nacional del 2001 la población de Merlo tenía un promedio de 469.985 mil habitantes. Por otra parte, el Censo Nacional realizado en el año 2010, Merlo cuenta con 528.494 habitantes, un crecimiento del 12.4%: 269.077 mujeres (50.91%) y 259.417 hombres (49.09%). El 5,90% de la población de Merlo ha nacido en el extranjero, constituyendo la colectividad paraguaya y boliviana con edades comprendidas entre 15 a 65 años.

Merlo es considerada una “ciudad dormitorio” debido a que gran parte de los habitantes se trasladan cotidianamente a Buenos Aires para trabajar. En el año 2011, la organización Un Techo para mi País determinó que se localizaban 42 asentamientos informales en Merlo. No obstante, la misma organización en el año 2013 informó que el número de asentamientos ascendían un 26% en las familias.

Su producción se desenvuelve en el entorno rural, siendo la horticultura, apicultura, floricultura, entre otros, sus actividades productivas centrales. A su vez, Merlo posee una industria desarrollada en neumáticos, material refractario y procesamiento de carnes.

Con respecto a sus características urbanas, Merlo cuenta con: la “Casa Municipal” creada en el año 1865 ocupando un cuarto de manzana; la “Quinta Colonial” que es una quinta pública adquirida desde el año 1960 y se la utiliza para diversos eventos culturales como la Feria del Libro, actos escolares, actos electorales, festividades como por ejemplo, el festejo de la fundación del Partido de Merlo; la “Casa de la Cultura” inaugurada en el año 1983 funcionando los museos de Historia, Ciencias Naturales y Arte y cuenta con sala de conferencia, centro de investigaciones, exposiciones permanentes, etc.; la “Biblioteca Municipal” fundada en el año 1957, actualmente sobrepasa los 12.500 volúmenes y cuenta con una mapoteca, hemeroteca, folletos históricos y técnicos; y por último el “Teatro municipal” denominado Enrique Santos Discépolo con una capacidad de 578 butacas 478 plateas donde se desarrollan actividades literarias, líricas, conciertos, festivales de ballet, etc. Actualmente el teatro alberga una escuela de teatro y coro usualmente utilizada como sede de actos escolares.

En relación a la caracterización previa del Partido, se pretende en el estudio identificar aquellas homogeneidades y singularidades que caracterizan al territorio seleccionado. Cuántas sedes de trabajo existe en cada uno, cuáles son las problemáticas sociales de los grupos que acceden al plan, cuáles y de qué modo se promueven estrategias de intervención frente a las demandas, entre otras.

La segmentación política y administrativa del sistema educativo coincide con la división político-territorial de las administraciones municipales, y esto, en parte, facilita la articulación entre ambas instancias. Por lo tanto, la coincidencia de las competencias políticas y administrativas permitió la indagación de las articulaciones entre las estructuras del sistema educativo y del gobierno municipal (Diez y Toscano, 2012). Esto se fundamenta en la consideración del municipio de Merlo caracterizado como un distrito educativo diferente a otros agrupándose en regiones educativas, destacando que la Provincia de Buenos Aires cuenta con 25 regiones educativas agrupadas por distritos que representan divisiones de la política de los municipios.

En los años recientes, existe un gran interés por la dimensión espacial de los fenómenos económicos y sociales que se desarrollan en las regiones locales. De tal manera, la configuración espacial resulta de gran importancia para comprender la dinámica en los territorios y sus relaciones con los actores e instituciones.

Esta dinámica conlleva a la idea de que la mayor proximidad entre actores que se desenvuelven en un espacio determinado corresponde con acciones colectivas llevando así a nuevas redes

de integración. Por tal motivo, analizar políticas territoriales implica el abordaje de tres elementos indispensables: la gobernanza local, regional y nacional. Frente a los actuales procesos de globalización sumado a las problemáticas de la sociedad actual, como el desempleo, conducen a construir nuevos roles de los actores locales, en relación a uno de los partidos del Conurbano Bonaerense más complejos y determinados por grandes disputas políticas-territoriales, tal como es el Partido de Merlo, objeto de análisis de nuestro estudio.

¿Cómo son las relaciones entre los niveles de Estado- nacional, provincial y municipal- y la sociedad civil? ¿Cómo han sido sus variaciones? ¿De qué manera el Plan FinEs interpela a diversos actores, organizaciones e instituciones en la práctica cotidiana? ¿Cómo delimita la población objetivo? Estos constituyen los interrogantes centrales del presente capítulo cuyo fin consiste en analizar la política educativa del Plan FinEs teniendo en cuenta su elaboración a nivel nacional, como así también su incidencia en el Partido de Merlo en miras a comprender el modo en que el gobierno y los agentes de regulación educativa inciden en el Contexto de Influencia y Producción del Texto y en el Contexto de la Práctica de la política.

### **Evolución y Origen del Plan FinEs como nuevo ciclo de política educativa a gobernar en el Partido de Merlo**

La necesidad de trabajar en la reconstrucción del tejido social, institucional y político ha estado presente en la última del siglo XX en las agendas de las distintas instancias gubernamentales. Importantes entramados territoriales urbanos han sufrido procesos dramáticos de deterioro y desposesión, consecuencia del largo acontecer político, económico y social que culminó con una de las más difíciles crisis de la historia argentina. A pesar de la recuperación política y económica sostenida en los últimos años, las desigualdades críticas persisten y demandan la intervención de políticas específicas (Kessler y otros, 2010).

Partiendo de dicho contexto, la política educativa a nivel nacional y provincial del período 2003-2007<sup>22</sup> estuvo orientada hacia cambios en la legislación. Estas legislaciones trajeron diversos aspectos: por un lado, la incorporación de distintos sectores (sobre todo los sindicatos docentes) al diálogo promoviendo estrategias de participación; por otra parte, la conceptualización de la educación como un bien público y derecho social cuyo interventor principal es el Estado como garante de ese derecho y, por último, la necesidad de establecer una

---

<sup>22</sup> En el período 2003-2007 se sancionaron las siguientes leyes: Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase (n. 25.864/2003); Ley de Fondo Nacional de Incentivo Docente (n. 25.919, año 2004); Ley de Educación Técnico Profesional (n. 26.058/2005); Ley de Financiamiento Educativo (n. 26.075/2005); Ley Nacional de Educación Sexual (n. 26.150/2006) y Ley de Educación Nacional (n. 26.206/2006)

estructura académica común mediante la Ley Nacional de Educación<sup>23</sup>.

Desde este marco, el Plan FinEs es definido como una acción del Estado que impulsa el Ministerio de Educación de la Nación para dar respuesta a la Ley Nacional de Educación (Nº26.206) y, en el territorio bonaerense, a la Ley de Educación Provincial (Nº 13.688) promoviendo una educación permanente para aquellos que por diversos motivos no han podido culminar los estudios primarios y secundarios en los tiempos formales de educación.

Este Plan, desarrollado a partir del año 2008 en todas las jurisdicciones del país (CFE, Resolución Nº 917/08). Posteriormente, a partir del año 2012, se aprueba la implementación del Plan FinEs a través del “Plan Provincial de Finalización de Estudios Obligatorios”, la cual se produce a través de un modelo de gestión conjunta que asocia y articula las capacidades y acciones del Ministerio de Educación de la Nación con la Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires y además con organismos sindicales, empresariales, cooperativas, asociaciones civiles y comunitarias, entre otras (Resolución Nº444/12). Es decir, cada provincia elaboró resoluciones propias para viabilizar su implementación, promoviendo mayores condiciones de institucionalización y de financiamiento, permitiendo de tal manera a los jóvenes, adultos y adultos mayores a culminar el nivel primario y secundario y así brindarles la posibilidad de retomar la escuela.

Enmarcado en el Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires Nº13.688/2007, el Plan FinEs en el Partido de Merlo<sup>24</sup> surge en el año 2010-2011 bajo un acuerdo entre el Estado Provincial, Municipio y Sociedad Civil<sup>25</sup>. En su origen, el Plan FinEs en el Partido de Merlo, comprende en su base central la identificación de grupos de población local con trayectorias escolares interrumpidas designado por autoridades (dirigentes) o actores locales (coordinadores, sindicatos, municipales, entre otros) quienes iniciaron su puesta en acto mediante la apertura de sedes acompañado de la creación de comisiones.

Desde su inicio hasta el año 2014, asistían al Plan FinEs jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas que formaban parte de las cooperativas del Plan “Argentina Trabaja” y aquellas entidades gremiales que nuclean a “trabajadores organizados” (DGCyE, Res. 3520/10). En este período, existe en el Partido un total de no más de 10 (diez)

---

<sup>23</sup> En el año 2006, el presidente de la Nación Argentina, Néstor Kirchner firmaba un decreto cuyo interés era sancionar una nueva Ley Nacional de Educación en miras a reemplazar la Ley Federal de Educación (24.195) promulgada en el gobierno de Carlos Menem en el año 1993. El objetivo central de esta nueva Ley Nacional establece la obligatoriedad de la enseñanza desde sala de 5 hasta el último año del secundario y retoma la estructura, unificada del Sistema Educativo Nacional.

<sup>24</sup> Durante el período de puesta en acto del Plan FinEs en el año 2012, el Partido de Merlo se encontraba bajo la gestión del Ex-Intendente Raúl Alfredo Otahaché (1995-2015).

<sup>25</sup> Se entiende por Sociedad Civil al espacio en donde se mueven y articulan los actores sociales, políticos, culturales y todo tipo de conjuntos diversos, heterogéneos, contradictorios. (Di Piero, S, 2019)

comisiones situadas en el centro urbano del municipio, todas centralizadas en el CENS N°455, considerando que Merlo constituye uno de los distritos más grande de la Provincia de Buenos Aires atravesado constantemente por múltiples demandas. Las comisiones estaban integradas por un número aproximado de 20 a 35 alumnos y sus sedes de dictado eran escuelas, sociedades de fomento, iglesias y la Escuela de Artes y Oficios propia del municipio.

*Se implementó en el 2010 aproximadamente, por eso en el 2010 era muy cerrado, eran muy poquitas comisiones, había algo de 35 a 40 comisiones en el distrito. Después en el 2014, cuando nosotros nos hicimos cargo desde la jefatura abrimos 12 comisiones. De las 35 se sumaron 12 más. Y al año siguiente, se empezó, se abrió para toda la gente. Y se armaron 400 comisiones, llegamos a 450 comisiones. Por ese fue el boom, por eso cuando en otros distritos de la provincia decaía, porque ya habían arrancado en el 2008, ya había muchos alumnos que habían egresado, acá los que habían egresado eran muy poquitos, por eso hubo mucha demanda después. En donde decaía la matrícula en muchos distritos, acá aumentaba por ese mismo tema.*

(Coordinador Distrital del Plan FinEs, Partido de Merlo, 2019)

Influenciado por las grandes transformaciones sociales acontecidas en Argentina, a partir del año 2014, producto del cambio de gestión nacional, provincial y municipal, sumado de las múltiples demandas sociales en el distrito, se amplía el alcance del programa para todos los jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas, independientemente de su participación en entidades gremiales o cooperativas de trabajo de la política a escala territorial reflejado en el aumento de la matrícula.

*Después se va desvirtuando, en el 2015, ya 2014, sí 2014, 15, ya se va desvirtuando. Ya empiezan a – a - a reabrir el abanico y en todas las partes, no solamente, o sea, en la Provincia de Buenos Aires hablemos, en la parte del Conurbano y de otros distritos, fue generándose de entrar otro tipo de gente, no solamente de organizaciones, se fue desvirtuando esto, se fue agrandando, se fue viendo que se veía las necesidades de la gente realmente como para poder seguir estudiando porque son de políticas públicas.*

(Referente, ex alumna, Partido de Merlo, 2019)

El Plan FinEs desde su puesta en acto ha incrementado su matrícula considerándose la ampliación de su población, sus modalidades y destinatarios. Como es de observarse, su expansión cuantitativa condujo a reflexionar los alcances, potencialidades y limitaciones de la política Plan FinEs definiéndose como un nuevo ciclo de política educativa con objetivos, formatos y culturas que la sumergen en una nueva identidad.

### ***Evolución Estimativa de la Matrícula del Plan FinEs en el Partido de Merlo***

<b>Evolución</b>	2016	2017	2018	2019
Cantidad de Comisiones	308	250	230	204
Cantidad de Egresados	950	700	200	400
Cantidad de Docentes	600	450	400	310

*Fuente: Elaboración propia construida en base a la información obtenida de las autoridades de la DGCyE y del Municipio del Partido de Merlo*

Esto denota que las políticas hacia los sectores más vulnerables en el campo escolar expresaron cambios fundamentalmente en los discursos acerca de la relación entre pobreza y educación (Feldfeber y Gluz, 2011). El primer cambio consiste en otorgar mayor interés en la inclusión e igualdad mediante políticas de índole pretendidamente universal. Esto dio lugar a la puesta en acto del Plan FinEs comprendido en estas líneas de acción, cuyo fin es promover la finalización de la escolaridad desarrollada en políticas educativas inclusivas dirigidas a revertir el carácter selectivo que caracterizó al nivel.

*Fines le da respuesta a un sistema educativo del secundario que por algún motivo de, no voy a decir que es excluyente totalmente, pero hay una población que... hay una deserción muy elevada casi del 50%, algunos dicen que más del 50%, lo que hace Fines es ir disminuyendo, esto implicaría que el sistema educativo formal del secundario estaría trabajando mejor, pero la realidad es que bueno muchos chicos de 16, 17, 18 años lamentablemente tienen que salir a laburar y bueno buscan como alternativa, no es un espacio más fácil en Fines, porque también hay una creencia que Fines es para vagos, que Fines es fácil, no así, tiene que ver con dar respuesta a esta población. Tiene que ver con una posibilidad de que puedan laburar, tener hijos, son abuelas, este es el espíritu de Fines.*

(Coordinador, Partido de Merlo, 2019)

Tal como sostiene Kaplan (2009) “La imposibilidad de elaborar un proyecto de vida, de encontrarle un sentido a su existencia social está en la base de muchos comportamientos, por lo tanto, la escuela opera o podría operar como un factor de cohesión social” (Ministerio de Educación, 2015, pág. 47); pero también –y tal como lo afirma el entrevistados- colaborar a la expulsión y exclusión del derecho a la educación. Desde este contexto, la creación del Plan FinEs surge como un umbral de protección social tanto a sectores con trayectorias escolares interrumpidas, como para sujetos que no han tenido acceso a vivienda, salud, trabajo, entre otras. Por tal motivo, a partir del período comprendido entre los años 2014 hasta 2019, el Plan FinEs ha sido considerado como una política focalizada, al atender a aquellos jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas que por múltiples factores no han podido culminar sus estudios.

*El plan FINES es un programa que justamente está pensado para aquellos adultos que no tuvieron la oportunidad de terminar el secundario por distintas situaciones de trabajo, distancia, cambio de domicilio, discriminación también.*

(Inspector/a Distrital, Partido de Merlo, 2019)

El Plan FinEs como política focalizada tiene como misión central brindar una educación que presente una modalidad flexible en relación a la población objetivo a fin de que cumpla con la obligatoriedad escolar establecida en la Ley de Educación Nacional 26.206 y la Ley de Educación Provincial N°13.688. Tal flexibilidad en su formato conlleva a promover espacios pedagógicos de contención considerando a los jóvenes y adultos mayores como sujetos de derechos y de responsabilidades.

*Fines es un Programa que responde a una necesidad social que tiene que ver con gente que está trabajando, adulto tiene más carga horaria, más días, entonces, si bien Fines tendría que ir disminuyendo como mirada positiva para el secundario no está pasando eso. Está pasando que cada vez tenemos más inscriptos en Fines por la situación que sea, económica, laboral. Eso es Fines políticamente. Es un Programa Político-educativo.*

(Coordinador, Partido de Merlo, 2019)

De lo expuesto hasta aquí se desprende que toda puesta en acto del Plan FinEs requiere del apoyo e intercambio de servicios con diversos actores gubernamentales y no gubernamentales que reciben múltiples demandas ciudadanas (escolares, alimentarias, entre otras), es decir, se requiere del apoyo político local concentrando poder en la ejecución de demandas en articulación con agentes políticos e institucionales, dinamizando de tal forma la posibilidad de resolver conflictos.

El Plan FinEs constituye una política educativa de carácter dinámico que adecua y diversifica sus propuestas en miras a responder a las características de la población estudiantil que atiende, así como de ampliar nuevas redes de integración socioeducativas en el ámbito provincial y municipal de la gestión educativa con diversos grados de institucionalización legal que será analizada a continuación.

### **Gobierno Provincial y Municipal del Plan FinEs para la regulación educativa: 2018-2019**

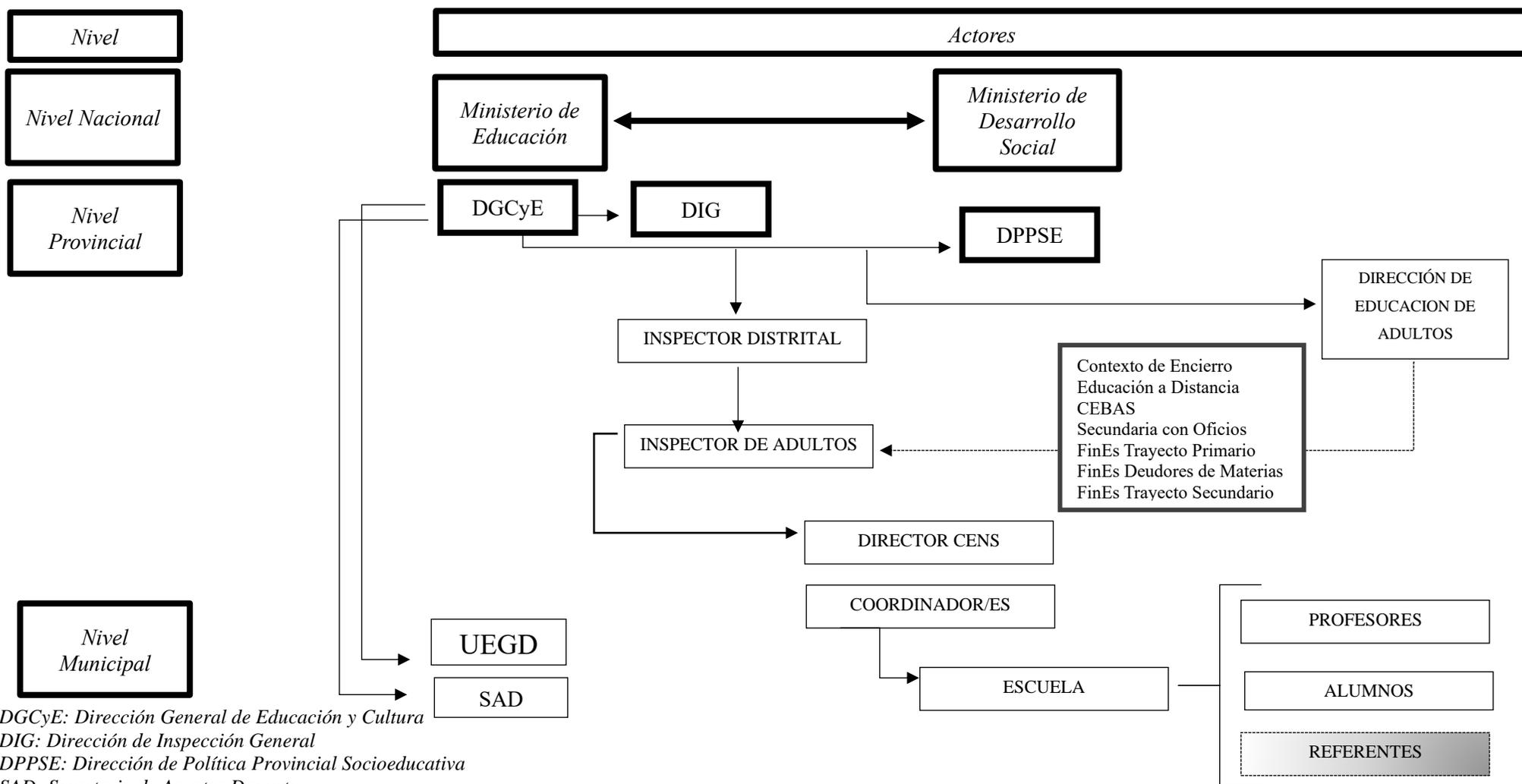
Tal como se ha manifestado, el Plan FinEs es una iniciativa nacional definida centralmente que posteriormente se descentraliza administrativamente a la Provincia de Buenos Aires bajo instancia gubernamental de la DGCyE. La participación de autoridades gubernamentales y delegación de responsabilidades son reflejo de la puesta en acto de la política: agentes de nivel

central, referentes, coordinadores, inspectores regionales y distritales, agentes municipales y escolares.

El mayor desafío que presenta el Plan FinEs en el Partido de Merlo es la articulación entre provincia y municipio, ya que si bien se comparte una estructura del sistema educativo oficial respondiendo a una pirámide jerarquizada en el contexto de la práctica ocurren capas informales de actores que se convierten en el norte orientador de la política que es el *área territorial* identificando la población focalizada del plan y determinado, a su vez, las principales demandas a contemplar.

A partir del año 2016 en el Partido de Merlo comienza a desarrollarse diferentes grados de institucionalización en la toma de decisiones frente a la puesta en acto del plan. Esta dinámica es respuesta de supervisión y control por parte de las autoridades bonaerenses en la ejecución de la política en miras a desplegar la educación de adultos apelando a las normativas legales, estando atravesada por múltiples actores detallados a continuación.

