

La educación, las políticas públicas y los procesos de constitución de sujetos en la última década¹

Cuando hablamos de *adultos* en educación, estamos en realidad utilizando un eufemismo. No se trata de aquellos y aquellas que han alcanzado la mayoría de edad o se han emancipado. En América Latina, nos estamos refiriendo a esa modalidad del sistema educativo que atiende a los sujetos del «resto», los que «sobran», los que no «encajan». Son quienes que, por algún motivo, no han podido iniciar o culminar sus trayectorias escolares cuando estaban en edad de hacerlo y hoy se presentan como aquellos y aquellas que «desertaron», como los y las que se fueron. Se agrava más aún el escenario cuando esta ausencia de credenciales educativas se mide en el escenario laboral. No tener estudios obligatorios completos puede transformarse en un pasaporte a la exclusión socio-laboral o, al menos, en un escollo para acceder a un puesto de trabajo en el mercado formal de la economía.

Pero no haber cursado la escuela primaria o secundaria no solo tiene connotaciones en el plano ocupacional. Las tiene en la vida cotidiana, en las posibilidades de acceso a bienes no materiales, culturales y simbólicos, y, sobre todo, a los que «sobraron o no encajaron», se los carga de responsabilidad por su situación personal. ¿Por qué? Porque no lograron cumplir con

Esther Levy

Doctora en Educación (UBA). Docente de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral y de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Coordinadora de la diplomatura «Diseño y planificación de proyectos de desarrollo local para la generación de empleo» (SEUBE, FFyL, UBA).

Lidia Rodríguez

Doctora en Filosofía (París VIII). Docente de la UBA y directora de proyectos del programa «Alternativas pedagógicas y prospectiva educativa para América Latina» (APPEAL) del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (FFyL, UBA).

1. Las autoras agradecen la lectura atenta y los aportes que realizó Ariadna Abritta sobre este artículo.

el mandato civilizador moderno de transformarse en determinado tipo de seres sociales a través de la escuela (Durkheim, 1976).

En los primeros años del siglo XXI, en Argentina, este es un tema que cobra centralidad, dado el contexto de implementación de políticas de ampliación de derechos que superan el eje de las miradas economicistas para debatir la cuestión de los trabajadores y trabajadoras como ciudadanos y ciudadanas, y no al revés. Es decir, las cuestiones sobre el acceso, permanencia y egreso en los trayectos de educación formal implican mucho más que disponer de credenciales que «certifican» saberes ante el mercado, sino que hoy la preocupación está más ligada al logro del ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Y la educación —sabemos bien— es un derecho social, un derecho humano que no caduca con la edad.

La educación de adultos es una modalidad que atiende a personas cuyos derechos han sido vulnerados, y el Estado, como garante y responsable, es quien debe generar propuestas viables y acordes a las necesidades educativas de estos sujetos.

La historia reciente de la educación de adultos en Argentina nos plantea que este desafío no siempre fue considerado con el mismo énfasis en las agendas de la política pública en general y educativa en particular. El último cuarto del siglo XX marcó un período signado por el desmantelamiento del Estado nacional, cuyo correlato en el campo de la educación fue la mercantilización del conocimiento y la instalación del discurso que apelaba a la despolitización del derecho a estudiar, como si esto último fuera posible. En ese escenario la educación formal de adultos solo permaneció, se mantuvo con lo que ya existía, en tanto fue relegada por el artículo 30 de la Ley Federal de Educación de 1993, que la nombró «Regímenes especiales», conjuntamente con la Educación Especial y la Educación Artística.

No obstante, en esta última década, la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN, Ley 26206), del año 2006, «reescribió» la historia, y la Educación de Adultos pasó a convertirse en una de las ocho modalidades de nuestro sistema educativo. Esto, junto con su ponderación como una de las once prioridades de la Ley de Financiamiento Educativo (LFE, Ley 25919), también del 2006, y el impulso para articular la modalidad con la formación profesional que le dio la Ley de Educación Técnico Profesional (LETP, Ley 26058), del año 2005, en el artículo 19. Estos cambios normativos generaron expectativas en relación con la potencialidad de la modalidad en el nuevo escenario del país, caracterizado por la salida de la crisis de 2001 y las políticas de restitución de derechos, impensadas una década atrás.

Ahora bien, habiendo transcurrido casi una década de la sanción de la LEN —y varios años desde la creación del Plan FinEs (2008), así como la continuidad del Programa de Alfabetización Encuentro (2004)—, es el momento de repensar el escenario y profundizar los logros a la luz de las nuevas demandas de los sujetos de la educación de adultos que, seguramente, no son exactamente las mismas que las que se identificaron cuando se inició esta etapa. El logro de estos desafíos tiene una dimensión política irrenunciable: la profundización de un proyecto educativo emancipador que apueste a la construcción de escenarios de plena inclusión cuya base sea la justicia social.