**Organigrama de Gestión de Gobierno según área Educativa Provincial del Plan FinEs (2019)**



DGCyE: Dirección General de Educación y Cultura

DIG: Dirección de Inspección General

DPPSE: Dirección de Política Provincial Socioeducativa

SAD: Secretaria de Asuntos Docentes

UEGD: Unidad Educativa de Gestión Distrital

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Provincial de Educación 13.688 y Reconfiguración del aparato burocrático del sistema educativo bonaerense (Giovine, 2012)

Cada región educativa se encuentra dirigida por un Inspector Jefe regional<sup>26</sup>, cargo que es definido como político, cuyo nombramiento cambia respondiendo a la gestión política de turno. Dentro del territorio seleccionado, pero elegidos mediante concursos se encuentran los inspectores de rama quienes supervisan servicios atribuidos a su área (niveles o modalidades del sistema educativo provincial). Los mismos son los encargados, entre otras funciones, de reportar a la DGCyE (con sede en la ciudad de La Plata) la estructura funcional, es decir, coordinando y articulando a nivel territorial con el inspector jefe y las escuelas y equipos distritales.

La conducción del Plan está coordinada por la Inspección de Educación de Adultos a nivel distrital (ID, en adelante). En articulación entre el área administrativa y el área territorial se encuentra el *área pedagógica*. La misma está regulada por la Resolución N°444/12 estableciendo la modalidad según la propuesta pedagógica en articulación con otros organismos.

La ID asumió el cargo en el año 2011 (inicio del Plan) e interviene en las decisiones administrativo pedagógicas de la política en Merlo. En la puesta en acto de FinEs, su rol es de mediadora entre la DGCyE y los actores municipales considerando para ambos casos las decisiones técnicas entre las autoridades provinciales y las necesidades locales, a la vez de representar y supervisar las instituciones que integran la rama. Desde su visión:

*Desde llevar adelante los actos públicos, de supervisar escuelas primarias de adultos, los programas de alfabetización de adultos, secundario con oficios de adultos, los FINES y los CENS, todo”.*

(Inspector/a Distrital, Partido de Merlo, 2019)

El régimen académico del Plan en el Partido de Merlo plantea una carga horaria de 8 horas reloj, cuya distribución ha oscilado de 2 a 5 días, dependiendo de la sede de cursada, determinado por el carácter presencial que se divide en 2 cuatrimestres en sedes que tengan un mínimo de 10 alumnos, en horario tarde y vespertino.

*Nosotros cuando arrancamos con Fines en el año 2011, arrancamos con 2 días de cursada, después se fue sumando más cargas horarias, y hoy en la actualidad tenemos 4 o 5 días de cursada, depende de cómo se distribuye la carga horaria. Eso depende de los espacios, por ejemplo, ustedes saben que el Programa FinEs funciona en Instituciones Educativas, en clubes, capillas o sociedades de fomento. En las escuelas podemos funcionar de las 17:30hs, cuando se va la primaria, hasta las 22:00hs*

---

<sup>26</sup> Una limitación en el trabajo de campo de la presente investigación consiste en no haber accedido al diálogo con el Inspector/a Jefe Regional.

*aproximadamente. Pero por ahí en clubes y sociedades podemos funcionar de las 17:30hs hasta 20:00hs, porque esos espacios tienen distintas actividades, y bueno ahí vamos mechando. Sino que la carga horaria es la misma, pero se divide en más días.*

(Coordinador Distrital, Partido de Merlo, 2019)

Teniendo en cuenta las trayectorias escolares previas de los jóvenes, adultos y adultos se determina si ingresan a FinEs Primario, FinEs Trayecto Secundario o FinEs con Oficios. El Inspector/a Distrital también asume una función pedagógica brindando asistencia a los alumnos, docentes e interviene en las múltiples demandas solicitadas por los CENS (ausencia de recursos, nivel de ausentismo docente, entre otras), emite constancias de estudio. Sin embargo, tal como afirma la Inspectora Distrital,

*El título lo emite la Dirección General de la Escuela. ¿Sí? Título secundario...y las constancias de acuerdo a cómo vaya en su proceso pedagógico, lo emito yo, firmo yo, si es un alumno que está en segundo año, segundo segunda, yo en la constancia pongo que el alumno en este período está cursando en la comisión 2do 2da.*

(Inspector/a Distrital, Partido de Merlo, 2019)

Los inspectores refieren a la importancia de atender al entramado de instituciones y organizaciones existentes, a sus historias en el barrio y a la presencia de referentes y actores locales relevantes, entre otros aspectos. Cada Centro ha sido el resultado de procesos históricos particulares, ha realizado cambios y ajustes, y ha atravesado por tensiones, acuerdos y vicisitudes variadas, por lo que conforma una experiencia con características propias. Si bien esto mismo podría decirse de cualquier espacio institucional escolar, el carácter programático y cerrado de la experiencia, el ciclo que propone y las articulaciones que define en sus objetivos, explican la convergencia de recursos y sujetos en el territorio, asumiendo esa característica transversal que define a lo socioeducativo.

Un segundo actor para la puesta en acto del Plan FinEs es el Consejo Escolar (CE, en adelante), el cual constituye la tradicional estructura de gestión a nivel local, contando con su propio espacio edilicio con múltiples funciones administrativas. El CE es un aparato burocrático de la DGCyE de la Provincia de Buenos Aires, cuyos miembros/integrantes son elegidos por el voto popular junto a las autoridades locales de los municipios (intendentes y concejos deliberantes), que deben combinar lógicas que muchas veces se tensan o se tornan contradictorias. Es decir, forman parte de una estructura burocrática

del gobierno escolar y de partidos políticos que compiten en las elecciones locales y desde ellas circunscriben sus prácticas (Giovannini, 2008). Cuando se le consultó a la ID el papel que cumplía el CE, su respuesta fue ambigua:

*¿Y el Consejo escolar qué rol ocupa en la ejecución del Plan FinEs?*

*El Consejo Escolar no tiene injerencia administrativa. Eh, Consejo escolar sí la injerencia que tiene es en la firma de los contralores que son las planillas donde van asentados los cobros de los profes.*

*¿Y de los alumnos nada?*

*No, por ahí...por ahí la matrícula, por ahí la nominalización, pero no, por ahí la nominalización es generalmente directamente con la modalidad de adultos de La Plata.*

(Inspector Distrital, Partido de Merlo, 2019)

En la puesta en acto del Plan el rol del CE queda determinado en cómo se distribuyen los recursos y la apertura o cierre de las sedes de dictado. A ello, se suman todos los procedimientos de carácter legal, tal como la cantidad de adultos por sedes, la cantidad de docentes en relación con las sedes de dictado, el nivel de presentismo docente y ausentismo por parte de los estudiantes, el correcto funcionamiento de los CENS mediante el trabajo de los directores y coordinadores correspondiente para cada uno, entre otras. Esto permite afirmar que el mismo se constituye en un espacio de poder posibilitando u obstaculizando el desarrollo local de la política. Sin embargo, el CE no tiene injerencia en certificados, ni emisión de constancias, dado que su injerencia en las “tareas técnico-pedagógicas” le fue expropiada desde 1889 con la reforma constitucional.

No obstante, a partir del año 2016, en el partido analizado, ha tenido un rol central en la ejecución de la política, de forma tal que ha pasado a ser un obstáculo para el municipio debido a las diferencias de sesgos políticos entre dos instancias de poder: provincial-municipal.

A partir del año 2016 el Plan va sufriendo y generando nuevos modos de gestión a nivel territorial. El cambio más significativo fue el modo en que los actores interpelan y ejecutan la política mediante roles que se van diluyendo tanto en su práctica administrativa como también pedagógica. No obstante, en el discurso oficial se denotan bien demarcados en sus funciones (Inspector Distrital, Inspector Regional y Coordinadores), pero que producto de la extensión territorial y el modo en que se desarrolla el contexto de la práctica de la política supera el alcance logístico desde la concepción teórica-conceptual

diluyéndose las funciones previamente delimitadas desde la DGCyE. Estos cambios conducen a una redefinición territorial entre los actores locales y la Dirección de Educación de Adultos, ajustando funciones sin modificar la población destinataria que accede a la educación, reforzando su carácter socioeducativo.

El área territorial está articulada con el *área administrativa* de áreas correspondientes a la DGCyE (*Jefatura Distrital, SAD, UEGD*) involucrando el desarrollo orgánico-funcional del Plan FinEs administrando información, tales como cantidad de docentes, número de sedes en funcionamiento, inscripción de listado a estudiantes, contralor docente, entre otras. En el marco de garantizar la terminalidad del plan mediante la Circular Técnica N°4/12 se demarcan los derechos, obligaciones, responsabilidades y competencias de equipos directivos para la modalidad de la Educación de Adultos.

Otra de las grandes transformaciones son las designaciones de los docentes por listados bajo Resolución N°115/16 en conjunto con la supervisión de un inspector referente de la modalidad de adultos. Desde este contexto, la Secretaría de Asuntos Docentes (SAD, en adelante) se va constituyendo como actor central en las designaciones de los docentes que conforman la planta funcional del plan. La figura del SAD pareciera haber provocado mecanismos de mayor transparencia en la designación de los docentes bajo la nómina y realización de listados en relación a su formación académica e incumbencia de títulos con la asignatura que dictará el docente. Frente a las dificultades operativas de los CENS y a la complejidad territorial con la que cuenta el partido de Merlo, el SAD absorbe esas dificultades operativas en la resolución de las mismas.

*¿Y SAD controla todo lo que le están mandando?*

*Sí, sí, porque imagínate que pueden salir en las horas repetidas. En tantas comisiones puede haber una superposición horaria que de hecho nos pasa. Hoy nos pasó, por ejemplo, y hay que volver a mirar y hay que ver si está la superposición porque pasa. Son muchas comisiones. No es fácil.*

(Inspector Distrital, Partido de Merlo, 2019)

Así el proceso consiste en que los docentes se presenten al SAD en sus tres “llamados” (que refieren a los listados que fijan el puntaje y prioridad para el acceso a cargos docentes) con la declaración jurada de compatibilidad horaria, título o certificado de materias cursadas, documento, CUIL y proyecto pedagógico (Secretaría de Evaluación Educativa, 2018).

*Cuando se inició FINES se nombraba por proyecto, ahora salen por acto público...o sea que hubo algunos cambios. Y por supuesto SAD, es una de las entidades más importantes porque nosotros le brindamos a SAD todas las comisiones, los horarios organizados y ellos son los encargados de sacar a acto público y cubrir.*

(Inspector Distrital, Partido de Merlo, 2019)

Todas esas modificaciones configuran un cambio significativo en la puesta en acto de la política, debido a que previamente al año 2018, los docentes eran seleccionados bajo la órbita del municipio local con la presentación de propuestas pedagógicas al Inspector/a, generando así algunas incompatibilidades entre la formación académica, la asignatura a dictar y la adscripción política del profesor; lo cual desde la visión de algunos actores del sistema educativo provocaba que el municipio se apropiase del Plan a través de la Secretaría de Educación.

Cabe aclarar que las funciones del docente son desempeñadas bajo las formas legales establecidas, sin remuneración diferenciales ni incentivos especiales característicos de un programa, sumado a que el Plan presenta condiciones de trabajo que resultan poco motivadoras para asumir la responsabilidad, ya que si bien el régimen de contratación es semejante al de los docentes de educación media bajo acto público, algunas entidades gremiales han elevado reclamos en el partido en tanto se han expresado en las entrevistadas dificultades tales en el salario docente aconteciendo 5 meses sin percibir sus haberes, licencias, y derechos laborales del docente.

En el año 2018 en el Partido de Merlo los profesores no habían percibido sus ingresos correspondientes a la jornada laboral, generándose reclamos en el distrito producto de la precarización laboral por parte del Estado provincial. Esto ha generado tensiones entre los gobiernos provincial y local. Producto de dicho acontecimiento, los docentes por primera vez en el distrito analizado realizaron paros y suspensión de sus actividades reclamando sus haberes, y comenzaron por primera vez a organizarse gremialmente adhiriendo al Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA).

*La debilidad de este programa por ahí, te lo voy a decir sin pelos en la lengua, y en este distrito por ahí son las autoridades que manejan el programa que por ahí no tienen idea dónde están las sedes, cómo funcionan los horarios, qué son, qué materias se dan. Básicamente la burocracia, lo que implica trabajar para el Estado.*

(Profesor de Historia, Plan FinEs II, Partido de Merlo, 2019)

Debido a la problemática que afecta no solo a los docentes, sino también a los alumnos, la Subsecretaría de Educación Municipal ha intervenido en miras a resolver administrativamente la situación, aunque explicitando que el municipio no es el responsable de elevar los contralores de los docentes del plan, sino son los directivos de los CENS nombrados por la DGCE.

No obstante, más allá de las adversidades, los profesores manifiestan entusiasmo y gratificación en formar parte del Plan FinEs. Relatos tales como:

*La verdad que trabajar con adultos es muy lindo, son muy responsables, quieren cerrar ese ciclo que les quedó pendiente, la mayoría de ellos, otro es por trabajo, porque se lo piden, pero la mayoría es porque quieren cerrar ese ciclo que quedó trunco, ¿no?*

(Profesora de Historia, Plan FinEs II, Partido de Merlo, 2019)

*Sinceramente les da la oportunidad a las personas a terminar el secundario. La verdad que eso está muy bien, justamente es uno de los motivos por los que yo doy FINES, porque muchas personas mayores quieren terminar su secundario y no lo pueden hacer y el plan FINES les da esa oportunidad. Es una fortaleza muy grande.*

(Profesor de Informática, Plan FinEs con Oficios, Partido de Merlo, 2019)

Sin embargo, estas opiniones se enfrentan a aquellas de otros actores, tales como alumnos y autoridades provinciales, que lo visualizan como un trayecto educativo de baja calidad vulgarizando el sentido de oferta que emanaba de la política, tales como “*es fácil, aprobas solo con trabajos prácticos*” (Autoridad Provincial, Partido de Merlo, 2019), “*sin esfuerzo, en tres años ya terminas el secundario*” (Autoridad Provincial, Plan FinEs, Partido de Merlo, 2019), “*si faltas no te dicen nada*” (Alumno Plan FinEs, Partido de Merlo, 2019), entre otras.

Estas modificaciones en el Plan también son reflejo de la dificultad en la puesta en acto tanto de gestiones entre los diferentes niveles del Estado y organizaciones de la sociedad civil, como que requiere de un trabajo interinstitucional que implica no sólo transversalidad e intersectorialidad, sino también corresponsabilidad tal como lo estipula el sistema de promoción y protección de derechos (Giovine y otras, 2019).

La puesta en acto del plan en el Partido de Merlo refleja el temor e incertidumbre en un sistema en el que se incorporan múltiples actores educativos como actores políticos y educativos.

*La autoridad máxima educativa es el inspector no es el coordinador regional, acá el que maneja todos los promedios en Merlo es el coordinador regional, el coordinador regional que fue designado por la autoridad provincial y después esta un coordinador distrital, esos son los que manejan todo, si bien la que firma es la inspectora todas esas cuestiones, el manejo administrativo, que es lo que se hace, si abre o no se abre comisiones es a nivel de coordinación regional, es el coordinador regional. Que acá tenemos un problema, nosotros sabemos que para que una estructura de un sistema educativo tenemos que tener un docente responsable con un título que lo avale, bueno este coordinador regional no tiene un título docente que lo avale, no tiene un título docente, es un instructor de un centro de formación profesional, pero no es docente, ósea está coordinando una persona que no es docente un sistema educativo de 8000 alumnos, por eso es el problema tan grande que tenemos acá administrativo.*

(Coordinador Distrital, Partido de Merlo, 2019)

Es de observarse que para la puesta en acto del Plan FinEs predominan actores que se distinguen entre sí de su *sistema de acción* (Acorena, 1997) y funcionan de acorde a sus lógicas particulares: 1) los actores ligados a la toma de decisiones (político- institucionales): autoridades de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires y al Ministerio de Educación de la Nación (*política*); b) los actores ligados a técnicas particulares (expertos- profesionales), tales como las autoridades de las sedes de inspectores de los distritos seleccionados y por último c) los actores asociados a las organizaciones de la sociedad civil, tales como sindicatos de trabajadores, sindicatos docentes, asociaciones civiles, comunidades religiosas y demás organizaciones sociales (*socio territorial*) y d) los actores ligados a la acción sobre el terreno, es decir, a los jóvenes, adultos y adultos mayores que accede al beneficio del Plan FinEs, a los docentes que promueven sus prácticas en el aula, coordinadores del plan, entre otros (*necesidad*).

Estos sistemas de acción son fundamentales ya que la gestión pública descentralizada proporciona nuevos roles y asigna mayores recursos y competencias a la administración local facilitando de tal manera alianzas y concertación de actores territoriales (Albuquerque, 1999).

### **La Unidad Educativa de Gestión Distrital (UEGD) en la puesta en acto del Plan FinEs**

La federalización -descentralización político- educativa propiciada enmascara las relaciones de poder del sistema educativo, dado que el Ministerio Nacional se constituye en un actor central en la definición y control de la cuestión social, condicionando y relativizando el proceso de descentralización. La política educativa Plan FinEs genera la

distribución de responsabilidades públicas, que le compete tanto a los diferentes niveles del Estado como a la sociedad civil. Se descentraliza (Popkewitz, 1994) la responsabilidad al mismo tiempo que se centralizan renovadas “estrategias” de regulación y control, y la “epistemología” (Giovine, 2012, p.p. 135-137).

La Dirección de Inspección General (DIG, en adelante) es un órgano dedicado a la transmisión de decisiones, capacidad de supervisión y seguimiento de implementación frente a las múltiples demandas pedagógicas mediante la supervisión única de inspectores jefes regionales y distritales. El objetivo central del DIG consiste en contribuir a la descentralización del Sistema Educativo Provincial, posibilitando acciones de autogestión con la participación de múltiples actores sociales: consejos escolares, supervisores, jefaturas, entre otras, conformando la denominada: Unidad Educativa de Gestión Distrital (UEGD, en adelante) creada en el año 2003. La UEGD constituye una herramienta política de “gestión de conflictos” y de “legitimación” intercalando “filtros adicionales de aislamiento entre conflictos y el resto del sistema” (Giovine, 2012) determinada en las siguientes atribuciones:

ARTÍCULO 3º: Disponer que la Unidad Educativa de Gestión Distrital tendrá las atribuciones siguientes:

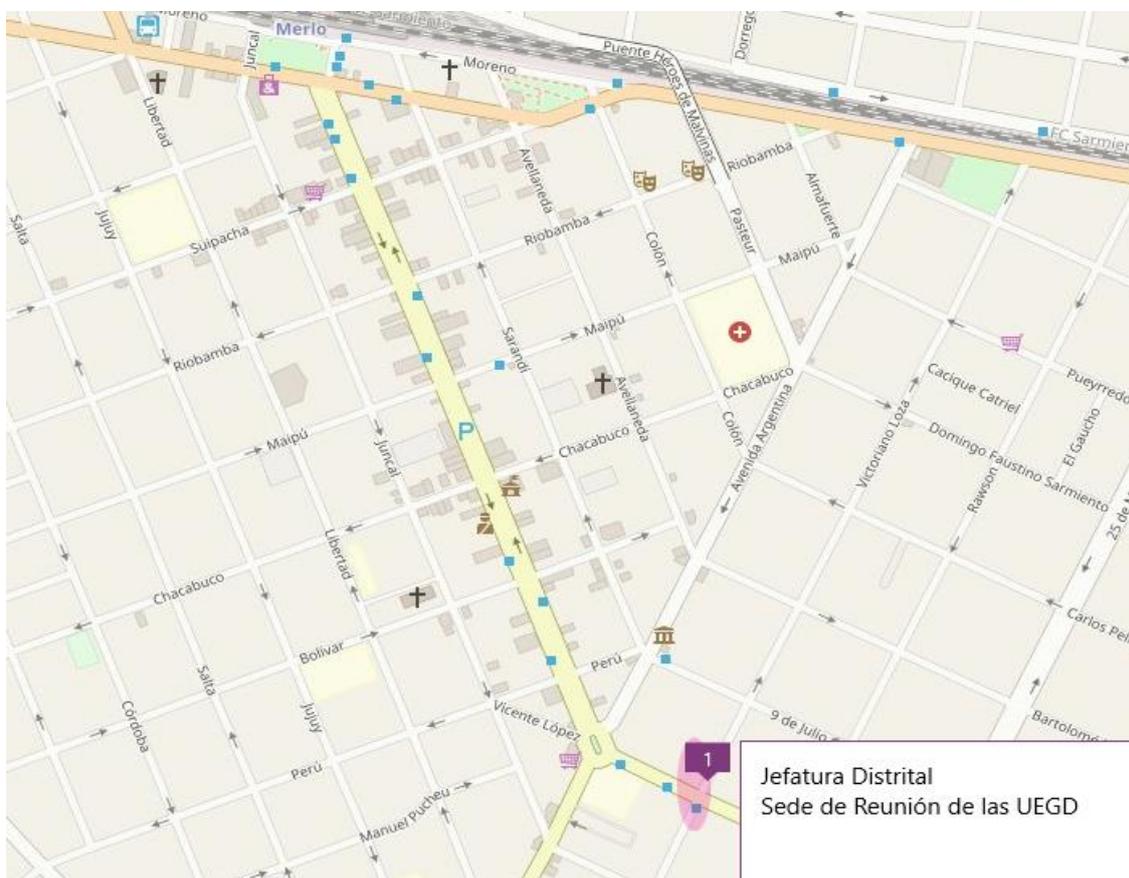
- a) intervenir en la ejecución de los programas y proyectos educativos que la Dirección General de Cultura y Educación resuelva, a través del acto administrativo correspondiente;
- b) elevar para su consideración los programas y proyectos educativos que considere relevantes;
- c) intervenir en toda situación de emergencia que pudiere presentarse en el distrito, en el marco de la normativa vigente;
- d) actuar en todo aquello que la Dirección General de Cultura y Educación resuelva, en los términos que establezca el acto administrativo pertinente.

(Resolución N°6000/2003)

En el Partido de Merlo, la UEGD, regida bajo la Ley N°13.688/2007, conforma un espacio de consenso y gestión municipal en el que se debaten las mayores demandas por la que atraviesa el Plan FinEs a nivel local, tales como infraestructura, ubicación de las sedes, mejoras en términos administrativo, adquisición de equipamiento didáctico, resultan ser las demandas más conversadas y debatidas en cada reunión.

A dicha Unidad de cogestión distrital asisten periódicamente en una vez al mes o en caso de alguna problemática de urgencia (inundación, incendio, entre otras) dos veces al mes, los actores políticos y educativos representantes a nivel local: Inspector Distrital, Consejeros Escolares (1 o 2), un representante distrital dependiente de la Dirección Provincial de Infraestructura Escolar, el Secretario de Asuntos Docentes y un representante del Municipio, cuyo lugar de reunión es la Jefatura Distrital de Educación del Partido de Merlo. Puede observarse una instancia propicia de enfoques integradores en miras a reconstruir toda situación fragmentada del sistema articulando actividades formales y no formales en la puesta en acto del Plan FinEs resolviendo problemas/dificultades locales.

**Mapa 1: Ubicación geográfica de la UEGD en el Partido de Merlo**



**Elaboración:** Especialista Lic. Gustavo Dejean. Grupo de Estudio SIG, Universidad Nacional del Oeste

Los discursos de poder esgrimen a favor de la descentralización atribuyendo *potencialidades democratizadoras* (Giovine, 2012) dado que posibilitaría “la participación de la sociedad civil, introduciendo un dispositivo de control comunitario en el mismo seno del Estado y (contribuiría) a la desconcentración del poder, al distribuirlo entre los distintos niveles estatales y la comunidad” (Dussel, Birgin y Tiramonti, 1998,

p.137). Sin embargo, en el Partido de Merlo la UEGD no constituye un espacio de articulación entre diversos actores, ya sea por la escasa participación o por las diferentes lógicas partidarias de la política provincial-municipal donde priman intereses sectoriales por sobre el desarrollo comunitario y educativo local.

### **Nuevas identidades territoriales en el marco de la organización institucional del Plan FinEs: Centros Educativos de Educación Secundario (CENS)**

Los CENS constituyen la formalización de la educación bajo la Resolución N°3520/10 como un régimen de control administrativo, coordinando y gestionando matrícula y legajos de los estudiantes año por año. Plan FinEs, en el partido objeto de estudio, se caracteriza por efectuar un trabajo en red territorial resignificando de tal manera las problemáticas sociales y educativas de los jóvenes, adultos y adultos mayores mediante estrategias de acción e intervención de los “actores territoriales” impactando en la figura de los CENS que, a partir del año 2018 es concebido como un núcleo centralizado de administración de la política:

Los CENS son la institución principal de Secundario de Adultos. Está destinado a personas que quieran retomar o iniciar los estudios secundarios y cuentan con un plan de estudio de tres años de duración. Los CENS pueden funcionar en cualquiera de los tres turnos (mañana, tarde y vespertino). El requisito es tener 18 años al 30 de junio del año de inicio.

(Dirección de Educación de Adultos, DGCyE, 2016-2019)

Hasta el año 2015, Merlo contaba con 5 CENS: N°455, de carácter público y CENS de carácter privado en convenio con el Obispado, que centralizaban todo el territorio en la puesta en acto de la política del Plan FinEs. A partir del año 2018, Merlo se suman 16 más a su cobertura territorial (Ver: *Organigrama de Dependencias Oficiales de CENS y Asociaciones civiles concurridos según área educativa municipal de los barrios del Partido de Merlo*) con una estructura de 35 coordinadores administrativos con un aproximado de 265 comisiones. Como se ha planteado a lo largo de la presente investigación, Merlo es un distrito con una intensa demografía, esto generó la creación de 17 Centros Educativos de Educación Secundaria (CENS, en adelante) con la finalidad de atender la matrícula.

Los CENS también, los CENS acá en Merlo hay históricos 5, el CENS 455, son centros de estudiantes de adultos, ¿sí? Mayores, este, programa de CENS ya viene de hace mucho tiempo. El único CENS estatal que había hasta hace poco es el 455, después hay 4 conveniados con el Obispado y hay escuelas secundarias que se convirtieron en CENS el año pasado. Por esto que yo te digo que la secundaria viene con un trabajo muy, muy estructurado, con muchas exigencias en el presentismo y ya la gente mayor de 18 años generalmente tiene familias el trabajo, el salir a hacer changas, a limpiar casas por hora. El CENS es flexible también y tiene la misma, la misma modalidad del programa FINES. Que en un futuro estas comisiones van a pasar a depender, ya de hecho cada CENS tiene bajo su responsabilidad 20 o 30 comisiones de FINES.

(Inspector Distrital, Partido de Merlo, 2019)

Esta nueva dependencia de los FinEs por parte de los CENS también se constituye en una modificación de la política educativa post 2015. Los CENS actúan como mecanismos de regulación reclutando información indispensable fortaleciendo la gestión territorial del Plan frente a las grandes demandas poblacionales. Los mismos se manejan en escalas reguladas manteniendo la planta de docentes, una infraestructura adoptada a la educación y el nivel de asistencia fundamental para los adultos que cursan en espacios barriales. Debido a su oferta y extensión poblacional, el proceso ha sido complejo debido a que escasean las dotaciones de personal directivo y de coordinadores en miras a cubrir el territorio resultando ardua la tarea de control y supervisión del funcionamiento integral de todas las sedes.

Estas dificultades han sido canalizadas a través de demandas de diferentes grupos y han traído aparejadas algunas modificaciones de personal y de la estructura de sostén del Fines: la designación de un número mayor de personal administrativo, la creación o atribución a tres CENS para la supervisión de sedes y emisión de títulos, la indicación de fortalecer las visitas a las sedes por parte de las autoridades educativas.

De tal modo que y a través de la Circular Técnica N°3/2016 de la Dirección de Educación de Adultos, se ha establecido las sedes y comisiones desde la supervisión de los CENS en el territorio, definiendo así niveles y funciones definidas a cargo de cada actor, detallados a continuación:

- *Coordinador regional*, cuya función está asociada a sistematizar, monitorear, difundir, evaluar el desarrollo del plan en cuento a la apertura y cierre de sedes sumado a la promoción de la articulación con organizaciones.
- *Coordinador distrital* encargado de promover la cobertura de las asignaturas en los actos públicos, articular con organizaciones e instituciones educativas

en el territorio. También su función está asociada en coordinación con el jefe regional de controlar las condiciones y equipamiento edilicio de las sedes indispensables para el funcionamiento del plan.

- *Coordinador administrativo*, quien debe llevar a cabo los procesos de inscripción de los alumnos, del controlador de los docentes y de gestionar las titulaciones.

Esta estrategia de desarrollo se inicia a partir del establecimiento de una coordinación territorial mediante programas, que en el caso del Plan FinEs es definida desde la DGCyE, pero ejecutadas a nivel territorial. La búsqueda de pactos locales se encuadra en el incremento de múltiples actores dotados de amplios niveles de habilidades frente a cambios políticos. A su vez, el Coordinador administrativo sigue siendo una figura indispensable para facilitar el procesamiento de información sobre la cantidad de recursos, alumnos, docentes, ausentismos de alumnos y docentes, entre otras.

Sin embargo, existe una figura controversial del Referente (se analizará en el próximo capítulo), quien actúa como un actor central y protagónico del trabajo territorial, pero aún no es declarado oficialmente dentro de la DGCyE. Frases tales como “*No porque la tarea de ellos [los referentes] es abrir y cerrar la puerta viste...no tienen injerencia administrativa ni pedagógica*” son múltiples desde las autoridades gubernamentales del municipio, pero a nivel territorial son concebidos como aquellos que desempeñan un rol protagónico en la dispersión geográfica del Plan.

Es importante destacar que dichas educativas, tales como el Director de Políticas Socioeducativas del Municipio y Coordinadores del Plan, trabajan con el Inspector Jefe de región distrital y la inspectora de la modalidad. Por tal motivo, la Circular Técnica N°7 de la Dirección de Educación de Adultos la estructura organizativa tanto a nivel local como regional se define de la siguiente manera: Jefatura Regional, Jefatura Distrital, Inspectores, Directivos de los CENS, Coordinador Administrativo, Coordinador Territorial, Profesores y Estudiantes.

En este marco de reorganización territorial de la política las figuras del coordinador regional, los coordinadores administrativos y los inspectores en la educación de adultos forman parte de los principales actores de gran relevancia en el contexto de la práctica del plan. Estas transformaciones contemplan dos desafíos interrelacionados entre sí: por un lado, despolitizar la política enmarcándola en los aspectos formales de la educación y, por otro lado, la reorganización del poder en el área administrativa y pedagógica.

En un principio el municipio de Merlo se ha posicionado como actor central del plan con la Subsecretaría de Educación local bajo autoridades locales-municipales que se reflejan tanto en la definición como en la ejecución de la política, tensionadas por nuevas resoluciones que privilegian el papel centralizador y regulador de los CENS y la DGCyE.

*Los CENS surgieron, justamente, para sacarle al Municipio el manejo de las comisiones de los FINES. Y estos CENS los va a manejar la Provincia de Buenos Aires y como todo forma parte de un...de acuerdos y de procesos que tienen cierta lentitud o ciertos tiempos que sí o sí tiene que estar, eh...los CENS en este 2019 se hacen cargo de todas las comisiones de primer año de FINES. Incluso, de todas. Las de primer año que, las que pueden, las incorporan a su edificio y las que no pueden siguen siendo barriales, pero dependen de un director de un CENS que es provincial, que esos profesores van a un acto público, que no tiene ninguna diferencia con el acto público que se hace para una escuela media común.*

(Coordinador administrativo, Partido de Merlo, 2019)

En este contexto, se definen cambios en la dirección y coordinación de la política en acto, destacando que previamente la puesta en acto era intervenida por el municipio ubicándose en una construcción de poder e injerencia hacia el mismo entre actores municipales sin promover acciones mutuas legales con autoridades provinciales.

*La lucha es política, puede pasar que digan esta comisión es este barrio no la abro, el tema es que es educación popular y el gobierno actual no tiene una mirada sobre educación popular como la tenemos nosotros, y es un programa, un plan que se viene sosteniendo desde otra mirada, desde otro gobierno, y ellos están sosteniendo una política que no están de acuerdo, entonces ahí la lucha. No se cierra acá en Merlo porque somos muchos, como por ejemplo 10000 estudiantes que luchan para que Fines no se cierre. Pero lo que logramos siempre es que se abra, que podamos inscribir.*

(Secretaría de Educación, Partido de Merlo, 2019)

Tal afirmación es un reflejo de las cuatro circulares, emitidas por la DGCyE, buscando centralizar la gestión, las funciones y las competencias de los distintos actores al interior del propio sistema educativo. Esta dinámica de supervisión y control por parte de las autoridades bonaerense en la ejecución de la política concentra la educación de adultos, apelando a las normativas legales, aunque seguirá estando atravesada por múltiples actores municipales y escolares.

Una cuestión significativa ha sido que en el cambio de gestión se produjo una pérdida de documentación de los alumnos tales como de las calificaciones obtenidas a lo largo de su trayectoria educativa en el Plan hasta el extravío de propuestas pedagógicas y la ausencia de materiales educativos. Esto estaría dando cuenta de la existencia de una

insuficiente articulación en los modos en que se circunscribe la política en el territorio, la cual debe ser encarada de forma más eficiente si se contextualizan las diferentes situaciones y problemas de recursos humanos con el fin de promover los cambios necesarios para su implementación requiriendo adaptaciones sociales, culturales e institucionales, de forma que, en su conjunto, facilitasen la construcción social de la demanda local.

Tal como ha podido observarse en este apartado, en los discursos de los actores se evidencian tensiones de poder según el nuevo perfil asignado al Plan, sosteniéndose críticamente la ausencia de conocimiento no solo de la población destinataria con sus demandas y necesidades, sino también desconociendo la historia del municipio de Merlo y las organizaciones sociales/socio comunitarias y partidarias. La idea que prevalece es la de regular únicamente a través de normas traducidas en resoluciones y circulares administrativas que limitan su participación.

### **El Municipio como actor local de desarrollo de política**

El Desarrollo Local supone una construcción socio-económico, político-institucional y cultural que realiza una comunidad. Implica estrategias que contemplan múltiples escalas de intervención brindando respuestas a macroprocesos que ocurren a nivel nacional o global, pero que impactan a nivel local.

Como es de observarse, la gestión territorial presenta niveles de complejidad institucional en los modos en que se ejecuta la política. Multiplicidad de actores se encuentran en el territorio circunscriptos en el marco legal vigente de la DGCyE, algunos de los cuales se han descripto en el presente capítulo. Sumado a los actores gubernamentales de la Provincia de Buenos Aires, se encuentra el Municipio con su autonomía local asegurada constitucionalmente, pero también con obstáculos para su concreción. Tal como se expone en la reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires:

El objetivo principal del proceso de descentralización es democratizar el Estado, acercando las instituciones representativas a los ciudadanos para crear nuevos mecanismos de participación y consenso, aplicando el principio de que las decisiones se tomen al nivel más bajo posible: *el municipio*. (Texto aprobado por la Honorable Convención Constituyente en *Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente*, 1994 p. 178, en Giovine, 2012).

El municipio constituye un nivel de descentralización bajo la participación de agentes locales que impulsan actividades que se traducen en voluntades colectivas. Desde este marco, se da impulso al desarrollo local comprendido no solo como un proceso relacionado a iniciativas puntuales, sino que requiere que se desplieguen estrategias en múltiples niveles (local, microregional, provincial, nacional e incluso regional) (García Delgado, D. y Casalis, A, 2006; Quetglas, 2008).

De esto podemos inferir que el Desarrollo Local no es sinónimo de política municipal, o de gestión municipal, o de desarrollo a nivel micro. La política municipal es sólo un componente y en muchos casos es el municipio su impulsor. Sin embargo, el desarrollo local es un proceso complejo, que integra un conjunto amplio de dimensiones mutuamente interrelacionadas (Casalis, Schweitzer y Ghio, 2020).

De ahí que el desarrollo local en compañía con el municipio asume competencias y responsabilidades expresados en intereses, problemas, necesidades que responden a necesidades del conjunto de la población. Esta forma de descentralización permitió en el Partido de Merlo:

*Todos hacemos el trabajo territorial, el de formar las comisiones, pero los que certifican son los de la Dirección de Cultura y Educación. Por ejemplo, ahora con la modalidad adultos, hacemos un trabajo de barrio. Si es así, en conjunto, por eso está Desarrollo Social, Secretaría de Educación, Jefatura Distrital.*

(Subsecretaría de Educación, Partido de Merlo, 2019)

Atravesados por la complejidad social, el municipio constituye una proyección espacial entendido como complejos y particulares espacios de producción y reproducción material y simbólica que están contruidos socialmente. En él se condensan acciones y comportamientos múltiples acumulados en el tiempo y tiene capacidad de influir de forma significativa sobre el desarrollo de la política en un sistema que se retroalimenta de forma dialéctica (Di Virgilio y Rodríguez, 2011).

Esto se expresa en los denominados procesos de descentralización en áreas claves como la educación, la salud y las políticas sociales que dio lugar a lo que en algún momento se llamó “la municipalización de la cuestión social” (Coraggio, 2013). Dicho proceso conduce, según estos autores/as; a una mayor cercanía con las demandas sociales aproximándose a las principales problemáticas sociales, mayor flexibilidad del estado

provincial en el momento de focalizar su política, una más rápida y efectiva gestión de resultados mediante evaluaciones y procesos administrativos que garanticen el funcionamiento pertinente de la política, propicia participación de la sociedad civil como garante de control y transparencia de la política.

Específicamente refiriéndose al Plan FinEs, entre las acciones concretas que desarrolla el gobierno municipal bajo estudio, se destacan dos aspectos: en primer lugar, el apoyo económico brindando recursos tales como material didáctico (libros, pizarras, entre otras) aunque con limitaciones desde el año 2016 debido a la restricción presupuestaria que ha sufrido Merlo.

*Nosotros estamos con ese tema, sólo están bajando recursos, por eso digo, roza tanto lo político, G. (intendente) tiene la idea de sostener Fines porque cree en el programa, entonces nosotros acá tuvimos que comprar tizas, borradores, pizarrones. Tratamos de pintar las sedes, sostenemos desde el municipio porque el único dinero que baja de la provincia es el sueldo de los profesores, todo lo demás se hace a pulmón y esto de la mirada social, el Fines tiene que permitir a la mamá y su hijo dentro del aula que quizás de jefatura distrital te van a decir no, por la responsabilidad civil. Es por eso que necesitamos coordinadores con mirada política, que puedan decir esto es educación popular, que la señora traiga al bebé es un ejemplo, marca bien la diferencia de lo que pensamos algunos y los que piensan otros; tenemos adolescentes embarazadas, gente que sufre violencia de género, gente que no tiene que comer, gente de argentina trabaja que los obligan a estudiar para que cobren un sueldo, entonces teníamos una mirada social inclusive cuando elegíamos a los profesores, esto también fue un golpe muy bajo, la transparencia está buenísima pero ahora que es con puntaje no debemos cual es el pensamiento si es inclusivo y social porque no es lo mismo ir a un secundario que dar Fines.*

(Subsecretaria de Educación, Partido de Merlo, 2019)

En segundo lugar, la contención afectiva-emocional por parte de actores municipales a que intervienen en la puesta en acto del plan:

*Este programa lo vino es a dar la posibilidad de decir no te desanimes, puedes, y el hecho de que se acerquen a la universidad es como darles esa herramienta que quizás no la vieron como posible en su momento que por diferentes cuestiones de la vida no lo pudieron hacer; ahora estudian inclusive en la universidad. A mí me tocó una alumna que estudia licenciatura en enfermería, me decía me falta dos materias y me recibo, esto es justicia social, esto es tirar para el lado del pueblo ¿me entendes? Y acá en Merlo apuesta a eso, obviamente, hay cosas para mejorar, porque la realidad que siempre hay cosas*

(Coordinador administrativo, Partido de Merlo, 2019)

Así como la participación de funcionarios de alto rango municipal (Intendente y equipo de gestión) en los actos de graduación de los alumnos de FinEs hace visible la inclusión de la iniciativa en la agenda política e institucional de Merlo.

En el marco de la configuración territorial en la gestión local de la política y sus prácticas socioeducativas, el Municipio se presenta como una estrategia política de cambio visto como un conjunto de capacidades “desde abajo”, ligadas a la calidad de los recursos humanos, la disposición organizativa de los agentes, la creación de entornos adecuados a diferentes fines (inversión, residencia, turismo, innovación), la calidad institucional territorial, las diversas formas de cooperación y aprendizaje, los mecanismos de resolución de conflictos y la coordinación de las políticas económico-sociales que se insertan en un sistema territorial organizado.

Las iniciativas de desarrollo que se propone el municipio de Merlo consisten en generar estrategias de desarrollo a nivel local para mejorar la calidad de vida de la población alternativas productivas, empleo, reducir la pobreza y revalorizar el patrimonio histórico, cultural y natural mediante un conjunto de iniciativas, políticas y acciones que vinculan el crecimiento económico, la inclusión social, la articulación público-privada, institucional e interjurisdiccional. De ahí que se promueven políticas modernizadoras y de inclusión social asegurando la puesta en acto del plan brindando recursos humanos y económicos.

Pero si bien la estrategia fundamental para lograrlo, en un contexto de dependencia económica tal como la que caracteriza a los municipios bonaerenses, sería articular con las autoridades provinciales y nacionales, ello se ve obstaculizado cuando las adscripciones partidarias de estos niveles estatales son diferentes. Tal, como analiza Ander Egg y Cuevas (2017) dentro del municipio los espacios están atravesados por conflictos y negociaciones considerando indispensable la creación de una comunicación efectiva que permita definir programas y actividades precisando recursos y financiamiento disponibles para su puesta en acto. En el municipio de Merlo, tal complejidad implica un programa de trabajo prioritario para el desarrollo local configurando una sociedad solidaria en miras a asegurar el desarrollo del Plan FinEs para promover la finalización de los estudios obligatorios a jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas atendiendo a la responsabilidad:

*Nosotros tenemos un interés, estamos trabajando con la inspectora, más o menos que con el mismo interés de que funcione FinEs en la medida que sintamos que no hay una respuesta, si tenemos el derecho y el deber, de acercarnos a la provincia quizás y hablar con las autoridades de fines, no es que nos dicen que no y vuelve, no, tenemos la llegada a la plata, a dirección también de adulto de la plata para hablar con las personas responsable. Digamos negociamos con gente que quizás no está en el distrito, que están un poco más arriba en cuestiones jerárquicas y ahí hacemos una bajada entre todos, yo me siento a hablar con la jefa distrital, la inspectora y me siento a hablar con las autoridades de la plata también. Porque todo es negociable, mantener los coordinadores sin firma, pero mantener el territorio sí o sí. Listo todo se negocia.*

(Subsecretario de Políticas Socioeducativas, Partido de Merlo, 2019)

Por esto mismo, es que se requieren *consensos amplios* y políticas de Estado desde una perspectiva dialógica y concertadora (Delgado, 2003). Ahora bien, el desarrollo de una política requiere de acciones de distintas índoles, en la cual interpela a los actores, en particular el rol del Estado en sus niveles y organizaciones. Para el Estado implica recuperar capacidad de impulsar procesos de negociación en miras a mejorar la calidad de vida de su población entre distintos actores (Chiara, 2003). Desde dicha órbita, el Municipio cuenta con sus secretarías, Direcciones, un Centro de Formación Profesional N°403 en convenio con la Provincia de Buenos Aires dictando cursos de oficios y a su vez, desde su marco municipal-local se encuentra la Escuela de Artes y Oficio emitiendo títulos municipales sin ningún reconocimiento oficial por parte de la Provincia de Buenos Aires. Emerge así una autoorganización que se expresa en redes de trabajo generando interacción entre los agentes políticos y actores sociales (Giovine, 2012).