Se entiende por ampliación de derechos un proceso de democratización, dinámico y en permanente profundización, en el cual el Estado implementa políticas públicas que reconocen las demandas y necesidades de los colectivos vulnerados que hasta hace poco más de una década no eran consideradas prioritarias. Se trata de la decisión de posicionar a los derechos humanos como eje de las decisiones políticas, lo que recupera el lugar del Estado como garante del ejercicio de dichos derechos. Hablamos de expansión de la ciudadanía expresada en términos de derechos económicos, sociales y culturales que se traducen en el fortalecimiento de una política pública integral y con expresiones concretas a través de leyes y programas sectoriales.

Dos políticas públicas de la etapa

El Plan FinEs

El Plan de Finalización de la Escuela Secundaria 1 (FinEs 1) es un programa creado en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación (ME) en 2008 y destinado a jóvenes y adultos que adeudan materias del último año de la educación secundaria.² Posteriormente, en el año 2009 surge el FinEs 2, que permite cursar el nivel secundario completo a mayores de dieciocho años. Ambos planes fueron considerados como componentes educativos de programas sociales de otras carteras ministeriales, como es el caso del Programa Ingreso Social con Trabajo «Argentina Trabaja» (AT), del Ministerio de Desarrollo Social Nacional, cuyo objetivo es vincular la formación para el trabajo con la ocupación laboral y la autogestión. En este programa se propone con carácter opcional el hecho de cursar los estudios mediante el Plan FinEs, a diferencia de programas anteriores de otras carteras, donde la educación era entendida como uno de los «componentes de contraprestación» para cobrar un subsidio.³

2. Su creación se da en el marco del artículo 138 de la Ley de Educación Nacional, que establece la creación de programas a término «destinados a garantizar la erradicación del analfabetismo y el cumplimiento de la educación obligatoria prescripta en el artículo 16 de la presente ley, para la población mayor de dieciocho (18) años de edad que no la haya alcanzado a la fecha de la promulgación de la presente ley. Dicho programa contará con servicios educativos presenciales y a distancia, integrando un sistema de becas para jóvenes y adultos, y provisión gratuita de materiales de aprendizaje, que asegure la calidad educativa, así como la permanencia y egreso de los/as participantes».

3. Nos referimos, entre otras opciones de política pública, al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2007) implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

En 2010, se crea en el mismo Ministerio, y en implementación conjunta con el ME, el programa «Argentina trabaja, enseña y aprende», destinado a fortalecer la formación de los destinatarios del AT. Aquí se vuelve a considerar la contraprestación educativa como obligatoria. Ello plantea el problema de la tensión entre el derecho a la educación y la obligación de cumplirlo para acceder al subsidio, es decir, tensión entre el derecho a la educación y su obligatoriedad.

A su vez, y más allá de los programas sociales, el Plan FinEs se lleva adelante también bajo la modalidad de implementación conjunta entre el ME, los ministerios de educación de las jurisdicciones, las organizaciones sindicales, empresas, organismos públicos y asociaciones civiles, entre otros. Se propone una articulación entre el Estado y las organizaciones sociales con inserción territorial, en vinculación con los Inspectores Distritales de Adultos, y los Centros Educativos de Educación de Adultos (CENS). El listado docente se realiza por puntaje y se le otorga importancia no solo a los antecedentes en el sistema de educación formal, sino también a los enfoques pedagógicos que se sostienen en las presentaciones de proyectos específicos para el trabajo en las materias. Se establecen las escuelas «sedes», que pueden funcionar en entidades gremiales, empresariales y de la comunidad, mediante la suscripción de convenios con el Ministerio Educativo Nacional y los ministerios de las jurisdicciones. Desde su inicio hasta el presente, han egresado 1.789.600 personas en total. El año 2013 contó con 385.381 alumnos, lo que representa aproximadamente un 5 % de la población en condiciones de asistir.

El plan ha sufrido críticas muy duras, sobre todo de parte de los sectores opositores al Gobierno nacional.⁴ Sostienen que se trataría de un circuito de bajo nivel de calidad educativa y que promovería el «facilismo» en la obtención del título. Son, en general, los mismos que insisten también en la baja calidad del sistema escolar en su conjunto.