El municipio de Merlo desempeña múltiples funciones en materia educativa, reflejándose en sus secretarías educativas (*Ver: Estructura de Gestión de Gobierno Municipal*)<sup>27</sup>, las cuales gestionan servicios y recursos no formales, promueven articulación con servicios provinciales (centros de salud, centro de actividades infantiles y juveniles –CAI y CAJ- entre otros) y buscan alianzas políticas con municipios en el nivel local. Esta vinculación también incluye al FinEs:

---

<sup>27</sup> En el Capítulo III se analizará el rol de la Secretaría de Educación y sus Direcciones en articulación con los distintos agentes gubernamentales del Partido de Merlo.

*¿Consideras que el Municipio de Merlo realiza actividades en conjunto con el plan FINES?*

*Todo el tiempo.*

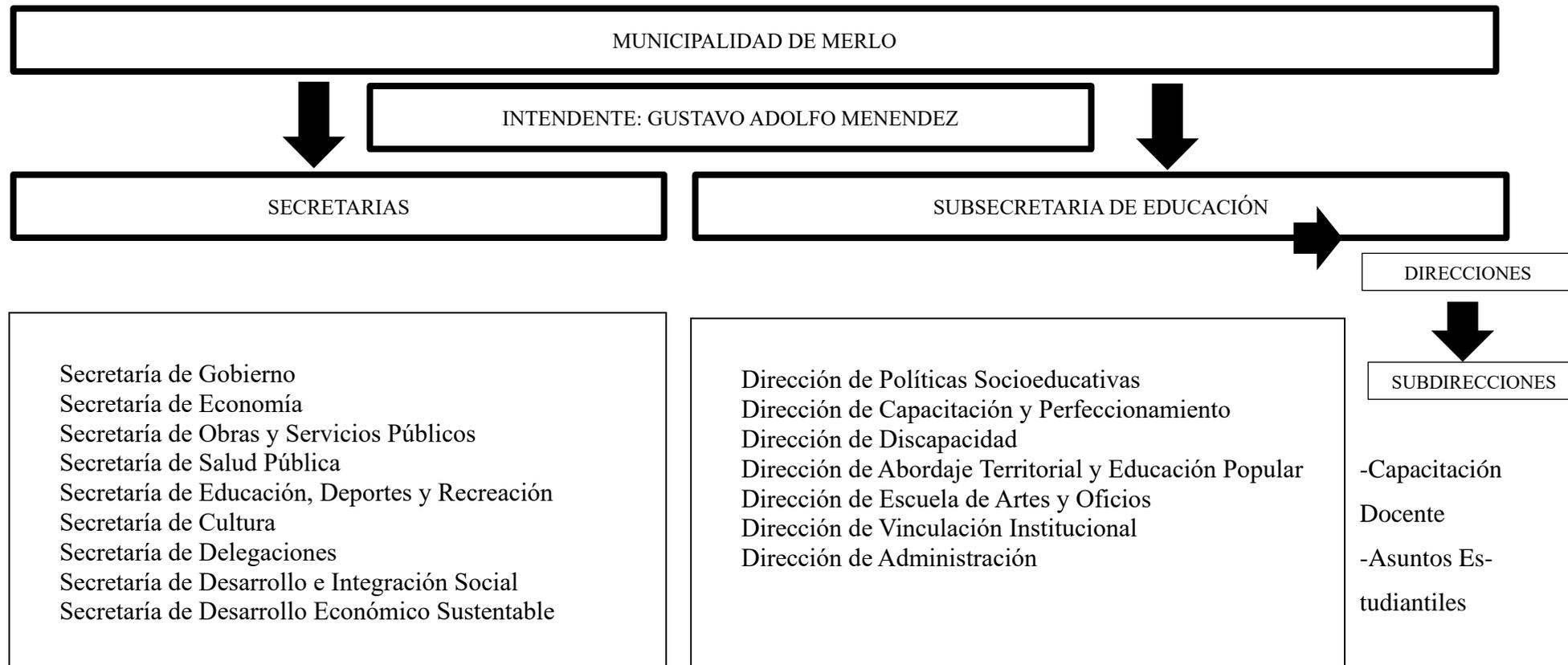
*¿Cuáles?*

*Entrega de diplomas, están atento que no falte nada, sí, el Municipio hace su trabajo bien, igual entiendo que el Municipio no debería tener ninguna injerencia en el programa, pero...se hace cargo de ciertas cuestiones.*

*(Coordinador, Partido de Merlo, 2019)*

La siguiente Estructura de gestión de Gobierno Municipal expresa la división de las áreas de gestión local en miras a atender temáticas educativas de manera relativamente autónoma en el marco de la intervención territorial:

*Estructura de Gestión de Gobierno del Municipio de Merlo (2019)*



*Fuente:* Elaboración propia en base a documentos oficiales obtenidos desde la Subsecretaría de Educación del Municipio de Merlo

En este municipio, los entrevistados han reconocido una tensión entre la representación, la participación y la delegación. La misma se manifiesta en tensiones donde pareciera que se quiere delegar a coordinadores y sectores comunitarios para que se ocupen de conducir o ejecutar y articular determinadas acciones educativas y escolares dándose un proceso de descentralización-recentralización. Es decir, que, en definitiva, cuando el Estado ocupa más espacio en la escena pública por lo general, no hay rechazo ni resistencia entre los coordinadores de las sedes FinEs, siempre y cuando sea para dar atención a las demandas que emergen desde la misma sociedad. Desde esta perspectiva, el desarrollo local/territorial supone principalmente movilizar las energías locales en torno de una idea de desarrollo concebido como un proceso político-institucional de construcción social que surge de manera endógena de la propia comunidad pero que tiene articulaciones a múltiples escalas.

Desde la puesta en acto de la política en el territorio de Merlo se pretende promover la recuperación del poder del municipio, generar alianzas con los actores de las sedes de los FinEs, organizaciones locales a fin de constituir redes de integración socioeducativas reguladas por el aparato estatal que gestionen bajo las necesidades y demandas locales. Toda comunidad o territorio opera un conjunto amplio de procesos sociales, políticos, económicos, ambientales, culturales, identitarios, etc. que requieren ser integrados en el proceso de desarrollo. De allí que lo territorial sea una variable transversal y que la intervención en cualquiera de las dimensiones económica-política -cultural tenga repercusiones sobre las demás.

El municipio se constituye así en una estructura que procura gobernar en una amplia gama de intercambios y relaciones por medio de organizaciones públicas, privadas y voluntarias, sin autoridad soberana clara (Rose, 1999). Tal configuración produce una reivindicación del municipio como aquel actor por donde se *materializa la descentralización* bajo reformas que se proponen su gestión y organización local (Giovine, 2012). Más complejo es su articulación con el nivel provincial, ya que y tal como se ha trabajado en el presente capítulo, los actores del sistema educativo más que formar parte de esta red, se repliega al interior de las escuelas y del propio aparato de conducción del sistema educativo.

La Municipalidad, en cuanto instancia local de gobierno, contempla en su interior tanto elementos como factores, que, siendo parte del Estado, se encuentran cerca de los problemas y necesidades de financiamientos y de las desigualdades locales. Y, por otro lado, la

presencia de prestadores tanto privados como religiosos o laicos *dando lugar al surgimiento de nuevos poderes económicos y nuevos actores* (Delgado, 2003).

*El Municipio porque es un plan también conjuntamente, este, articulado con el Municipio. El Municipio... "Los" Municipios generalmente lo que brindan son sus espacios, ponen las referentes también para la apertura y cierre de determinadas escuelas o de determinados espacios que ellos proponen. También tienen un papel protagónico porque en FINES no tenemos porteros, acá en Merlo por ejemplo, tenemos FINES que funcionan en primarias de adultos, por ende hay un secretario y un director que abre y cierra la puerta. En Capillas, Sociedad de fomento o unidades básicas que están los referentes que abren y cierran la puerta y en escuelas también, donde no hay adultos primarias, pero sí hay comisiones de FINES que tienen referentes que abren y cierran la puerta, o sea que, el papel de ellos es protagónico porque garantiza que sus alumnos puedan asistir, está relativamente cerca de los hogares y favorece.*

(Inspectora Distrital, Partido de Merlo, 2019)

Esto denota la búsqueda de una reciprocidad entre actores de poder local y actores del aparato nacional-provincial dando cuenta de un carácter sistémico (Boisier, 2002), integral y multidimensional. Resta observar quiénes son esas organizaciones públicas y voluntarias que actúan como articuladores territoriales de las políticas y formar parte de esa red de trabajo en el municipio analizado ¿Cómo intervienen en la puesta en acto del Plan? ¿Qué sentidos y significados le atribuyen al FinEs en la mediación y apropiación de política educativa? Responder a estos interrogantes supone indagar estas instancias locales que se articulan formal e informalmente en la estructura burocrática del Plan FinEs, lo cual se analiza en el próximo capítulo.

## Capítulo III. Plan FinEs: *¿Nueva Red de Integración Socioeducativa?*

### Introducción

Desde la multiplicidad de sentidos otorgados a lo socioeducativo y en relación a las diversas disposiciones normativas sancionadas en el siglo XXI, el Plan FinEs como política educativa de adultos propone construir *modelos integrales e intersectoriales de intervención* (Giovine y Martignoni, en prensa, p. 21) desde el plano educativo como también en materia de seguridad y trabajo social con el objetivo de constituirse en soportes sociales, escolares y laborales. Desde esta perspectiva, lo socioeducativo es comprendido como *Red* definida no como “el traspaso de responsabilidades, sino la articulación de diversos niveles de responsabilidad para llevar adelante tareas diferentes, pero en una cierta relación de reenvío” (Núñez, 1999).

Según Blanco (2009) las redes son elementos constitutivos del territorio, están compuestas por una arquitectura material y una organización social, y generan un conjunto de articulaciones y tensiones. La presencia de las redes coloca en primer plano las relaciones, los flujos que conectan distintos actores/territorios formando un conjunto articulado en el que se manifiestan conflictos explícitos e implícitos caracterizados por las prácticas de los actores sociales, políticos y educativos definidos como aquellos que actúan de manera comprometida con relación a cuestiones socialmente problematizadas en la escena local. Por eso la categoría de acción orientada al desarrollo local es la que define la inclusión como actor en esos procesos (Chiara, 2003).

Enfatizando el objeto de estudio de esta tesis, es menester destacar que la política educativa Plan FinEs forma parte de una nueva generación de políticas que adquieren la forma jurídica de un *programa transversal en el que conforman nuevas redes de integración socioeducativa*, ampliando derechos a ciudadanos constitucionalmente reconocidos y combinando las políticas sociales y educativas plasmadas en otros niveles de la pirámide jurídica; la cual está compuesta por leyes, programas, planes, entre otras. Como así también, sumando espacios no estatalmente formalizados, tales como las sedes de anclaje socio comunitario del plan analizado. Es decir, nuevas políticas y juridicidades que articulan lo social, lo estatal y educativo, dando lugar a nuevas formas de gobernar y gestionar la vida de las poblaciones (Rose, 1997; 2007; Giovine, 2012).

Tal como afirma Giovine (2012):

El propósito de estas redes desde la década del 90 fue y es actuar como una trama de protección de una población que carece de anclajes sociales necesarios para asegurar su filiación armónica al intercambio social. La incorporación de las organizaciones de la sociedad civil a la tarea de gobierno, las constituye en brazos de poder político para la aplicación de programas que focalizan las poblaciones, las prestaciones y dispositivos capaces de intervenir en un terreno social (p. 14).

De acuerdo a los fundamentos de la Resolución del Consejo Federal de Educación (CFE) N°66/08, se estipula que el Plan FinEs se implemente a través de un modelo de gestión conjunta que asocie y articule las capacidades y acciones del Ministerio de Educación de la Nación, los Ministerios de Educación de las jurisdicciones y los organismos públicos, referentes, asociaciones civiles, entre otros.

En el marco de urgencia educativa, emergencia económica y niveles de incertidumbre social, la política educativa Plan FinEs actúa como umbral de protección educativa para promover la finalización de los estudios primarios y secundarios enmarcado un asistencialismo hacia la configuración de redes de integración socioeducativas.

Desde este modo, se formalizan vínculos entre políticas y actores sociales y educativos haciéndose cargo de la nueva cuestión social descrita al caracterizar las grandes transformaciones de la sociedad del siglo XXI en la Introducción del presente estudio. Por su parte y como ya se ha explicitado en el capítulo anterior, el Ministerio de Educación Nacional y los ministerios provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires asumen un rol central en tanto garantes y promotores de las oportunidades educativas para la finalización de los estudios obligatorios (Ministerio de Educación, 2015). Tal como se puede apreciar las experiencias más significativas de la educación de jóvenes y adultos han supuesto de la articulación de políticas públicas estatales con la participación activa de organizaciones de la sociedad civil, modificando los formatos para dar respuesta a trayectorias escolares interrumpidas.

En efecto, el Plan FinEs forma parte de una política pública de anclaje comunitario. Esto quiere decir que su puesta en acto y sostenimiento requiere de la integración de esfuerzos, experiencias y saberes acumulados tanto por las organizaciones como por los organismos estatales. Dado que la apertura de Centros Educativos del Plan FinEs es factible mediante la firma de convenios específicos no solamente se efectivizan en las instituciones escolares, sino también en otros espacios comunitarios donde se nuclean jóvenes

y adultos, propiciando el diálogo y la práctica conjunta entre Estado y Sociedad Civil (Ministerio de Educación, 2015).

Desde tal perspectiva normativa, el presente capítulo tiene como finalidad analizar el Plan FinEs como una nueva red de integración socioeducativa en el que participan sectores y ámbitos de la sociedad promoviendo nuevas formas de educación que desafían a los formatos escolares tradicionales (escuelas llamadas por la LEN “comunes” y CENS) en el Partido de Merlo.

En tal sentido, el presente capítulo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se caracterizan las sedes que conforman la puesta en acto del plan. En segundo lugar, se analiza el rol de los Referentes como actores sociales en la territorialidad del plan delimitando y caracterizando las sedes en las que se brinda el plan. Por último, en tercer lugar, se indaga la importancia que tiene el Plan para la finalización de estudios primarios y secundarios para los jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpida.

### **Caracterización de las SEDES del Plan FinEs en el Partido de Merlo: Escuelas y Organizaciones de anclaje comunitario**

Toda institución se desarrolla y reproduce su propia cultura específica. Entendiendo por tal, el conjunto de significados y comportamientos que genera la escuela como institución social. Las tradiciones, costumbres, rutinas, rituales e inercias que estimula y se esfuerza en conservar y reproducir la escuela condicionan claramente el tipo de vida que en ella se desarrolla, y refuerzan la vigencia de valores, expectativas y creencias ligadas a la vida de los grupos que la constituyen (Gómez, 1999).

Como institución es permeable a otras reproduciendo modos de organizar formas de trabajo y formas de organizar el tiempo y el espacio escolar para que los procesos de enseñanza y aprendizaje se realicen, adquiriendo su particularidad en la educación de jóvenes, adultos y adultos mayores.

Las instituciones en las que se llevó a cabo el trabajo de campo presentan dos caracterizaciones. Por un lado, Merlo cuenta con 17 CENS que son *escuelas* de carácter público y privadas (pertenecientes al Obispado) que forman parte del sistema educativo bonaerense. Su infraestructura edilicia es similar a la de las escuelas primarias y secundarias, ya que la mayoría utiliza los establecimientos de estas últimas. La existencia de un patio central, con todas las aulas ubicadas alrededor. En las aulas se aprecia una gran luminosidad que ingresa del exterior y, a nivel de mantenimiento, presentan un buen estado. Las



Una de las características de dichas instituciones radica en que no sólo son espacios en los que se estudia y se prepara para el futuro, son también espacios donde tienen lugar procesos de redefinición y resignificación individuales y sociales que viven los adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores, por lo que es de esperarse adquieran sentidos diversos para ellos. Se puede observar en el recorrido de las sedes, la importancia del barrio en tanto construcción sociohistórica en donde se desenvuelven los sujetos que la atraviesan y transitan, donde es posible ocupar un lugar, dejar marcas y ser marcados por ellos (Etcheverry y Martignoni, 2017), expresándose casi invariable de esta grupalidad en la necesidad de “estar juntos sin más” (Urresti, 1998).

Estas instituciones de anclaje comunitario surgen por iniciativa del Municipio, cuyo lema educativo es “*alcanzar a los sectores que por diversas causas no pueden acceder a la educación*” (Director de Políticas Socioeducativas, Subsecretaria de Educación, Partido de Merlo, 2019), quien y tal como se ha descrito en el Capítulo II, mediante sus secretarías dispone de diversos espacios para la puesta en acto del Plan alcanzando la penetración territorial para responder a las demandas que existe en el Partido de Merlo.

*Recorriendo y pegando en los postes de luz, en las paradas de colectivos, promocionando que las personas se acerquen a la escuela de base de adultos, ¿no? Para poder terminar sus estudios primarios y secundarios también, porque ya de paso ya que vamos, tenemos una mirada integral sobre la educación. No es que decís, bueno vamos por el “FINES 2” pero si hay un caso que no terminó la primaria no me importa, que venga...no, no, no, no, no...y si no está alfabetizado no me importa...no, no, no, no, no...acá es una mirada integral y es una secuencia. ¿No? Por eso en el protocolo que nosotros usábamos de relevamiento, investigábamos necesidades educativas, no sólo de aquel que no tenía, no estaba alfabetizado, si no dentro de ese grupo familiar, qué personas no tienen la primaria terminada, ya sea niños o adultos y qué personas no tenían la secundaria terminada. Entonces ahí, si en ese barrio, en esa zona, por ejemplo, había muchas personas con ter...no terminalidad de escuela secundaria, se proponía la creación de un centro “FINES”. Entonces trabajamos articuladamente, somos un equipo. Rastrillamos barrios completos. Somos aristas de un mismo prisma.*

(Director de Abordaje Territorial y Educación Popular, Partido de Merlo, 2019)

Desde este marco, el municipio concibe a la educación como una verdadera praxis, reflexión y acción por parte del hombre sobre el mundo para transformarlo por medio de la acción del pueblo y la auténtica sociedad para convulsionar el orden crónico por el que nos movemos (Freire, 2007).

## El “Ateneo” del Plan FinEs: el Municipio

En relación al desarrollo territorial, el Municipio de Merlo actúa como el “*Ateneo*”<sup>28</sup> local estableciendo y llevando a cabo programas y proyectos bajo su conducción aun en gran parte de la administración financiera. La figura del municipio es concebida como el *buen gobierno* resultante del fortalecimiento de los sistemas de justicia y seguridad individual, de la sociedad civil, de la participación comunitaria, del control ciudadano y de expertos externos (Giovine, 2012, p. 79). Desde su origen hasta el año 2015 en el Partido de Merlo, el Plan FinEs es concebido como un programa enmarcado en la Educación Popular mediante prácticas colectivas promoviendo la formación de sujetos populares con conciencia crítica constituyendo el discurso fundante del municipio.

*Las ganas de incluir al otro desde un lugar, no desde el lugar que te doy, toma, te doy el pescado para que lo comas, ¿no? si no la señora que pesque. ¿No? Y trabajar sobre la concientización de que el...el estudio y la educación es la única herramienta que van a tener para poder mejorar tanto en términos personales como en términos sociales y económicos. Esta percepción de que la educación les puede cambiar la vida porque el sistema obviamente ¿qué hace? Vos fijate cuando hablas con personas que decidieron dar por finalizada su etapa como alumnos para educarse, para formarse, después dicen y bueno esto no es para mí, a mí no me tocó, o me queda grande. Y en realidad esa es la consolidación de una dominación, ¿no? Y la cultural, es que el dominado acepta y qué es lo que le toca. Nosotros trabajamos sobre romper esas cadenas mentales que son las peores cadenas de la opresión, porque a vos te pueden aplastar por una cuestión de represión económica, pero tu alma es libre y tu mente, y si vos no comer vidrio, en algún momento vas a salir de ese escenario. Pero si vos consolidas y bueno, es lo que me tocó en la vida...y bueno...la dominación se consolida. ¿No?*

(Director de Abordaje Territorial y Políticas Educativas, Partido de Merlo, 2019)

Por tal motivo, el Plan FinEs interviene en el marco de la Educación Popular basado en la autogestión y autorregulación de sus actores promoviendo el desarrollo tanto como espacio burocrático y pedagógico para la formación integral y social de sus ciudadanos. En estas condiciones de educabilidad, propuesta por el municipio en articulación con la sociedad civil, se anclan visiones integrales donde la integridad cultural, política y cultural de los sujetos se focalizan en actividades que actúen como soporte de lo escolar respondiendo a las demandas barriales y municipales.

A partir del año 2016, los CENS bajo la DGCyE, se expanden en el territorio de Merlo. Desde este marco la trama socioeducativa del plan adquiere dos lineamientos. En primer

---

<sup>28</sup>Según la REA, Ateneo proviene del griego Αθήναιον *Athénaion* “templo de Atenas”. Se entiende por Ateneo a la asociación cultural y entidad que agrupa a individuos interesados por el conocimiento. Puede constituirse como club, asociación civil, entre otras.

lugar, el Plan FinEs actúa como un umbral de protección social para jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolar interrumpidas concebido como un programa de Educación Popular. En segundo lugar, surge la formalización de los CENS como instituciones ligadas a ampliar el formato educativo.

*Este año se crearon un montón de CEN. Esos CENS absorbieron a primer año de del plan FinEs, el año que viene absorberán a segundo, y así sucesivamente y después el tercero hasta que supongo yo que el programa FinEs va a desaparecer y va a existir un montón de CENS que van a tratar de, de tener en una sede que sea el CENS...en tal lugar, en tal lugar y en tal lugar, si se pierde la territorialidad del CENS, del FinEs supongo yo que llame como se llame va a perder la efectividad q tiene porque hoy lo positivo es que la persona que no se pueda trasladar pueda tener un FinEs en su casa y mientras tenga en su casa a veinte vecinos que están en la misma situación, ahí hay un FinEs entonces si todo eso lo llevamos a un CENS en donde ya la gente tiene que viajar, ya la gente tiene que pagar un boleto donde ya la gente tiene que tener otro tipo de movilidad yo calculo que puede empezar a tener problemas.*

(Subsecretaria de Educación, Partido de Merlo, 2019)

Estos lineamientos generan una incertidumbre en la puesta en acto del plan estableciendo una red de acciones por el cual cada actor se desenvuelve con lógicas particulares y colectivas mediante acciones solidarias, reivindicativas o clientelares. Resta destacar que surgen en dicha red procesos de transformación de la política de impacto diferencial frente a nuevas realidades educativas. En estos sentidos, siguiendo a Chiara (2010), los actores no actúan aisladamente en su puesta en acto, no poseen capacidad de actuación homogénea generando así redes burocráticas cíclicas en el tiempo. De aquí recuperando a Ball (1992) en función a los ciclos de política en donde se solapan y sedimentan con las políticas viejas.

Dicha sedimentación conforma un mapa de lógicas en la que los actores despliegan estrategias y regulan la red delimitado bajo procesos políticos ya que si bien la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires circunscribe su participación en la puesta en acto del plan y evaluación de la política, la nueva estructura de gobierno queda determinada por una red escolar conformada por nuevos actores - grupos e individuos- interpelados en el desarrollo local creando una nueva relación entre Municipio-Sociedad Civil.

Lo paradójal de la expansión de los CENS en el Partido de Merlo, fue de que, si bien actúan como instituciones indispensables para la regulación de la puesta en acto del plan, el Plan FinEs en el municipio no ha perdido su discurso fundacional de la Educación Popular como política de anclaje comunitario reflejándose desde la Subsecretaria de

Educación de Merlo a través de sus Direcciones, tales como: Dirección de Políticas Socioeducativas, Dirección de Capacitación y Perfeccionamiento, Subdirección de Capacitación Docente, Dirección de Discapacidad, Dirección de Abordaje Territorial y Educación Popular, Dirección de Escuela de Artes y Oficios, Dirección de Vinculación Institucional, Subdirección de Asuntos Estudiantiles y Dirección de Administración ejecuta proyectos y programas, tales como “Feria de Libro Estudiantil”, Peinado, Comida Sana, entre otras, cuya finalidad radica en acompañar y favorecer los procesos de inclusión educativa bajo los lineamientos de la Ley de Educación Nacional y Provincial. Con el fin de poder garantizar el funcionamiento de los programas, desde el municipio se desarrollan distintas políticas de anclaje socio-comunitario en el que pueden acceder los jóvenes, adultos y adultos mayores que forman parte del Plan FinEs I, II y Plan FinEs con Oficios.

**Cuadro I. Principales políticas educativas para jóvenes, adultos y adultos mayores de 18 años correspondientes a la Subsecretaría de Educación de Partido de Merlo**

Nombre de la Política	Lugar	Objetivos
Peinado		
Panadería I y II		
Comida Sana		Brindar modalidades de enseñanza teórico-práctica
Accesorios en Telas, Lonas y Cuerina		
Repostería		
Radio y Locución		Transmitir a los estudiantes la importancia y herramientas para desarrollar la actividad con compromiso y excelencia
Maquillaje		
Técnico Colorista	Escuela de Artes y Oficios "María Eva Duarte"	
Cocina para aficionados		
Taller de Teatro Inicial		
Taller de Teatro avanzado		Aprender nuevas disciplinas en el ámbito laboral a mayores de 18 años
Tejido dos agujas Nivel II		
Lengua de Señas		
Organización de Eventos		

**Fuente:** *Elaboración propia* en base a información recopilada de documentos brindados por la Subsecretaría de Educación de Merlo y entrevistas en profundidad.

Como proyecto municipal, se suma la Feria del Libro, la cual se realiza una vez por año en el Partido de Merlo en el predio “El Tejadito”, debido a su extensa superficie. Representa un evento significativo para la población, con 10 días de duración, más de 50

expositores, la presencia de editoriales y figuras del ambiente literario, además de gran concurrencia de público de toda la región, excediendo el partido, que requiere de la articulación de múltiples actores locales. La Secretaría de Cultura del municipio es la encargada de gestionar con actores sociales. Tal así, es que se contrata con la Fundación del Libro, entidad encargada de la organización de la Feria del Libro de Buenos Aires, que por tradición en el rubro se encarga de convocar a las editoriales y referentes del ambiente literario. Frente a tal contexto, el Municipio de Merlo posee la confianza con la Fundación del Libro producto de la garantía de marca ya que las editoriales se sienten convocadas a participar porque la Fundación forma parte de la organización y confían en ella. Y, además, la garantía del servicio que brinda para la población local.

***Cuadro II. Evento para toda la población correspondiente a la Subsecretaría de Educación de Partido de Merlo***

Nombre del Evento	Lugar	Objetivos
		Brindar un espacio de recreación y actividades deportivas para todos los habitantes del municipio
Feria del Libro	Parque Municipal "Néstor Kirchner"	Fomentar la importancia de la lectura para el desarrollo de la vida social y cultural
		Dar a conocer y difundir las ofertas educativas de institutos terciarios y universidades localizados en el Partido de Merlo

***Fuente:*** *Elaboración propia* en base a información recopilada de documentos brindados por la Subsecretaría de Educación de Merlo y entrevistas en profundidad.

En cuanto a las necesidades estructurales, el Municipio es el encargado de gestionar la participación de académicos de renombre nacional como también en equipamiento y organización del evento. La misión del Municipio consiste en promover el desarrollo cultural por medio de la lectura y la adquisición de conocimiento como una herramienta de ascenso social. Es por eso por lo que, por ejemplo, existe un polo universitario dentro de la Feria, en el cual se convoca gratuitamente a universidades públicas y privadas de la región para que expongan sus ofertas académicas con el objetivo de darse a conocer y generar interés en la comunidad estimulando la formación universitaria.

Todas estas actividades aluden a un proceso complejo que excede lo escolarizado expresado en las distintas políticas destinadas a jóvenes y adultos con trayectorias escolares interrumpidas brindando otros espacios de aprendizajes estimulando nuevos lazos de socialización, permanencia en el Plan FinEs y su finalización de los estudios obligatorios.

En el caso de Merlo, los actores educativos persiguen el propósito/objetivo de llegar a todo el distrito para garantizar el derecho a una educación de calidad, tal como lo prescribe la Ley de Educación Nacional 26.206/06. En tal sentido, las autoridades de Merlo elaboran proyectos que articulen con cada una de las áreas que tienen la responsabilidad de tener a su cargo a los jóvenes, adultos y adultos mayores. Entonces se generan articulaciones con las escuelas de forma sistemática, con la universidad, con los profesorados, diseñando políticas que contemplen a dichos sectores. A su vez, desde el municipio se cuenta con lo asistemático y no formal asistiendo a las sociedades de fomento, centros de capacitaciones. A partir de ahí, se articulan con la Secretaria Intermedia, con Tercera Edad, derivándose de una idea, de una política municipal que afirma que se debe llegar a todas las personas del municipio con proyectos educativos designado por el Intendente. A partir de acá, se realizan reuniones periódicas de gabinete con todos los secretarios, para luego posteriormente reunirse con los subsecretarios y directores en miras a gestionar el trabajo territorial de la ejecución de las políticas o nuevas sedes del plan.

*Nosotros a nivel municipal lo trabajamos en forma territorial, buscamos capillas o sociedades de fomento, tenemos gente que hace el rastrillaje a ver los alumnos que abandonaron y bueno vamos casa por casa, ofertando se le gustaría comenzar o terminar sus estudios secundarios en la capilla de barrio o en el club del barrio. Si empezamos a difundirlos.*

*Yo me encargo de hacer todo ese trabajo territorial con el equipo que tenemos. Nosotros acá en Merlo tenemos algo de 130 personas en el territorio para hacer ese trabajo.*

*Merlo tiene bastante población, es más ahora nosotros presentamos 27 aperturas de 1º, que son alrededor de 1000 alumnos, en este 1º cuatrimestre para arrancar este ciclo 2019, ese es el trabajo que hicimos territorial, y lo hicimos un poco, digamos cautos no, inscribimos mucho, si bien hicimos el puerta a puerta lo que nosotros decimos golpear al vecino, no sacamos más publicidad porque no sabíamos si nos iban a sacar las comisiones, porque nos habían dicho que no iba a ver mucho presupuesto para tantas comisiones.*

*Nosotros venimos, una vez que termina la cursada en diciembre, ahí empezamos a inscribir hasta febrero, ese el trabajo que se hace, y ahí en febrero presentamos y todavía seguimos incorporando alumnos, y nosotros tenemos hasta el 30 de marzo para poder incorporar, ahora los alumnos que vienen ya los guardamos los legajos para el cuatrimestre siguiente que va a ser en agosto. Nos encargamos de armar los legajos y buscar los espacios y después hacemos una nota de elevación a jefatura distrital con los legajos, con la dirección de los espacios y solicitamos las aperturas, la posibilidad de algunas aperturas ahí, de la jefatura no tuvimos*

*una negativa, siempre nos abrieron los espacios que solicitamos.*

(Coordinador Distrital, Partido de Merlo, 2019).

Tal como ya se ha descripto, entre los años 2018-2019 debido a las diferencias políticas entre el gobierno provincial y municipal se generan tensiones en la puesta en acto de programas nacionales como provinciales, siendo aún que la mayoría de los proyectos desarrollados en el municipio fueron de carácter local administrando su propio financiamiento. Ello ha implicado que el municipio haya elaborado o diseñado propuestas educativas, tal como se ha observado en el cuadro I, dependiente de la Subsecretaría de Educación.

Dichos talleres profesionales forman parte de la política educativa del municipio destinado a jóvenes, adultos y adultos mayores de 18 años del cual no requieren tener primario ni secundario finalizado. A tal efecto, jóvenes, adultos y adultos mayores de 18 años que asisten al Plan FinEs pueden acceder a tales formaciones profesionales llevados a cabo en la Escuela de Artes y Oficios.

La Escuela de Artes y Oficios emite certificados, pero que no cuenta con el reconocimiento de la DGCyE. Producto de tal motivo, los estudiantes se ven forzados a realizar los cursos que ofertan las escuelas que integran el sistema educativo provincial. Y cuando alumnos de FinEs I, FinEs II o FinEs con Oficios que forman parte de alguna cooperativa de trabajo asisten a ellos deben presentar una constancia de estudio a ANSES para otorgar el Certificado de Formación Integral (CEFI, en adelante) y el subsidio que reciben. Dichos CEFI se completan un mes después de finalizar el curso, siempre que el estudiante cumpla con los requisitos de aprobación: asistencia y dominio en la formación profesional testificando las horas de formación requeridas.

Estos talleres profesionales se sustentan en la economía social, la cual implica el reconocimiento de la persona, de sus motivaciones y deseos como una forma de construcción política más participativa y vinculada a las demandas y necesidades locales (Pastore, 2010, pág. 4) de los jóvenes, adultos y adultos mayores.

Es menester recordar que las mayores articulaciones del Plan FinEs fueron con el Programa conocido actualmente como “Hacemos Futuro” (antes de 2017 se denominaba “Argentina Trabaja”), que está bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Resolución Ministerial N°3182/2019). Dicho programa tiene como finalidad generar oportunidades de inclusión laboral que permitan mejorar la calidad de vida de las personas a través de acceder a puestos de trabajo. Por exigencias del Ministerio de

Desarrollo Social todos los beneficiarios del programa deben terminar sus estudios de nivel primario y secundario en sus propios barrios y sin límite de edad: siendo FinEs uno de los posibles trayectos de finalización de los mismos. Otra alianza con el Plan FinEs es el programa Hacemos Futuro (antes del 2017 conocido como Argentina Trabaja y Ellas Hacen) un programa desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social que ofrece oportunidades de trabajo y aprendizaje de un oficio con la obligatoriedad de adquirir formación académica a mujeres en condición de vulnerabilidad social.

Desde este modo, se formalizan vínculos entre políticas sociales y educativas expresadas en cuestiones socioeducativas apreciadas en las experiencias más significativas de la educación de jóvenes y adultos requieren de la articulación de políticas públicas estatales con la participación activa de organizaciones de la sociedad civil. Desde el punto de vista de su contribución a la democratización de la educación, se observa que en esta articulación el acceder a un derecho (de capacitación laboral) es condicionado por el cumplimiento de un requisito que, a la vez, garantiza otro derecho (el de culminar el tramo de escolaridad obligatoria). Plan FinEs actúa así como una política “en la que se requiere revisar su estructura y modo de funcionamiento de manera de posibilitar que se efectivicen las trayectorias de estudiantes de sectores amplios y extendidos de la población” (Montes, Pinkatz y Ziegler, pág. 107, 2019).

Asimismo, se destaca que referentes y profesores invitan a sus alumnos a la Feria del Libro, del cual gran parte de ellos asisten.

*Hemos participado de actividades que hace el Municipio. Hemos ido a la Feria del Libro hemos ido. Estuvo lindo, interesante porque escuchamos parte de...o sea daban cátedra de una cosa u otra, en diferentes lugares y hemos escuchado a mi criterio algo interesante.*

(Profesor, Plan FinEs II, Partido de Merlo, 2019)

*Yo particularmente con mi materia no he realizado actividades con las estudiantes propias del municipio. Yo no lo he hecho, pero sí. La feria del libro esta institución ha ido. No porque le dijeron tenes que ir si no porque los invitó, los chicos acudieron, de hecho, ahora hicieron lo que es el cierre, se hizo la muestra anual de secundaria con oficio, que estuvieron todos los secundarios con oficio, estuvo muy lindo, muy lindo. Hubo muchas autoridades, no sé, hasta el momento que yo estuve todavía no había ido el Intendente, pero estaba proyectado que asistiera. Hicieron unas muestras bárbaras de todo lo que fue el trabajo anual de todos los secundarios con oficio, se notó el trabajo de docentes, alumnos, referentes que estuvieron permanentemente, tutores. Unas muestras muy lindas, tanto acá como Río Alegre, Pompeya, peluquería, gastronomía, jardinería...estuvo muy bueno.*

(Profesor, Plan FinEs con Oficios, Partido de Merlo, 2019)

A su vez, la Feria del Libro cuenta con actividades complementarias, tales como el polo gastronómico (puestos y foodtrucks) que estimula la participación y el crecimiento de emprendedores del sector local siendo gran parte estudiantes y recibidos de la Escuela de Artes y Oficios que promueve el municipio. Esta organización gastronómica está a cargo de la Secretaría de Desarrollo y Trabajo garantizando el funcionamiento adecuado del polo gastronómico en materia de seguridad e higiene en los alimentos y en las condiciones laborales de los emprendedores.

Otra acción educativa que lleva a cabo el Municipio en el marco de la educación popular y no formal, es la articulación con la Universidad Nacional del Oeste<sup>29</sup> ubicada en el Partido de Merlo, la Subsecretaria de Educación de la Municipalidad de Merlo y el Plan FinEs. En el año 2017, se llevó a cabo un evento denominado “Jornada de aproximación del Plan FinEs II”. Con él se buscó la promoción de una identidad local y un vínculo pedagógico diseñando un espacio que interpele a los sujetos en su trama sociocultural, reflejándose en la vinculación de la Universidad Nacional del Oeste con alumnos y egresados del Plan FinEs II proviene de una demanda social, generando así nuevas sendas y huellas en la continuidad educativa.

La finalidad de dicha articulación consiste en responder a la diversidad de las necesidades de todos los estudiantes generando nuevos aprendizajes, compartiendo culturas y necesidades de la comunidad como una de las metas más importantes de la Casa de Altos Estudios, reafirmando la concepción de que la educación es un derecho que excede el tramo obligatorio habilitando a los estudios superiores y ampliando a un mundo de mayores oportunidades. Ello está presente en las siguientes afirmaciones<sup>30</sup> de alumnos del Plan:

---

<sup>29</sup> La Universidad Nacional del Oeste fue creada por ley del Congreso Nacional N°26.544 para el cumplimiento de las finalidades previstas en la Constitución Nacional y Ley 24.521 de Educación Superior. Reconoce su origen en la decisión soberana del Congreso de la Nación, ratificada por el Poder Ejecutivo Nacional y que recoge la iniciativa de la comunidad local del Partido de Merlo para atender las necesidades académicas locales y de la región comprendida por los partidos de Ituzaingó, Las Heras, Marcos Paz, según lo establece la Ley 26.544. La Universidad se considera expresión de la tradición universitaria nacional, con misión de adecuarse a las necesidades locales y regionales y desde esa identidad servir a la Nación y al progreso universal del conocimiento. Concibe a la Educación Superior como un derecho humano y un bien público de decisiva transcendencia social, por lo cual no agota su misión en ofrecer formación superior y facilitar el acceso a ella, sino en lograr, con el conjunto de sus integrantes, que ésta se logre efectivamente en las personas y en el contexto en que sea necesario garantizarla. (Estatuto, Universidad Nacional del Oeste, 2013)

<sup>30</sup> La presente afirmación se obtuvo mediante la asistencia a la “Jornada de aproximación del Plan FinEs II” que se llevó a cabo en el año 2018. Se ha dialogado con los estudiantes beneficiarios del Plan FinEs. Al finalizar la jornada, los estudiantes han entregado a sus docentes narraciones con sus opiniones y valorización acerca de la jornada y la importancia de articular el Plan FinEs con espacios académicos.

*Nos instruyeron sobre cómo se articula el plan de estudios FinEs II con las carreras universitarias. El saber de tener la posibilidad de lograr metas puestas que por razones de vida no pude alcanzar, ahora llega a la puerta del comienzo de una nueva vida. Dichas herramientas solo las da la universidad. Es por eso importante la articulación que efectúa el Plan Fines II con la UNO.*

Alumna, Plan FinEs FinEs II, 2017

*Realmente nos sentimos muy motivados. Gracias a esa motivación nos anotamos en la carrera de Licenciatura en Administración Pública. Más que felices.*

Egresado, Plan FinEs II, 20017

*Me interesó Licenciatura en Enfermería y decidí anotarme. Me pareció muy interesante y me llenó de esperanza y de entusiasmo para seguir estudiando.*

Egresado, Plan FinEs II, 2017

Estos relatos ilustran la importancia de la formación educativa y cultural como un camino de fortaleza frente a las “*trayectorias reales*” (Terigi, 2010). Las entrevistas han puesto en evidencia que los alumnos del Plan FinEs II son los primeros egresados de la educación obligatoria dentro de su seno familiar.

En suma, todas estas actividades se encuadran en una compleja trama de acciones que amplían la red una “red de sentidos” atravesadas por múltiples experiencias educativas<sup>31</sup> de estos estudiantes que asisten a los FinEs, rompiendo la tradicional matriz escolar de rasgos selectivos y excluyentes.

De este modo, el Plan FinEs reafirmaría ser una *política socioeducativa como trabajo social*, mediante estrategias de educación alternativas a la formal situada territorialmente. Afirmaciones de los entrevistados reflejan las configuraciones territoriales en la gestión local de la política en acto:

---

<sup>31</sup> Tal como afirman Dubet y Martucelli (1998) al respecto de la experiencia escolar:

Es la manera en que los actores, individuales y colectivos, combinan las divergencias lógicas de la acción que estructura el mundo escolar. Esta experiencia posee una doble naturaleza. Por una parte, es un trabajo de los individuos que construyen una identidad, una coherencia y un sentido en su conjunto social que no los posee a priori. En esta perspectiva, la socialización y la formación del sujeto son definidas como el proceso mediante el cual los actores construyen su experiencia... Pero, por otra parte, las lógicas de la acción corresponden a las tres “funciones” esenciales del sistema escolar: la socialización, distribución de las competencias y educación (pág. 79).

*Nosotros, el intendente siempre le dio mucha fuerza nos pidió que sostuviéramos de la mejor manera el proyecto, el programa FinEs y creo, no tengo datos porque esto lo maneja otro director, que somos uno de los distritos que más comisiones tiene, seguro y si no estamos entre los primeros tres, seguro. entonces, ¿qué pasa? Nosotros trabajamos mucho con el programa FinEs; tenemos referentes distritales, referentes zonales que son del municipio. Ninguno cobra un peso, pero sin embargo trabajan igual Ad honorem tenemos que damos o la escuela de artes y oficios como sede o una casa o una sociedad de Fomento*

(Subsecretaría de Educación, Partido de Merlo, 2019)

Las estrategias se anclan en la obtención y satisfacción de necesidades de aprendizajes bajo instituciones educativas y programas gubernamentales (nacional, provincial y municipal), radicándose en barrios y nuevos espacios comunitarios. Estos espacios reflejan, tal como afirman Giovine y Martignoni (2014), el entrecruzamiento y superposición de “*múltiples regulaciones estatales y societales que van dando lugar a cooperaciones, pero también a conflictos y tensiones resultado del atravesamiento de distintas culturas, trayectorias y objetivos sectoriales*” (pág. 323).

Desde este marco, el Plan actúa como una *política socioeducativa de frontera* (Giovine, 2018 p. 36), ampliando su oferta educativa en espacios geográficos donde no existe el alcance al acceso de la educación como bien de derecho.

El Municipio constituye el “Ateneo” del Plan FinEs bajo nuevas “*formas de democratización de la sociedad*” (Egg y Cuevas, 2017), estableciendo un poder centralizado en las necesidades de la población mediante un ordenamiento espacial de las responsabilidades en su gestión y desarrollo de su estructura en el ámbito local.