Desde —por lo menos— mediados del siglo XX, se plantea que las acciones educativas dirigidas a la población adulta deben tener características específicas. Su parámetro de calidad no es cuánto se parecen a las dirigidas a adolescentes o niños y niñas. Así lo entiende también la última Conferencia Internacional de Educación de Adultos realizada en el año 2009 en Belén, Brasil (CONFITEA VI). Para los niños, las niñas y los jóvenes, la escuela es un aprendizaje también para moverse en el mundo de lo público, fuera del espacio de la familia; funciona como un lugar de socialización no solo referido a los contenidos disciplinares. La permanencia de una cierta cantidad de ho-

4. Para este punto se consideran los datos sistematizados en Danielis y Yabor (2014). Informe de trabajo.

ras y con cierta regularidad en el establecimiento escolar, el aprendizaje de sus reglas —e incluso, de los límites de su trasgresión— no son necesarios, y por lo tanto no pueden ser parámetro de calidad en el caso de personas que ya están insertas en el mundo laboral y en su comunidad, o son jefas y jefes de familia.

Los CENS, que aún conservan cierto formato escolar, y las escuelas medias para adultos ya no cumplen el objetivo con el que fueron creadas. Inicialmente, se establecían por convenios con sindicatos, se implementaban en locales ofrecidos por ellos y hacían hincapié en la vinculación entre educación y trabajo. Los cambios en el campo tecnológico y productivo han hecho que su sentido inicial se haya modificado.

No es de calidad una educación que expulsa a un importante porcentaje de sus ingresantes. Históricamente, la modalidad de jóvenes y adultos en la Argentina ha sido sostenida por un personal docente que en su mayor parte tiene un alto compromiso social. De todos modos, no ha logrado convocar ni retener a más de, aproximadamente, un 3 % de su matrícula potencial. Desde nuestra perspectiva, es justamente ese formato, que aún sigue siendo en gran medida escolar, el que ha producido los problemas de matrícula de las escuelas de adultos antes del Plan FinEs.

Demuestra un profundo desconocimiento de la modalidad de jóvenes y adultos quien se sorprende de que se organicen cursos por fuera de establecimientos escolares, o de la flexibilidad de la oferta curricular, presente en la legislación nacional y en la mayoría de las provincias. O quien suponga que el examen es garantía de calidad frente a otras alternativas más dinámicas y exigentes de evaluación. Como se dijo antes, los propios CENS —escuelas secundarias del sistema— nacieron funcionando en locales que en general otorgaban los sindicatos o las empresas. Las campañas de alfabetización se han hecho, en casi toda América Latina, fuera de los locales escolares. Hasta la Ley 1420 de 1884, la primera ley de educación laica, gratuita y obligatoria de nuestro país, proponía «escuelas para adultos, en los cuarteles, guarniciones, buques de guerra, cárceles, fábricas y otros establecimientos».

Asimismo, hay —o había— una oferta educativa de finalización del secundario de muy mala calidad en el ámbito privado. La finalización educativa se había convertido en un negocio privado mediante la oferta «termine el secundario», sin garantía siquiera de la validez de los títulos. Los sectores más vulnerables eran los más expuestos a esta piratería. No se han escuchado hasta ahora, sin embargo, muchas voces de denuncia.

El Plan FinEs es una modalidad que se adecua a la realidad de los adultos, recuperando la tradición argentina de la escuela como un lugar de ascenso social propio de los hijos.

Las voces que en nombre de la «calidad» salen a denostar una propuesta que permite garantizar un derecho, sin ofrecer además ninguna propuesta superadora, solo esconden una actitud profundamente discriminatoria. Resulta llamativo que se quejen de que, al incluir a miles de personas en un circuito formativo, se esté formando generaciones de ignorantes.

EI PROGRESAR

El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) es una línea de política pública implementada posteriormente al Plan FinEs. Se creó en enero de 2014 y está destinado a jóvenes de entre dieciocho y veinticuatro años que no tienen trabajo, o que si lo tienen, perciban un salario inferior al mínimo, vital y móvil. También son sus destinatarios los jóvenes que tienen ocupación, pero en el mercado informal de la economía. Se trata de una prestación no contributiva basada en un apoyo económico, cuyo objetivo es la finalización de los estudios en cualquier nivel del sistema educativo o la capacitación en algún oficio en cualquier institución acreditada por los ministerios de Educación o de Trabajo. Para mantenerse en el Programa y cobrar la totalidad de la asignación, se deben presentar en determinados meses del año las constancias de estudios en curso y un certificado médico anual.