### ***La figura deíctica<sup>32</sup> del Plan FinEs: los Referentes***

*¿Cómo ves el plan en un futuro, sin el accionar de los referentes?*

*Desaparece. Desaparece y volvemos a tener mucha deserción escolar, de hecho, la tenemos, pero yo creo que se triplicaría, porque nosotros somos como los papás que llevan a sus hijitos a estudiar, por decir “en la familia”.*

(Referente, Partido de Merlo, 2019)

---

<sup>32</sup>Según la REA la palabra “*deíctico*” es un elemento gramatical perteneciente a deixis entendido como el señalamiento a una persona, un lugar o un tiempo, o a una expresión lingüística mediante ciertos elementos gramaticales.

En el Partido de Merlo, a partir del año 2014, producto de la amplia cobertura del Plan, aparece una nueva figura denominada *Referentes* en tanto actores sociales indispensables en la labor pedagógica-territorial de la puesta en acto de la política.

La gestión de cada sede descansa en la figura del “referente” de la organización, que no son empleados por el Plan, pero que se constituyen en figuras esenciales en su ejecución cotidiana en territorio. De esta manera, la heterogeneidad de las organizaciones o instituciones en las que se alojan las sedes, no sólo se expresa en los aspectos materiales (infraestructura, recursos, equipamiento, etc.), sino en los recursos humanos que tienen distintas capacidades para asumir las funciones y responsabilidades que se les asigna (Brunetto y otras, 2014).

Actualmente el Plan cuenta con 31 referentes, distribuidos en los Centros Educativos, ya sean del sistema educativo como de asociaciones civiles (iglesias, sociedad de fomento, entre otras), que desempeñan múltiples actividades, tales como la elaboración de diagnósticos territoriales, seguimiento de los estudiantes evitando su deserción en el sistema, la participación en el diálogo entre autoridades municipales de las direcciones y subsecretarías y provinciales (ID, Coordinadores).

*El coordinador hace toda la parte administrativa y ese sí está reconocido y nombrado por Provincia. El referente hace todo lo que es el territorio y se ocupa de cada una de sus sedes, de abrir, cerrar, y toda la problemática que pueda llegar a tener tanto los alumnos como los profesores.*

(Referente del Plan FinEs, Licenciada en Trabajo Social, 2019)

*Mirá, el trabajo, el rol del referente es buscar al alumno, promocionar el plan.*

(Referente del Plan FinEs, militante, 2019)

*La tarea del referente es realmente tratar de estar con la gente, de motivar a la gente, de generar, de apoyarla y de darle la seguridad, de cuidarlos y que no dejen, o sea, ser el pilar de ellos y al mismo tiempo de estar al lado del profesor también y de indicándole cuál es la posibilidad de cada gente porque no todos tenemos la misma manera de ver las cosas. El referente no tiene sueldo, el referente lo hace “ad honorem”.*

(Referente, Ex alumna del Plan FinEs, 2019)

Debido al trabajo de campo, es posible identificar 3 categorías de referentes comprendidos en el trabajo de campo: 1) militantes asociados al Municipio, 2) exalumnos del Plan FinEs y 3) profesionales universitarios afines a carreras humanísticas.

*¿Y cómo te surgió la idea de ser referente?*

*Me lo propusieron.*

*¿Quién te lo propuso?*

*Me lo propusieron del Municipio.*

(Referente del Plan FinEs, militante, 2019)

*Bueno, yo soy Trabajadora Social. Licenciada en Trabajo Social, acá en la Universidad de Moreno. el tema de FinEs. Bueno, conocimos a Luis por medio de que acá en educación se había dado un, había como un voluntariado, fuimos con unas compañeras, voluntariado por el tema del analfabetismo. Nos presentamos varias compañeras y bueno y ahí surgió el tema de salir como una forma de práctica para obviamente nosotros en el sentido de educación y aparte para con el tema de la comunidad más que todo. Íbamos con Luis con un par de compañeros más, unos cuantos mayormente nos íbamos y. había un comedor también que fuimos acá por Villa Pose también estuvimos, estuvimos por varios barrios de acá de, de Merlo. Me acuerdo el de Villa Pose que estuvimos, charlamos con un, no sé si era una iglesia donde también nos ofrecimos nosotros acercamos y mencionamos si había posibilidades en estas iglesias para que se pueda dar el “FINES” también. “FINES” de primer año, o sea, de eh, para la escuela primaria. Las personas que no habían terminado la primaria. Bueno. estuve acá también el barrio Arco Iris bueno, mi barrio y también estuve enseñando acá a dos personas con el tema de “FINES” que también estuve dando clases acá cerca este también por el tema de la primaria personas que no saben leer y escribir; bueno esa era como una finalidad de cada uno de acuerdo lo que tenía sus posibilidades de si encontraba alguien que, que, que no este como es, no podía, o sea, no había hecho la primaria inclusive, eh que nosotros seamos partícipes de esta eh de darles alcance a que puedan terminar por ahí la primaria o guiarlos para alguna institución educativa donde puedan terminar la primaria..*

(Referente del Plan FinEs, Licenciada en Trabajo Social, 2019)

*Entrevistada: Yo hice mi secundario “FINES”.*

*Entrevistadora: Y te ofreciste como referente.*

*Entrevistada: Y no me ofrecí, si no que me, me dio la obligación y me gustó el tema, me vi obligada, porque en realidad, así como yo tuve la oportunidad de estudiar, de darle la posibilidad a otras personas porque la comunicación del boca a boca no llegaba muy, no era muy directa la información era muy escondida el tema “FINES”. O sea, no era para todo el mundo, no sea tan abierto porque la gente a veces también es mala, ¿no es cierto? No te da la información, a veces quizás te dice algo que vos no querés escuchar y no te interesa y realmente lo que querés interesar, no lo sabes.*

(Referente, Ex alumna del Plan FinEs, 2019)

En este punto, los motivos por el cual los referentes del Partido de Merlo forman parte de la política son múltiples. No obstante, lo más relevante radica en que la vocación de contribuir a la política se vincula con las trayectorias de cada referente, ya sea por haber

sido alumno del Plan FinEs y su necesidad de retribuir en su ejecución en miras a que otras personas tengan la oportunidad de acceder a ella; ya sea por su práctica profesional en el trabajo social a personas en condiciones de vulnerabilidad social. Tal como afirma Pastore (2010):

En el campo de la asistencia, el trabajo social tradicional opera sobre déficit e incapacidades de los usuarios. Colocarnos en la perspectiva que llamamos de “empresa social” significa cambiar esta actitud e invertir sobre las capacidades que hay que promover y valorizar, para utilizar estas capacidades en acciones y empresas sociales en relaciones que pertenezcan a la vida social real de los usuarios (pág. 5).

Desde este contexto, el Plan FinEs concebido como un programa de Educación Popular despliega la participación activa mediante servicios y actividades delegando la responsabilidad a los actores con adscripción partidaria a la representación municipal. En dicha participación se encuentra el *referente*, del cual son designados por el municipio en carácter de representación como figura de lealtad política.

El territorio como un espacio de construcción de identidad colectiva produce redes que se visibilizan en los barrios revalorizando la puesta en acto del plan. Esto supone la creación de nuevas formas de organización donde el territorio y lo comunitario se convierten en un espacio de práctica. De ahí que esto da cuenta de la inserción y visibilidad de los referentes como militantes municipales construyendo una red de funciones alternativas al cambio social en miras a ampliar la convocatoria del Plan.

*Y esto se reconstruye a través de todos los relevamientos que se hicieron, por ejemplo, a través de censos y actividades ¿Cómo es? Relevamientos oficiales como los que hemos hecho también desde organizaciones sociales. Porque es, todo lo que es la educación popular, en realidad no nace del Estado. En realidad, lo que activan esta, esta propuesta, que tiene que ver con la “pedagogía del oprimido” de Freire, son las organizaciones populares. ¿Sí? Políticas sociales que son las que después a partir del año 2003 logran proponer esta situación ante las autoridades y claro, hay que darse una política para solucionarlo, ¿no?, donde hay una necesidad y un derecho, en el problema, y esta necesidad de educación para estos sectores que nunca pudieron terminar una escuela primaria. Pero este rastreo, esta detección de la problemática.*

(Director de Abordaje Territorial y Políticas Educativas, Partido de Merlo, 2019)

En este punto, los representantes municipales ven la necesidad de compensar las trayectorias escolares reales (Terigi, 2010) del sistema educativo de jóvenes, adultos y adultos mayores, percibiendo que el Plan FinEs es una política anclada en la Educación Popular con experiencias educativas ampliando procesos formativos. O en palabras de la Pedagogía Social *“la educación, en efecto, no es solo un elemento pasivo que recibe los influjos de la sociedad, sino que es también un factor dinámico que actúa sobre ella reformándola o modificándola”* (Luzuriaga, 1993, pág. 33).

En el plano de sus funciones, los referentes aún no se encuentran amparados en un marco normativo. pese a desempeñar un rol central en la ejecución territorial de los FinEs, mediante el cual difunden y amplían la convocatoria del plan. Asimismo, garantizan el funcionamiento de las sedes en cuanto a conservar el nivel de matrícula previniendo el abandono de los jóvenes, jóvenes adultos y adultos mayores, como así también registran la asistencia de docentes y su vínculo con los alumnos recopilando a su vez documentación (DNI, partida de nacimiento, analíticos de estudios primarios, entre otros) de los estudiantes facilitando su proceso de inscripción<sup>33</sup> al plan. No obstante, dicho proceso se efectúa en el Municipio por medio de los Boca Única Distrital (BUD), dependiente de la DGCyE, quien es la encargada de inscribir y recepcionar la documentación orientando la oferta del plan a los jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas.

*Entrevistada:* Bueno, pero ahora está también la boca única, lo que se llama BUD, que la BUD es la encargada de inscribir a los alumnos, después de mandarlos a los determinados lugares, espacios donde se dictan las clases, eh...algunos que son abandonados, este los que son abandonados viste a veces retoman y vemos si van segundos, van terceros, y en el caso de primer año nosotros los ubicamos también donde está la propuesta de abrir los primeros años. Es todo un trabajo porque hay que hacer toda la grilla para sacar acto público, hay que ver dónde están los alumnos. Porque generalmente son 25 alumnos, pero si hay 15, o sea, hay que darle respuesta a esos 15.

(Inspectora Distrital, Partido de Merlo, 2019)

Esto conduce a comprender que los referentes, si bien comparten un conjunto heterogéneo de trayectorias y prácticas de intervención, con mayor o menor grado de formalización y niveles de asociatividad, se caracterizan por tener como rasgo distintivo los principios de la solidaridad, la participación democrática y el reconocimiento de la dignidad de los estudiantes para la satisfacción de necesidades educativas. Asimismo, en todos los

---

<sup>33</sup> Se destaca que, si bien los referentes actúan como soporte y ayuda al proceso de inscripción, no cuentan con autorización de la DGCyE para inscribir a jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas al plan.

casos tienen como propósito convertirse en un instrumento de inclusión social mediante la generación de trabajo y de ingresos para sus miembros, muchos de ellos fuera del mercado de trabajo (Coraggio, 2015).

En relación a estas perspectivas, diversas, matizadas, contradictorias, los testimonios de los referentes aluden a que la asunción de una multiplicidad de funciones y tareas que exceden las prescriptas para la “dimensión territorial” del Plan por parte de la conducción del sistema educativo provincial (AAVV, 2018). Producto de la superposición de acciones entre los diferentes actores del plan, los Referentes del Partido de Merlo construyen un *acto cooperativo*, debido a: 1) atender necesidades individuales comunes; 2) ausencia de finalidad de lucro; 3) basarse en un principio de solidaridad; 4) integración social y 5) bienestar general. (Cuesta, 2003, pág. 2) y 6) se organizan y toman decisiones bajo formas democráticas y participativas (Vázquez, 2010, pág. 2).

De este modo, es como las organizaciones locales, representadas por medio de los referentes del Partido de Merlo resignifican su función laboral “ad honorem” atendiendo múltiples demandas sociales y municipales, tales como la falta de espacios áulicos, equipamiento e infraestructura, que la gestión provincial y municipal no pueden resolver por sí mismas.

*El referente no tiene sueldo, el referente lo hace “ad honorem”*  
(Referente del Plan FinEs, 2019)

*No nos pagan, nosotros lo hacemos por eso te digo, desde el amor a la vocación y por eso muchos también se abrieron, muchas compañeras.*  
(Referente del Plan FinEs, 2019)

En este sistema compuesto por responsabilidades existen múltiples intereses que conllevan a conflictos y tensiones en el entramado de la red entre inspectores-coordinadores-referentes frente a la puesta en acto de la política. Tensiones y conflictos con las autoridades educativas hacia los referentes ejemplificadas en expresiones<sup>34</sup> tales como: “no tienen ni voz ni voto” (Inspectora Distrital, Partido de Merlo, 2019), “no forman parte del sistema de la política” (Coordinador Distrital, Partido de Merlo, 2019), “no está formado para tareas administrativas” (Coordinador, Partido de Merlo, 2019), “no sos profesor para dar clases” (Subsecretario de Educación, Partido de Merlo, 2019), entre otras.

---

<sup>34</sup> Tales expresiones fueron recopiladas de las entrevistas realizadas a los referentes del Plan que se desempeñan en el Partido de Merlo.

Todas ellas devalúan el rol del referente en su contribución personal y laboral en la puesta en acto de la política.

*Entrevistadora: ¿Y qué relación mantienen ustedes como referentes con los inspectores?*

*Entrevistada: En realidad nada, mínimo con los inspectores ya te digo si llegan a una sede de "FINES" al referente no lo registran, el referente es como un portero en la escuela o menos todavía, yo lo siento así, mucho menos.*

(Referente del Plan FinEs, 2019)

El reconocimiento a su tarea la encuentran en aquellos que los nombran o convocan a ser parte de FinEs:

*Entrevistadora: ¿Y se sienten reconocidos por parte de las autoridades sean Municipales o Provinciales o Nacionales con respecto a su trabajo?*

*Entrevistada: Municipales sí, porque ellos nos dan todos los recursos que necesitamos como referentes, y la contención como un referente que a veces uno no sabe para dónde disparar, y la parte Provincial en realidad no nos reconoce, ellos no, no nos reconoce. Porque el referente está trabajando, trabaja gratis no trabaja con un sueldo, hace el trabajo como un militante o como un referente social que sale a caminar el territorio, a buscar los alumnos.*

(Referente del Plan FinEs, 2019)

*Entrevistadora: Y ustedes hacen una tarea asistencialista.*

*Entrevistada: Exacto, nos tienen para eso. Y no nos reconocen, porque si va un coordinador a la sede, que me pasó, que me pasó, a mí mi marido, mi marido de hecho sigue con una comisión que ya se recibe que es del barrio, la escuela primaria 51 del barrio El Ceibo. Él está terminando con una comisión para que no abandonara esa gente, van los coordinadores a veces no son allegados nuestros, con la inspectora y desautorizan todo lo que el referente tiene organizado en la escuela con los alumnos, o en la sede. Porque para ellos no sos nadie y el trabajo en territorio lo hacemos los referentes, porque nosotros buscamos a la gente para que sean, para que vengan a estudiar.*

(Referente del Plan FinEs, 2019)

En sus relatos se manifiesta también la necesidad de ser reconocidos en su trabajo territorial, no solo por parte del Estado Provincial, sino también por el área de desarrollo social:

*Del Municipio sí interaccionamos con otras políticas, hasta donde se puede, sí. Con Desarrollo Social uno interactúa mucho porque la mayoría de los alumnos tenemos problemática como violencia de género, problema de adicciones. Entonces ahí nos tenemos que referenciar sí o sí con el área de Desarrollo Social del Municipio. porque son todas problemáticas bastante sensibles. Pero después ¿si nos resuelven algo tanto Provincia como Nación? No, nada. Nada, ni una tiza, porque por ejemplo yo y la mayoría de los referentes que han empezado con las*

*comisiones de "FINES", ni pizarrón teníamos. Porque yo en la sede donde estaba que era una unidad básica, fue el concejal que consiguió pizarrones, compro tizas, borradores, porque al principio con los mismos afiches políticos que teníamos, los poníamos del lado que tenía la cara del lado de blanco, lo pegaba, yo agarraba lo pegaba en un vidrio con cinta y ahí los profes le compraban los fibrones. Los profes no podían escribir y dar las clases, no teníamos casi ni banco, ni sillas. Ahora el Municipio colabora con esos temas, no puede abarcar todo, porque lamentablemente el Municipio no puede abarcar todo. Todos los referentes primero vienen y se refieren acá a la Subsecretaría de Educación, y de acá se eleva la problemática para Desarrollo Social.*

(Referente del Plan FinEs, Partido de Merlo, 2019)

Frases tales como “acá nos empujan, nos tiran mensajito”, “chicos ¿Qué pasa que están faltando?” constituyen los relatos por parte de los alumnos.

Para lograr la incorporación al sistema educativo de jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas se requiere una organización conjunta de los referentes tanto para la elaboración de actos de colación, aperturas de sedes, entre otras actividades mencionadas previamente en el presente capítulo, los Referentes del Partido de Merlo están organizados en la red social Facebook.

*Merlo es grande. No. No, no lo cubrimos, no, ya te digo en el en el tiempo, en el 2016 éramos 40, yo armé tenemos una página se llama referentes de Merlo. En Facebook, sí lo arme yo la página...*

*¿Pública o privada?*

*Es pública. Sí, sí, o sea, manejo yo la página, porque yo la armé. Referente Merlo dice “Sí, referentes de Merlo”.*

(Referente del Plan FinEs, Partido de Merlo, 2019)

Los fenómenos culturales no se producen ni generan de manera autónoma ni independiente de la realidad existente, sino más bien se hallan íntimamente conectados con las relaciones sociales. La noción de red social implica un proceso de construcción permanente tanto individual como colectiva. Es un sistema abierto, multifacético, que a través de un intercambio dinámico entre los integrantes de un colectivo (familia, equipo de trabajo, barrio, organización, entre otros) y con integrantes de otros colectivos, posibilitan la potencialización de los recursos que poseen y la creación de alternativas novedosas para la resolución de problemas o la satisfacción de necesidades (Dabas, 1998, pág.42).

En conclusión, los referentes se convierten en soportes o posibilitan alternativas educativas, asociados a procesos mediante el cual los jóvenes, adultos y adultos mayores buscan sostenerse o ser sostenidos en sus vidas sociales y educativas mediante relaciones afectivas (Martucelli, 2007).

## **La Finalización de Estudios Primarios y Secundario como materia prima del futuro**

Resta indagar los sentidos atribuidos a la importancia de finalizar la educación obligatoria por parte de los jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas. La pregunta central por la gira todo nuestro análisis es *¿Por qué crees que importante terminar tus estudios obligatorios?*

Es importante destacar que los testimonios de los jóvenes y adultos acerca de la importancia sobre la finalización del secundario han sido homogéneos. Los sentidos atribuidos a la finalización del secundario forman parte de los mitos fundacionales y tradicionales asignados a la educación desde sus orígenes. Abordar las significaciones de los actores acerca de su experiencia institucional no supone replicar literalmente lo que dicen. La cuestión de los sentidos sobre la escuela no está en la transparencia del discurso que un grupo de jóvenes y adultos formula, sino es la construcción interpretativa que supone inscribir lo dicho en un contexto más amplio de significación (Duschatzky, 1999, pág. 12).

En la tradición sociológica existe una concepción ligada a la “subjetividad” del agente como individuos dotados de conciencia, en donde elaboran estrategias, proponen objetivos, defienden intereses, poseen esquemas de percepción y de entendimiento de la realidad; pero por otro lado existe una concepción vinculada a reglas, recursos donde determinan sus prácticas. Esto significa que el alumno (por ejemplo) no actúa en un vacío social, ni tampoco solamente lo que realiza en el aula forma parte de sus propios valores e intereses, ya que se halla situado en un contexto en donde influyen tanto la cantidad y la calidad de los recursos disponibles, como también las normas y reglas propias del ámbito que regulan la actividad educativa.

Tenti Fanfani (2000) afirma que hoy en día la escuela no se asocia automáticamente con ascenso social; se la ve como una condición básica, necesaria, aunque no suficiente, para la reproducción del lugar social ocupado por la familia de origen, es decir, no actúa como un camino de social, sino como un estabilizador. Sin embargo, en el trabajo de campo realizado en el marco de esta tesis, los sentidos tradicionales asignados a la finalización de la escuela secundaria aluden a la valorización que le otorgan a la educación como un camino de movilidad social ascendente, la obtención de un trabajo, la posibilidad de poder continuar con estudios superiores (universitarios/ terciarios).

### *Seguir estudiando en la universidad o terciario...*

Uno de los sentidos atribuidos a la finalización de los estudios obligatorios se encuentra ligado a continuar con los estudios en el nivel superior tanto terciario como universitario. Aquí se puede observar que pese a todas las problemáticas por la que atraviesa la educación en general, la educación media sigue siendo el paso previo e indispensable para ingresar a niveles superiores de educación. Esto se encuentra reflejado en los relatos de los alumnos que han sido transcriptos en/a lo largo de este capítulo bajo la articulación del municipio con instituciones superiores terciarias y universitarias a nivel local.

Dichas afirmaciones permiten visualizar que las expectativas de ingresar a la educación superior no responden únicamente a los sectores de clase alta como ocurría en los momentos fundacionales de la educación media y gran parte del siglo XX, sino más bien abarca a la visión de futuro de todos los sectores sociales.

Puntualizando la mirada sobre la importancia de la finalización del secundario por parte de los alumnos se destaca el papel central que ejerce en la habilitación de las expectativas posibles para los jóvenes y adultos.

### *Trabajar...*

Otro sentido atribuido por los jóvenes y adultos a la importancia de finalizar el nivel secundario se halla ligado a la cuestión de acceder a un trabajo. Se complementa en los testimonios recabados para lograr obtener un empleo y así poder tener un futuro mejor.

Comprender las implicancias de la flexibilización y precarización laboral, junto con la individualización de lo social y la transformación del lugar del Estado, son centrales para analizar las necesidades, acciones y expectativas individuales y sociales del presente. Si el empleo ya no es estable, la búsqueda de trabajo es una tarea que se repite a lo largo de la vida, para la cual se la presenta como un espacio necesario para capacitarse, “actualizarse”, y aprender cómo mostrar esas “capacidades” cada vez (Llinás, 2003: 19).

Los jóvenes, adultos y adultos mayores atribuyen una alta valoración a la finalización del secundario como el sentido brindado a dos esferas de la experiencia: la personal y la institucional. La esfera institucional se halla ligada a las huellas que el Plan FinEs deja en los alumnos como aquel espacio de crecimiento tanto personal como profesional. Para muchos jóvenes y adultos mayores “la finalización de los estudios obligatorios es el

pasaje al reconocimiento social, es la posibilidad de experimentar otra sociabilidad y es la entrada de nuevos soportes discursivos” (Duschatzky, 1999, pág. 81).

Lo afirmado por Duschatzky (1999) coincide con las respuestas brindadas por los entrevistados en la presente investigación, ya que el Plan FinEs es percibido y valorado en relación a los diplomas que son otorgados y que resultan útiles para la vida, ya sea para poder conseguir un trabajo, el poder continuar con algún estudio superior. Todo esto alude a un reconocimiento social, en miras a poder ascender socialmente. No es que el paso por las trayectorias reales (Terigi, 2008) ofrezcan a los jóvenes, adultos y adultos mayores la certeza de integración socioeducativa, pero les posibilita “producir aberturas, traspasar fronteras simbólicas” (Duschatzky, 1999, pág. 81).

La biografía, historias y relatos de vida constituyen géneros narrativos en los cuales se cruzan perspectivas y estilos provenientes de diversas disciplinas [...] que conectan entre sí “yos” individuales que interactúen en familias, grupos e instituciones (Sautú, 1999, pág. 21). Para los entrevistados participar de la cultura escolarizada se convierte en una oportunidad de reconocimiento, que tiene dos aristas: por un lado, a nivel personal el “no repetir el ejemplo de sus padres”, “cumplir con mi asignatura pendiente” “porque hoy tengo disponibilidad horaria, siempre trabajé desde muy chico”; y por otro lado la articulación con el trabajo formal “la posibilidad de obtener un empleo mejor” constituyendo un universo que nombra a los jóvenes, adultos y adultos mayores como sujetos sociales y por tanto portadores de derechos. Esto significa que la finalización de los estudios obligatorios no sólo es atribuida únicamente como proveedora de derechos o como medio de progreso y ascenso social, sino que además se les presenta a los jóvenes, adultos y adultos mayores como un espacio de socialización con el mundo exterior.

El Plan FinEs adquiere sentido para el sujeto cuando la experiencia escolar entra en el horizonte de sus expectativas de vida (Jauss, Hohendhal e Iser; en Duschatzky (1999)). Experiencias reflejadas al darse cuenta de que uno puede aprender, lograr cambios en la situación en la que se encontraba, sentir que esos logros son importantes para otros (Nobile, 2011), va otorgando sentido a su trayectoria escolar interrumpida. Trayectorias que se convierten en un proceso sistemático de participación de prácticas populares al proceso educativo conformándose el plan como una red de integración socioeducativa.

## Conclusión

*"El caracol construye la delicada arquitectura de su concha añadiendo una tras otra las espiras cada vez más amplias; después cesa bruscamente y comienza a enroscarse esta vez en decrecimiento, ya que una sola espira más daría a la concha una dimensión dieciséis veces más grande, lo que, en lugar de contribuir al bienestar del animal, lo sobrecargaría. Y desde entonces, cualquier aumento de su productividad serviría sólo para paliar las dificultades creadas por esta ampliación de la concha, fuera de los límites fijados por su finalidad. Pasado el punto límite de la ampliación de las espiras, los problemas del sobrecrecimiento se multiplican en progresión geométrica, mientras que la capacidad biológica del caracol sólo puede, en el mejor de los casos, seguir una progresión aritmética".*

**Ivan Illich**

El desarrollo de la presente tesis consistió en analizar el ciclo de política del Plan FinEs en el Partido de Merlo, Gran Buenos Aires, indagando el contexto de influencia y producción del texto y el contexto de la práctica, en diálogo con políticas transversales al nivel educativo y sociales en la constitución de nuevas redes de integración que suponen nuevas estrategias de configuración territorial.

Las normas y las resoluciones establecidas en legislaciones del sistema educativo nacional y provincial se fijan en acuerdos y desacuerdos modificando y articulando organismos gubernamentales con la sociedad civil. Esto permite considerar nuevas formas de control, decisión y representación del ámbito local frente a la pirámide jurídica. El Plan FinEs tiene su focalización en aquellos jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas apelando a espacios de poder entre áreas gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil creando *redes socioeducativas*. Tal como afirma Giovine (2015):

En tal sentido, va cobrando significatividad en el análisis de las políticas educativas la posibilidad de reconstruir -o deconstruir- la trama de sentidos a través de la cual se constituyen creencias, valores y representaciones acerca de determinadas nociones de educación, escuela, alumno, docente, otras instituciones educadoras y cuál es el arte de gobernarlos. Así se amplía el qué de la Política Educativa, abriendo nuevos caminos hacia la

indagación de cómo determinados lenguajes –como por ejemplo el de calidad, de participación o de inclusión- penetran en el discurso educativo y estructuran regímenes de verdad, pudiendo considerarse a las políticas como discursos prácticos “en competición” (pág. 115).

La multiplicidad de estas *redes socioeducativas* comprende un *efecto caracol* generando nuevas capas formales enmarcadas en la red burocrática del sistema educativo y nuevas capas de carácter informal donde se adicionan redes informales, aun no reconocidas ni valoradas por el sistema. Esto conduce a la multiplicidad de actores sociales con diferentes lógicas e intereses, actuando en el funcionamiento de la política generando simultáneamente contradicciones en el contexto de formulación y de la práctica. Es decir, a mayor cantidad de actores sociales gubernamentales y no gubernamentales se produce mayores tensiones y conflictos difíciles de circunscribir en su funcionamiento.

Indagar al Plan FinEs desde un plano socioeducativo conlleva a múltiples miradas y sentidos diversificados desde sus inicios. Actores y acciones que desde la normativa aparecen regulados por medio de resoluciones y circulares técnicas con el fin de preservar lineamientos disciplinados bajo una escala vertical que se van diluyendo y diversificando en el territorio tanto en su contexto de la influencia como de la práctica. Esto conlleva a que la reconceptualización de la política en el territorio se impregna mediante la relocalización de los modos en que se territorializa la política en el Partido de Merlo y la redistribución de las sedes y recursos humanos, materiales y simbólicos utilizados para llevarla a cabo.

En el contexto de formulación de la política del Plan FinEs se encuentran un conjunto de normativas del Ministerio de Educación de la Nación y la DGCyE. Sin embargo, en el contexto de la práctica, el Municipio crea sus propias normativas paralelas al aparato burocrático nacional y provincial. Así es como se introducen “*dispositivos de trabajo con la comunidad*” (Giovine, 2012) involucrando actores sociales, educativos y políticos que cubren funciones tanto técnicas-administrativas como técnicas-pedagógicas en los CENS, la UEGD y el Consejo Escolar, como canales distritales de conducción.

Además, se instituyen redes mixtas entre la sociedad civil y ministerios de la Provincia y la Nación, constituyéndose como mediadores entre la escolarización formal o común y otras vías paralelas al sistema educativo que conforman sedes de anclaje comunitario. Estas redes mixtas están permeadas por múltiples relaciones de unificación y discrepancias políticas entre el municipio-inspectores-coordinadores-referentes y alumnos. La

figura del referente enmarcado en un estatuto *sui generis* no forman parte de la estructura jerárquica de la Dirección General de Cultura y Educación, pero se constituyen en actores centrales en la puesta en acto del plan.

Múltiples espacios territoriales e institucionales cohabitan en el Partido de Merlo en el marco de relaciones entre la política nacional y provincial con conflictos y ambivalencias entre ambos niveles de gobernanza, transfiriendo al municipio un margen significativo de poder con un rol activo y protagónico en el desarrollo de sus políticas públicas.

La importancia del desarrollo local no puede ser considerada como un proceso independiente del desarrollo nacional. Plan FinEs como política socioeducativa es objeto de múltiples intervenciones de desarrollo local. A causa de esto, el Plan FinEs, desde el marco de una nueva generación de políticas no es concebido como la territorialización de la política desde el centro, sino más bien como una política territorial con gobernanza multinivel (nacional, regional, local) de desarrollo económico y capital simbólico-social. Su incidencia se considera en todo el ciclo de su trayectoria local promoviendo estrategias de articulación nacional y provincial. Sin embargo, la territorialización de la política forma parte desde el centro para la creación de nuevos actores, recursos humanos y financieros, pero la articulación proviene desde el territorio asegurando competencias y estrategias de desarrollo local.

El municipio como actor principal de regulación multinivel, condiciona la política obligándose a atender las demandas de los ciudadanos tensionados por la situación de crisis y reestructuración económica a nivel nacional y provincial. Estas tensiones “desde arriba” y “desde abajo” corresponde a las particularidades que asumió la descentralización y reforma del Estado que tuvieron lugar en la década de los '90, con estrategias de inclusión mediante programas definidos a nivel nacional, pero ejecutados territorialmente.

Desde el origen del Plan FinEs, las autoridades territoriales- municipales del Partido de Merlo están atravesadas por una configuración heterogénea tanto en la extensión territorial como en la articulación con actores políticos y sociales. La transición entre el período gubernamental del Plan, en el municipio analizado, estaba dominada por la gestión municipal con sus secretarías liderando su funcionamiento en la ejecución del plan. Desde 2016, se produce una articulación entre el municipio por medio de la Subsecretaria de Educación local con el proceso de gestión de autoridades por parte de la Dirección de Educación de Adultos de la Provincia. Esto supone reafirmar que las autoridades del gobierno bonaerense pretenden ejercer un mayor control bajo la centralización la gestión de

la política con nuevos lineamientos jurídicos-legales acompañado de nuevas autoridades pedagógicas y administrativas que pretenden otorgarle mayor poder decisional a la estructura local del sistema educativo.

La particularidad del Plan FinEs es el debilitamiento continuo que presentan los actores políticos y sociales en su proceso de transición a lo largo del ciclo de la política, debido a que todo cambio de gestión con diferente signo político-partidario conduce al surgimiento de nuevos escenarios, vinculaciones y figuras, generando impactos en el plan reflejados en afirmaciones como:

*En el medio el programa, que va, que viene, que sube, que baja, que toma seriedad y que no lo toma y todo esto demuestra que de alguna manera no tenemos una mirada de país serio a futuro, de país serio con objetivos concretos, que venga y que venga esto tiene que seguir igual*

(Subsecretaría de Educación de la Municipalidad de Merlo, 2019)

En el marco de los derechos vulnerados de los jóvenes y adultos con trayectorias escolares interrumpidas, el Plan FinEs actúa como un umbral de protección social pública mediante programas transversales, principales figuras jurídicas, que trascienden el espacio escolar, cuya meta abarca distintas condiciones de promoción de la salud, de la educación, la cultura y del trabajo, tal como la Feria del Libro. Notoriamente, son programas focalizados dirigidos hacia la conducción de una población objetivo, reflejándose en “Hacemos Trabajo”, “Secundario con oficios” y “Merlo Inclusión para Adultos Mayores”, entre otros. Las políticas sociales y educativas se expresan discursivamente en cuestiones socioeducativas que pretenden/intentan favorecer a las familias promoviendo nuevas pautas y estándares de vida y, a su vez, la intervención de políticas que aseguren el desarrollo integral individual y colectivo de las personas.

Los escenarios políticos y locales resignifican en las grandes metamorfosis sociales y económicas atravesadas a lo largo del siglo XXI transformando las técnicas de gobierno. Es decir, si bien los intentos de atender a las demandas de los ciudadanos locales se encuentran vigente en las autoridades municipales, no existe un marco legal expresados en convenios que acrediten tales alianzas; solo quedan diluidas en las palabras y pactos transitorios entre los actores políticos y sociales.

El Plan FinEs se construye así en un *dispositivo* superando la visión asistencialista y brindando un sistema de protección y promoción de los derechos, ante la extensión de la educación obligatoria para los sectores más vulnerados que han experimentado interrupciones en su trayectoria escolar. Así es como la vulnerabilidad de los sujetos que no pueden salir por sí solos de su condición, supone la intervención del Estado y de la sociedad

-como microcomunidades de integración. Todas las instituciones que envuelve al Plan FinEs se hallan en un entramado sociohistórico que las convierte en sujeto y objeto de múltiples interpelaciones que redefinen las relaciones sociales y políticas entre el Estado (nacional, provincial y municipal) y el sistema educativo.

Nuevas reglas, organismos, financiamientos y prácticas modifican en la Educación de Adultos sus formatos tradicionales generando otros que atiendan a aquellas trayectorias escolares interrumpidas atravesadas por un malestar que puede resumirse en cierta sensación de incertidumbre, desconcierto, extravío, y que suele ser definido en tanto “crisis” (Greco, Pérez y Toscano, 2008). Por tal razón, abordar lo socioeducativo como trabajo social y como sistema educativo ampliado conduce a comprender las dificultades y tensiones en la red frente a lógicas partidarias, asistencialistas, restitutiva de derechos y del trabajo social solidario (Giovine y Martignoni, 2014; en prensa) expresado en un “*no trabajar para las personas, sino con las personas*” (Pastore, 2010).

La red de integración socioeducativa en el Plan FinEs es el resultado de la multiplicidad de actores municipales, provinciales y nacionales, adquiriendo el territorio el protagonismo de la comunidad como territorio de gobierno (Rose, 2007, De Marinis, 2011) con sus dimensiones identitarias y culturales.

No obstante, en el discurso oficial de los actores provinciales las tareas de educar son únicamente para las instituciones de escolarización que forman parte y están reguladas por la DGCE, es decir, los CENS. Ir más allá del discurso oficial, implica enmarcar al Plan FinEs como parte de la Educación Popular incentivando la participación con nuevos formatos que trascienden no solo al sistema educativo formal sino también a la distribución del poder de los sujetos en el acceso público de la educación.

En este contexto, la política Plan FinEs incrementa las posibilidades de inclusión de públicos excluidos previamente del sistema educativo promoviendo la relevancia cultural-social para el ejercicio de los jóvenes, adultos y adultos mayores comprendidos como ciudadanos de derechos. Tal relevancia en el ejercicio de la práctica cultural-social se encuentra reflejada en el Municipio considerado como el “Ateneo” del Plan FinEs con un poder centralizado mediante un ordenamiento espacial de las responsabilidades en su gestión atendiendo a las necesidades de la población en el ámbito local.

El Plan FinEs es una política que oscila entre la Educación Popular como práctica social e histórica atravesada por múltiples dimensiones de la realidad (imaginarios colectivos, representaciones y valores culturales, experiencias compartidas, entre otras) (Torres, 2000) y la Educación Formal, del cual se amolda y diversifica sus propuestas

para adaptarse a las características de la población que atiende. Para ello forma una trama que penetra en los barrios y asume así el carácter transversal que define a lo socioeducativo, como así también propicia la intersectorialidad y la co-responsabilidad conformando *Redes de Integración* que, tal como se ha trabajado a lo largo de esta tesis y recuperando a Núñez (1999) articula diferentes niveles de responsabilidad del estado (*nacional, provincial y local*) que llevan a cabo diferentes acciones, pero que si bien intentan articularse, a veces se superponen, entran en conflicto, se invisibilizan o se ignoran.

## Referencia Bibliográfica

**AAVV (2019).** Educación de Adultos: CENS. Provincia de Buenos Aires. Recuperado en: <https://educacionadultos.com.ar/cens/>

**AAVV (2019).** Los Adultos Regresan a la Escuela. *Revista Anales de la Educación Común* 5. DGCyE Provincial de la Comunicación. Recuperado en: [http://www.abc.gob.ar/sites/default/files/anales\\_5.pdf](http://www.abc.gob.ar/sites/default/files/anales_5.pdf)

**AAVV (2010).** Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos. ISBN 978-92-820-3074-5. Hamburgo, Alemania. Editorial: Global Reporton Adult Learning and Education, UNESCO. Recuperado en: [http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/AdultEducation/es/GRALE\\_spanisch.pdf](http://uil.unesco.org/fileadmin/keydocuments/AdultEducation/es/GRALE_spanisch.pdf)

**AAVV (2015).** Prácticas Pedagógicas y Políticas Educativas. *Investigaciones en el territorio bonaerense*. UNIPEE, Editorial Universitaria, Buenos Aires.

**Arocena, J. (1997).** “El desarrollo local frente a la globalización”, en García Delgado, Daniel (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad en la Argentina*, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA, Buenos Aires.

**Alburquerque, F. (1999).** “Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina”, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

**Altschuler, B. (2003).** "Las teorías del desarrollo y el surgimiento de las teorías sobre desarrollo local y endógeno". Versión revisada Tesis de Maestría "Dificultades y oportunidades del desarrollo económico local en Argentina", Capítulo 1. Universidad Internacional de Andalucía.

**Altschuler, B. y Casalis, A. (2006).** “Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo”, en: García Delgado, Daniel y Luciano Nosetto,

(comps.) (2006) El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos, Colección Transformaciones, CICCUS-FLACSO, Buenos Aires.

**Ander-Egg, E. y Cuevas, M. (2017).** Desarrollo local, acción municipal y trabajo comunitario. Ediciones: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche. Buenos Aires.

**Alulicino, C y Langou, G. (abril de 2012).** La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales. Programa de Protección Social. Área de Desarrollo Social. CIPPEC. Recuperado en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2454.pdf>

**Arroyo, D. (2002).** Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina. FLACSO.

**Arroyo, D. (2011).** “El rol de los gobiernos locales en la formulación de proyectos”. Documento de guía. Mimeo.

**Ball, S. (1990).** Politics and policy making in education: explorations in policy sociology. London: Routledge.

**Bertranou, J. y Isuani, F. (2016).** Elementos para la caracterización del patrón de producción de políticas públicas (PPPP) de la provincia de Buenos Aires. En AAVV (2016), ¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires (pp. 85-120). Buenos Aires, Ediciones UNGS.

**Blanco, J. (2009).** Redes y Territorios: articulaciones y tensiones. En Schmitte, Stella Maris (comp.). La geografía ante la diversidad socio-espacial contemporánea. Santa Rosa, Universidad Nacional de La Pampa.

**Boisier, S. (2000).** “Desarrollo Local ¿de qué estamos hablando?”, Cuadernos regionales n°1, Universidad de Talca, Santiago de Chile.

**Bordoli, E. (2012).** “Las políticas de inclusión educativa y los gobiernos progresistas. El caso uruguayo: algunos elementos analíticos para comprender los procesos políticos y educativos actuales” En Montiel y Oliva *Educación, gobierno e instituciones en contextos*

*diversos*. L.A.E. - Laboratorio de Alternativas Educativas, San Luis. Recuperado en: [http://lae.unsl.edu.ar/Ediciones/Libros\\_Electronicos/libro\\_educ\\_gob\\_montiel.pdf](http://lae.unsl.edu.ar/Ediciones/Libros_Electronicos/libro_educ_gob_montiel.pdf)

**Camilloni, A. (2008)**. El concepto de Inclusión Educativa: Definición y Redefiniciones. ISSN 1982-3207. Revista Políticas Educativas, v. 2, N°1, p1-12, Brasil. Recuperado en: <http://www.uepc.org.ar/conectate/wp-content/uploads/2014/05/Camilloni.pdf>

**Castel, R. (2003)**. La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido? Editorial: Manantial, Buenos Aires.

**Castel, R. (1997)**. La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado. Buenos Aires, Editorial: PAIDOS.

**Casalis, A. (2019)**. "La economía social como subsistema y sus aportes al desarrollo local en el marco del desarrollo". Editorial: Mimeo, Buenos Aires.

**Chiara, M.** "Gestión Pública Participativa: espacio estratégico para orientar las políticas sociales hacia el desarrollo local". Ponencia presentada en el II Seminario Nacional: Fortaleciendo la relación Estado – Sociedad Civil para el desarrollo local. CENOC - CEDES UNGS, noviembre de 2003.

**Coraggio, Jose Luis (2013)** "La economía social y solidaria, y el papel de la economía popular en la estructura económica" en: "La economía Popular y Solidaria. El Ser Humano Sobre el Capital", Quito, Ecuador, pp 21-47. [https://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/La%20economia%20Popular%20y%20Solidaria%20El%20Ser%20Humano%20Sobre%](https://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/La%20economia%20Popular%20y%20Solidaria%20El%20Ser%20Humano%20Sobre%20)

**Dabas, E. (1998)**. Redes Sociales, Familias y escuela. Ediciones: Paidós, Buenos Aires.

**D'Amico, M. V. (2016)**. La definición de la desigualdad en las agendas recientes de los organismos internacionales para América Latina. Rev. colomb. soc., 39(1), pp. 221-240. Recuperado en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rcs/v39n1/v39n1a11.pdf>

**Dirección General de Cultura y Educación.(2018).**Diseño Curricular de Educación de Primaria de Adultos. Programa Bonaerense de Alfabetización. Dirección de Educación de Adultos. Recuperado en: <https://educacionadultos.com.ar/wp-content/archivos/2019/03/PBA-Ser-Parte-SEGURO.pdf>

**Dubet, F y Martucelli, D. (1996).** En la Escuela. *Sociología de la experiencia escolar*. Editorial Losada, Buenos Aires.

**Duschatzky, S. (1999).** La escuela como frontera. Reflexiones sobre la experiencia escolar de jóvenes de sectores populares. Editorial: Paidós, Buenos Aires.

**Dussel, I. (2005).** Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la argentina de hoy p. 85- 115. En: TEDESCO, Juan. ¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?. Editorial: IPE- UNESCO, Buenos Aires.