El PROGRESAR, la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), la Asignación por Embarazo para Protección Social y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo se complementan en un conjunto de políticas de transferencia de ingresos que garantiza los derechos de niños, niñas y jóvenes de familias vulnerables que tengan hasta veinticuatro años. De este modo, la Argentina posee el sistema de protección social de mayor cobertura etaria en la región, financiado con recursos del Tesoro nacional. La coexistencia de diversas esferas de la política pública da cuenta de un entramado de múltiples actores que deben coordinar acciones en torno a la ejecución del Programa. Esta dinámica de implementación de políticas públicas no es sencilla; y de hecho, en nuestro país, hasta principios de este siglo, casi la totalidad de los programas se ejecutaban en el marco de una cartera específica, aunque involucrara componentes propios de otras áreas.⁵

Los jóvenes constituyen el grupo poblacional que aún mantiene altos niveles de desocupación en el país. Según datos oficiales, para el año 2013,

5. Un ejemplo es el Proyecto Joven, implementado por el Ministerio de Trabajo durante la década de los noventa que, si bien tenía como destinatarios a jóvenes desocupados y con secundario incompleto como máximo nivel educativo alcanzado, no tuvo participación el Ministerio de Educación (los jóvenes eran también destinatarios de la Educación de Jóvenes y Adultos) en el diseño e implementación del Programa (Levy, 2013).

en las vísperas de la implementación del PROGRESAR, la tasa de desempleo total del país era del 6,6 % y, de ese porcentaje, solo el 5 % tenía entre veinticinco y sesenta años de edad, mientras que el 19,3 % correspondía a los jóvenes de entre dieciocho y veinticuatro años. Cabe mencionar que a nivel mundial los datos estadísticos muestran que los jóvenes de entre quince y veinticuatro años que buscan trabajo son aproximadamente 73 millones, esto es un 12,6 % de esa franja etaria (Organización Internacional del Trabajo, 2013). Al momento del lanzamiento del Programa, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) registraba 5.066.888 jóvenes entre dieciocho y veinticuatro años, de los cuales 3.036.176 no tenían trabajo o trabajaban en la informalidad, pero, al cruzar los datos con los ingresos de su grupo familiar, la cifra se reducía a 1.555.817 jóvenes.

Una de las aristas más interesantes del PROGRESAR es que su impacto redistributivo está directamente vinculado con los programas sociales previamente mencionados, que potencian su alcance fortaleciendo y ampliando el acceso a los derechos. En este sentido, según un estudio realizado por economistas en 2014: «El sector público nacional aumentó en un 95 % (respecto de 2003) la inversión social en términos del PBI, alcanzando un máximo histórico de diecisiete puntos porcentuales en 2013» (Giovambattista, A; Gallo, P. y Panigo, D.; 2014). En marzo de 2015, según cifras oficiales, el número de jóvenes que participaban del Programa era de 570.000, entre los que volvieron a estudiar y los que no abandonaron desde que empezaron. Es decir, uno de los logros más importantes es que estos jóvenes, anteriormente relegados del derecho a acceder a la educación formal, pudieron hacerlo, o continuar haciéndolo, a partir de una política que, sin ser específicamente educativa, se proponía —y propone— revertir el núcleo duro de la exclusión educativa. Algunos de ellos asisten a centros educativos, otros a cursos de formación profesional, otros estudian en la universidad. En lo relativo al nivel superior del sistema educativo, el PROGRESAR, junto con otras políticas y programas de apoyo a los estudiantes universitarios (Becas Bicentenario y otras becas universitarias)⁶ constituyen un andamiaje de líneas complementarias destinado a mejorar las condiciones de inclusión educativa. Este último dato resulta revelador, ya que la educación superior no es una obligación pero sí un derecho, al igual que los otros niveles del sistema educativo. Este programa, junto con la creación de catorce universidades nacionales y el sistema de becas mencionado, facilita las posibilidades de acceder, continuar y finalizar los estudios universitarios a los jóvenes de familias de bajos recursos económicos.

6. Secretaria de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de la Nación.

Sintetizando, el PROGRESAR es una política que lleva poco más de un año de implementación y que, en principio, nos permite reflexionar acerca del rol del Estado, los derechos sociales y la posibilidad de su ejercicio. Probablemente, sin este programa muchos jóvenes que no reúnen los requisitos para ser destinatarios de otras acciones se quedarían sin posibilidad de estudiar. No obstante, aún queda un número importante que todavía —y a pesar de estas medidas— no se ha logrado incluir, y ese es un desafío para el Estado y para las organizaciones sociales y políticas que ven en estos programas la posibilidad de llevar adelante procesos de democratización a través del ejercicio de derechos. No se trata solo de que los jóvenes tengan conciencia sobre el sentido del ejercicio de los derechos, sino, que en escenarios de alta vulnerabilidad social, hay que partir de un paso previo: que «conozcan» su derecho a estudiar, trabajar y vivir dignamente, y así puedan empezar a interpelar y exigir al Estado para que genere mejores condiciones para ejercerlos. El proceso de esta última década es profundo, pero el desafío continúa siendo inmenso: para hacerle frente hay que continuar recuperando y ampliando espacios de participación social y política.