**Dubet, F. (2011).** Repensar la justicia social contra el mito de la igualdad de oportunidades. Editorial: Siglo XXI, Buenos Aires.

**Feldfeber, M y Gluz, N. (2011).** Las políticas educativas en Argentina: herencia de los 90, contradicciones y tendencias de “Nuevo Siglo”. Recuperado en: [http://cippec.org/ma-peal/wp-content/uploads/2014/05/Feldfeber-y-Gluz-Las\\_pol%C3%ADticas-educ-en-Ar-gentina.pdf](http://cippec.org/ma-peal/wp-content/uploads/2014/05/Feldfeber-y-Gluz-Las_pol%C3%ADticas-educ-en-Ar-gentina.pdf)

**Freire, P. (2007).** La educación como práctica de la libertad. Editorial: Siglo XXI. Montevideo.

**García-Huidobro, J. (1994).** Los cambios en las concepciones actuales de la educación de adultos. En: **García-Huidobro, J**, La educación de Adultos en América Latina ante el próximo siglo. Bogotá, Colombia, 1992 Recuperado en: [http://www.unesco.org/education/pdf/251\\_59.pdf](http://www.unesco.org/education/pdf/251_59.pdf)

**Gallicchio, E (octubre 2010).** El desarrollo local: ¿territorializar las políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. Revista de Desarrollo Económico

Territorial, ISSN 2602 8239, pp. 1-23. Recuperado en <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/view/933>

**Giovannini, M. (2008).** Consejos Escolares de la Provincia de Buenos Aires. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata. Recuperado en: <https://www.academica.org/000-096/489>

**Giovine, R. (2016).** El oficio de enseñar política educativa: desplazamientos políticos y epistemológicos en los programas de formación docente universitaria en Argentina. En Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa, n° 1 vol. 2, pp. 451- 476. Recuperado en: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/10475>

**Giovine, R. (2012).** El arte de gobernar al sistema educativo: discursos de estado y redes de integración socioeducativas. Editorial UNQ, Bernal, Provincia de Buenos Aires.

**Giovine, R y Martignoni, L. (2010).** Políticas educativas e instituciones escolares en Argentina. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

**Greco, M, Pérez, A y Toscano, A (2008).** Crisis, sentido y experiencia: conceptos para pensar en prácticas escolares. En: BAQUERO, Ricardo. Construyendo posibilidad: apropiación y sentido de la experiencia escolar. Ediciones: Homo Sapiens, Buenos Aires.

**Ierullo, M. (2010).** El proceso de consolidación de los programas de asistencia alimentaria en la argentina (1984-2007) en Clemente, Adriana (coord.) “Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza”, Editorial Espacio y Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires, 2010

**Krichesky, M. (2012).** Educación Secundaria para jóvenes y adultos. Aportes acerca de la oferta, sus alcances y principales indicadores. Recuperado en: [http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dirinv/pdf/2013/01\\_Estado\\_de\\_situaci.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dirinv/pdf/2013/01_Estado_de_situaci.pdf)

**Llinás, P. (2008).** Sentidos e imaginarios de la experiencia escolar. Un análisis de las percepciones de los alumnos sobre la escuela en cuatro jurisdicciones argentinas. Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación. FLACSO, Buenos Aires.

**Menchon, N. (2015).** Las problemáticas político-educativas de los Bachilleratos populares de Capital Federal y Provincia de Buenos Aires. Beca CICPBA.

**Minujin, A. y Somigliana, H. (1984).** La Pobreza en Argentina. Buenos Aires, República Argentina: Ed. INDEC.

**Miranda, E. (2014).** Contribuciones de Stephen Ball a la investigación sobre políticas educacionales como campo teórico. II Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Políticas Educativas. Brasil.

**Puiggrós, A (1996).** Qué pasó en la Educación Argentina. Desde la Conquista hasta el Menemismo. Editorial Kapelusz, Buenos Aires.

**Rivas, A. (2014).** Gobernar la Educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas. Editorial Granica, Buenos Aires.

**Shavit, Yossi, Arum, Richard y Adam Gamoran (eds.) (2007).** *Stratification in higher education. A comparative study.* Stanford University Press, Stanford.

**Sojo, A. (2007).** La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. Revista de la CEPAL, N°91. Recuperado en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11173-la-trayectoria-vinculo-politicas-selectivas-la-pobreza-politicas-sectoriales>

**Sordini, V. (7 de octubre de 2016).** La cuestión alimentaria como cuestión social. Los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001 en Mar del Plata, Argentina. CONICET- Universidad Nacional de Mar del Plata. Recuperado en: <https://revistas.um.es/azarbe/article/view/262571/198771>

**Tello, C. G. (2015).** Los objetos de estudios de la política educativa / César G. Tello. - 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Autores de Argentina. Libro digital, EPUB. Recuperado en: <http://panorama.oei.org.ar/dev/wp-content/uploads/2017/05/Los-objetos-de-estudio-de-la-politica-educativa.pdf>

**Terigi, F. (junio de 2008).** Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: porqué son necesarios, porqué son tan difíciles. Propuesta Educativa 29, ISSN 1995-7785, FLACSO, Argentina. Recuperado en: [http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier\\_articulos/19.pdf](http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier_articulos/19.pdf)

**Terigi, F. (23 de febrero de 2010).** Las cronologías de aprendizaje: un concepto para pensar la trayectoria escolar”. Ministerio de Cultura y Educación. Recuperado en: [http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/mg\\_flavia\\_terigi\\_las\\_cronologias\\_de\\_aprendizaje\\_un\\_concepto\\_para\\_pensar\\_las\\_trayectorias\\_escolares.pdf](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/mg_flavia_terigi_las_cronologias_de_aprendizaje_un_concepto_para_pensar_las_trayectorias_escolares.pdf)

**Terigi, F. (abril de 2010).** La inclusión como problema de las políticas educativas. Quehacer Educativo, N°100, Argentina. Recuperado en: <http://www.uepc.org.ar/conectate/wp-content/uploads/2013/05/La-inclusi%C3%B3n-como-problema-de-las-pol%C3%ADticas-educativas.pdf>

**Tenti Fanfani, E. (Comp.)(2008).**Nuevos Temas en la Agenda de Política Educativa, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.

**Tenti Fanfani, E (2003).** Educación Media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso. Co- publicado con Fundación OSDE- ALTAMIRA. Recuperado en: [http://www.iipebuenosaires.org.ar/publicaciones\\_buscar/results/LA%20EDUCACION%20MEDIA%20PARA%20TODOS](http://www.iipebuenosaires.org.ar/publicaciones_buscar/results/LA%20EDUCACION%20MEDIA%20PARA%20TODOS)

**Tiramonti, G. y Montes, N. (Comp.) (2009).** La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas de la investigación. FLACSO y Ediciones Manantial, Buenos Aires.

**Tiramonti, G. (2011).** Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media. Editorial: HomoSapiens, Buenos Aires.

**Wanschelbaum, C. (2012).** La Educación de Jóvenes y Adultos como corolario de los privilegios de clase en la educación. *Revista IICE*. Vol. 32. ISSN 0327- 7763. Recuperado en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/493-1056-3-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/493-1056-3-PB%20(2).pdf)

#### *Fuentes Documentales*

Concejo Federal de Educación. *Resolución 917/08*.

Estatuto de la Universidad Nacional del Oeste. Aprobado por Asamblea Académica del 25 de octubre de 2013.

Honorable Congreso de la Nación Argentina

—Ley Nacional de Educación N°26206/2006

—Ley Federal de Educación N°24195/1993

—Ley de Educación Provincial (13.688), Argentina, 2007

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación

Honorable Congreso de la Nación Argentina

—Ley Nacional de Educación N°26206/2006

—Ley Federal de Educación N°24195/1993

—Ley de Educación Provincial (13.688), Argentina, 2007

—Dirección General de Cultura y Educación, *Resolución 444/12*.

—Ministerio Educación de la Nación y Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. *Convenio Marco 299/08*.

—Ministerio de Educación. DiNIECE. RedFIE. Relevamiento Anual 2013.

—Ministerio de Educación. Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs)

Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires

—Mapa de las Regiones Educativas del Conurbano Bonaerense

—Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Resolución 444/12

—Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.  
Disposición 99/12

—Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.  
Resolución 713/17

—Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.  
Resolución N°3520

—Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.  
Resolución N°115/16

—Dirección de Educación de Adultos de la Provincia de Buenos Aires. Circular  
Técnica N°4/12

—Dirección de Educación de Adultos de la Provincia de Buenos Aires. Circular  
Técnica N°3/16

#### *Fuentes de Revistas Académicas*

**Terigi, F. (2008)** “Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles”. En: *Propuesta educativa n°29*, Buenos Aires: FLACSO

**Tiramonti, G. (2010) (a).** Mutaciones y permanencias en la estructura de gobierno de la educación. *Propuesta Educativa. Regulación y Gobierno de los Sistemas Educativos*, Vol. 33, 43-52

**Tiramonti, G. (2010) (b).** Tendencias actuales en las políticas educativas de la región. *Propuesta Educativa. Tendencias actuales en las políticas educativas de la región*, Vol. 34, 7-12

**Pineau, P. (1994).** El concepto de “educación popular”: un rastreo histórico. *Revista del IICE, N°13*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

**Rose, Nikolas. (2007).** ¿La muerte de lo social? Re- configuración del territorio de gobierno. *Revista Argentina de Sociología*. pp. 111- 150. Vol. N°8, ISSN 1667- 9261.

**Vite Pérez. (2011).** Sociología y Desigualdad Social: Reflexiones Generales. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*. Vol. N°5(1), ISSN 1887-3898. Disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/6291-Texto%20del%20art%C3%ADculo-27795-1-10-20110301.pdf>

*Fuentes de Ponencias y Congresos*

**La educación de las personas adultas. La declaración de Hamburgo. La agenda para el futuro.** 5ª Conferencia Internacional de Educación de las Personas Adultas. CONFINTEA. 14- 18 de Julio 1997. UNESCO.

**La educación de adultos en retrospectiva: 60 años de CONFINTEA.** Brasilia. UNESCO, 2014.

## **Anexo**

### **ANEXO I.(a): *Modelo de Entrevista Semiestructurada a los actores gubernamentales provinciales y municipales***<sup>35</sup>

Antes de encender el grabador se dialoga con el entrevistado autorizando la utilización del mismo para la realización de la entrevista.

Nombre (Real y Supuesto del Entrevistado):.....

Día y Hora de la realización de la Entrevista:.....

Lugar de la entrevista:.....

Buen día/Buenas tardes, soy Agustina Tagliabue y estoy llevando a cabo un estudio acerca de la elaboración e implementación del Plan FinEs en el Partido de Merlo. Me interesaría saber quién lo lleva a cabo, que normativas tienen en cuenta, cuál es su función, etc. Es una investigación que es para FLACSO con el fin de recibirme de magister en Educación con orientación en Ciencias Sociales.

A continuación, se detallan las preguntas centrales que han direccionado la presente investigación.

---

<sup>35</sup>Cada entrevista semiestructurada varía su contenido y su forma según el cargo que desempeñe el entrevistado en la elaboración e implementación de la política educativa Plan FinEs.

<i>Ejes Centrales</i>	<i>Preguntas</i>
<p align="center"><b>Contexto de Formación de la Política (Contexto de Influencia y Formulación de la Política)</b></p>	<p>En relación a la política educativa Plan FinEs ¿Cuál es su función en el Plan?</p> <p>¿Cuáles fueron los motivos por el cual se pensó esta iniciativa? ¿En qué consiste el Plan Fines?</p> <p>¿Desde cuándo se implementa el Plan Fines?</p> <p>¿Quiénes son los destinatarios de la política educativa? ¿Cuáles son los factores que inciden en el proceso de ejecución del plan?</p> <p>¿Quiénes son los responsables (actores sociales) de llevar a cabo el programa?</p> <p>¿Cuáles son los recursos con que se dispone para llevar a cabo el proyecto?</p> <p>¿Cuáles son los roles que asume cada uno en la elaboración, ejecución e implementación del plan?</p> <p>¿Qué otros órganos gubernamentales intervienen en el plan? ¿De qué manera se articulan?</p> <p>Los actores que elaboran el plan ¿Qué sentidos le otorgan a la elaboración del mismo?</p> <p>Si bien el Plan FinEs tiene como objetivo promover la finalización de los estudios primarios y secundarios, además de ello ¿Qué es lo que pretende esta política modificar? ¿Por qué esta política convoca a un grupo específico y excluye a otros?</p> <p>¿Considera que su función es indispensable para el desarrollo del Plan? Es decir, si usted no intervendría el Plan ¿podría seguir funcionando?</p>
<p align="center"><b>Territorialización y Gestión Local (Contexto de la Práctica)</b></p>	<p>¿Se tiene en cuenta en el momento de la ejecución del plan las problemáticas sociales que cada jurisdicción/distrito tiene o se aplica una política universal para finalizar la escolaridad?</p> <p>¿Cómo son las relaciones entre los niveles de Estado-nacional, provincial y municipal y la sociedad civil?</p> <p>¿Cuáles son las estrategias que se despliegan para sostener la política?</p> <p>¿Cuáles son los motivos que llevan considerar al Plan FinEs como una política socioeducativa de redes de integración?</p>

## **ANEXO I.(b): Modelo de Entrevista Semiestructurada a Docentes**

Antes de encender el grabador se dialoga con el entrevistado autorizando la utilización del mismo para la realización de la entrevista.

Nombre (Real y Supuesto del Entrevistado):.....

Día y Hora de la realización de la Entrevista:.....

Lugar de la entrevista:.....

Buen día/Buenas tardes, soy Agustina Tagliabue y estoy llevando a cabo un estudio acerca de la elaboración e implementación del Plan FinEs en el Partido de Merlo. Me interesaría saber quién lo lleva a cabo, que normativas tienen en cuenta, cuál es su función, etc. Es una investigación que es para FLACSO con el fin de recibirme de magister en Educación con orientación en Ciencias Sociales.

A continuación, se detallan las preguntas centrales que han direccionado la presente investigación.

¿Hace cuanto tiempo que sos profesor del Plan FinEs?

¿Cuál es/cuales son las materias que dictas?

¿Por qué decidiste ser profesor del Plan FinEs?

¿Qué es lo que cambiarías o modificarías del Plan? ¿Por qué?

¿Qué es lo que más te gusta de esta política educativa? ¿Por qué?

¿Trabajas en otro nivel educativo? En caso afirmativo, ¿Qué diferencias y continuidades encontras con el sistema educativo tradicional y el plan?

¿Cuáles son las estrategias que utilizas cuando los alumnos presentan dificultades?

¿Cuáles crees que son las mayores dificultades que presenta la población que accede al plan?

¿Consideras que el plan presenta una buena ejecución en su funcionamiento?

Cuando tenes alguna duda ya sea de resolver un problema de los alumnos o un trámite legal/administrativo ¿A quién recurrís?

¿Realizas tareas/actividades con tus alumnos en el municipio de Merlo? ¿Por qué?

### **ANEXO I.(c): Modelo de Entrevista Semiestructurada a Alumnos**

Antes de encender el grabador se dialoga con el entrevistado autorizando la utilización del mismo para la realización de la entrevista.

Nombre (Real y Supuesto del Entrevistado):.....

Día y Hora de la realización de la Entrevista:.....

Lugar de la entrevista:.....

Año de cursada:

Buen día/Buenas tardes, soy Agustina Tagliabue y estoy llevando a cabo un estudio acerca de la elaboración e implementación del Plan FinEs en el Partido de Merlo. Me interesaría saber quién lo lleva a cabo, que normativas tienen en cuenta, cuál es su función, etc. Es una investigación que es para FLACSO con el fin de recibirme de magister en Educación con orientación en Ciencias Sociales.

A continuación, se detallan las preguntas centrales que han direccionado la presente investigación.

¿Por qué ha decidido anotarse en el plan?

Actualmente ¿está trabajando (en qué condiciones)? ¿vive cerca de donde estudia? ¿Es jefe o jefa de hogar?

¿Cómo conoció el Plan FinEs?

¿Cómo se ha inscripto al plan?

¿Qué es lo más le gusta de asistir a estudiar? ¿Por qué?

¿Considera que terminar la secundaria es fundamental para su vida? ¿Por qué?

¿A qué edad abandonó la escuela tradicional? ¿Por qué?

¿Qué diferencias observa o considera entre la escuela que asistía y la de ahora?

Cuando termine con sus estudios ¿Qué desea hacer (estudiar, trabajar, etc.)?

¿Cuáles son las mayores dificultades que atraviesa a lo largo de sus estudios?

Cuando presenta alguna dificultad/necesidad personal o educativa ¿Recurre a alguna autoridad del plan para que lo ayude (tutores, coordinadores, etc.)?

¿Considera que los profesores son asistencialistas con ustedes y los ayudan?

Los profesores ¿los invitan o realizan actividades municipales con ustedes fuera del horario de clases?

¿Crees que el Plan FinEs es importante para que personas que no hayan finalizado sus estudios puedan hacerlo? ¿Por qué?

¿Sentís que lo que estudias te sirve para tu trabajo? Ya sea para saber escribir bien como para poder interrelacionar algo de tu estudio académico

**ANEXO II. a: Dependencias Oficiales concurridas dependiente de la DGCyE y del Municipio en el Partido de Merlo (2018-2019)**

<i>Lugar</i>	<i>Dirección</i>
<b>JEFATURA DISTRITAL DE EDUCACIÓN</b>	Calle Real 161, Merlo
<b>SECRETARÍA DE ASUNTOS DOCENTES (SAD)</b>	Av. Calle Real 140, Merlo
<b>CONSEJO ESCOLAR</b>	Av. Calle Real 208, Merlo, Buenos Aires
<b>SECRETARIA DE EDUCACION, DEPORTE Y RECREACIÓN</b>	Riobamba 705, Merlo, Buenos Aires
<b>SECRETARIA DE PLANIFICACIÓN, PRODUCCIÓN Y RELACIONES CON LA COMUNIDAD</b>	Av. del Libertador 391, Merlo, Buenos Aires
<b>DIRECCIÓN DE CATASTROS</b>	Av. Del Libertador, Planta Baja -Municipalidad de Merlo

**ANEXO II.b: Dependencias Oficiales de CENS y Asociaciones civiles concurridos según área educativa municipal de los barrios del Partido de Merlo<sup>36</sup>(2019)**

Número de Establecimiento	Nombre del Establecimiento	Localidad	Nombre del Barrio	Dirección
451	CENTRO EDUCATIVO NIVEL SECUNDARIO N°451	PARQUE SAN MARTÍN	General Belgrano	Rawson 4541
452	CENTRO EDUCATIVO NIVEL SECUNDARIO N°452	PARQUE SAN MARTÍN	General Belgrano	Rawson 4541
453	CENTRO EDUCATIVO NIVEL SECUNDARIO N°453	PARQUE SAN MARTÍN	General Belgrano	Rawson 4541
454	CENTRO EDUCATIVO NIVEL SECUNDARIO N°454	LIBERTAD	Libertad Centro	Echague y 33 Orientales 1420
455	CENTRO EDUCATIVO NIVEL SECUNDARIO N°455	PONTEVEDRA	Pontevedra Centro	De Roma 2198-2100
456	CENTRO EDUCATIVO DE NIVEL SECUNDARIO N°456	MERLO	Merlo Centro	Maestro Gonzalez J. 7
457	CENTRO EDUCATIVO DE NIVEL SECUNDARIO N°457	MARIANO ACOSTA	Villa Pose	Deseado 1525
458	CENTRO EDUCATIVO DE NIVEL SECUNDARIO N°458	MERLO	Barrio Policial	Sullivan 1200
459	CENTRO EDUCATIVO DE NIVEL SECUNDARIO N°459	PARQUE SAN MARTÍN	General Belgrano	Rawson 4541
460	CENTRO EDUCATIVO DE NIVEL SECUNDARIO N°460	MERLO	Barrio Rivadavia	Coronda 2451
461	CENTRO EDUCATIVO DE NIVEL SECUNDARIO N°461	MERLO	Pompeya	Curupaití 714
462	CENTRO EDUCATIVO DE NIVEL SECUNDARIO N°462	LIBERTAD	Los Aromos	Velarde 1400
463	CENTRO EDUCATIVO DE NIVEL SECUNDARIO N°463	LIBERTAD	Pompeya	V. Mercante Y Zapiola S/N
464	CENTRO EDUCATIVO DE NIVEL SECUNDARIO N°464	PARQUE SAN MARTÍN	Barrio Matera	Ángel Rodríguez 5199
465	CENTRO EDUCATIVO DE NIVEL SECUNDARIO N°465	PARQUE SAN MARTÍN	General Belgrano	Rawson 451
466	CENTRO EDUCATIVO DE NIVEL SECUNDARIO N°466	MERLO	Merlo Centro	Jujuy 745-799
467	CENTRO EDUCATIVO DE NIVEL SECUNDARIO N°467	MERLO	Merlo Centro	Av Libertad 742
<b>ASOCIACIONES CIVILES</b>				
	Asociación Civil La Roca Firme	MERLO	Libertad	Saturnino Segurola 1060
	Centro de Atención Local (C.A.I)	MERLO	Merlo Norte	O'Higgins y San Juan 2300

<sup>36</sup>Merlo cuenta con 39 barrios. Ellos son: Barrio Argentino, Loma Florida, Olivetti, Lago del Bosque, Pompeya, Amandi, Bilbao, Reconquista, Loma Grande, Samore, Gaboto, Arco Iris, Tobal, Podestá, Altos de Merlo, Albatros, El Mirador, Matera, General Belgrano, Parque San Martín, La Teja, Ombú, Olechea, Pontevedra, Mariano Acosta, Agustín Ferrari, Campanilla, Villa Spada, Libertad, Aromos, Villa Magdalena, Barrio Nuevo, Martín Fierro, Garmendia, San Antonio de Padua, Merlo Norte, Barrio Policial, Barrio Las Torres y Los Vascos.