A modo de cierre

Las políticas de ampliación de derechos implementadas en la Argentina desde principios del nuevo milenio han permitido a la sociedad avanzar en procesos democratizadores. Lo que es importante destacar es que el acceso a las necesidades elementales, del que estuvieron excluidos los sectores más vulnerables, no es solo un acto reparador sino profundamente transformador. Especialmente, porque en ese proceso se constituyen nuevos sujetos individuales y colectivos que fortalecen la trama social. Ello produce una suerte de círculo virtuoso, es decir, se construyen nuevos escenarios donde surgen demandas de mayor democratización en un proceso que no tiene fin.

Las políticas públicas implementadas desde 2003 en el ámbito de la educación han estado orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos, cercenados en la Argentina primero por dictaduras y luego por la continuidad —en el marco del gobierno representativo— del modelo neoliberal impuesto. Esas políticas han contribuido al fortalecimiento de la trama social con la constitución de asociaciones y agrupamientos de la sociedad civil en oposición a una lógica de competencia y éxito individual. Desde hace una década, progresivamente la sociedad recupera su capacidad de protagonismo, de demanda, de construcción colectiva.

El desafío abierto es amplio, complejo, conflictivo. Por una parte, se pone en marcha un proceso cuyo movimiento se autonomiza de las políticas estatales, fortalece la sociedad civil y su capacidad de constituirse como sujeto político.

Por otra parte, cuando nuevos grupos —cada vez más numerosos— ven cumplidos los deseos de inclusión a través de la escuela, la institución se ve interpelada cada vez más por nuevos sujetos y culturas. Se trata, por un lado, de los sectores más castigados por la crisis económica y social, muchas veces la primera generación de estudiantes universitarios o de nivel secundario. Por otro lado, de nuevos sujetos sociales: migrantes, personas en situación de calle o en contexto de encierro. Portadores de códigos, valores, historias y sueños que no suelen ajustarse al modelo de alumno que la escuela sigue sosteniendo, marcada a fuego por su matriz fundacional.

La democratización de la educación requiere un replanteo de la tradición civilizadora y liberal que la ha constituido para dejarse transformar por nuevas voces, cosmovisiones y culturas. Transformación difícil, porque se trata de cuestionar los modos que han permitido avanzar hacia la construcción de nuevos escenarios donde ahora se ponen en evidencia los límites del concepto de inclusión y su necesidad de acompañar esos procesos con cambios de tipo estructural y cultural. Esa educación, que está logrando contener a los grupos tradicionalmente expulsados, en favor de procesos de movilidad social, pierde también su capacidad en la misma medida que logra sus objetivos. Debido a su éxito, construye un escenario donde las mismas políticas empiezan a resultar, por lo menos, insuficientes.

Finalmente, el espacio educativo sigue brindando la promesa de un universo de iguales, un ámbito privilegiado donde la cultura de un pueblo entra en estado de fusión creativa en sus nuevas generaciones (Vermeren, 2011). Gracias al avance en la recuperación de los derechos más elementales, ese desafío se abre cada vez con más fuerza como una nueva posibilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Danielis, A., Yabor, J. (2014). *Informe de Investigación Educación de Adultos. Análisis de notas periodísticas sobre Plan Fines*. Cátedra Educación de Adultos. Concepciones y estrategias.
- Durkheim, E., (1976). «La educación: su naturaleza y su función», en *Educación como socialización*. Salamanca: Sígueme.
- Giovambatista, A., Gallo, P. y Panigo, D. (2014). «El impacto distributivo del PROGRESAR en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones», en *Empleo, desempleo y políticas de empleo*, n.º 17. Ciudad de Buenos Aires: CONICET-CEIL.
- Levy, E. (2013). «De la Reforma Educativa a la actualidad. El caso de la Educación de Jóvenes y Adultos», en *XI Congreso Nacional de Ciencia Política*, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Rodríguez, L. (1996). «Educación de adultos y actualidad», en *Revista del Instituto de Ciencias de la Educación*, n.º 8, año 5, pp. 80-85. Ciudad de Buenos Aires: Miño y Dávila,.
- Vermeren, P. (2011). *Las universidades contra la Universidad*. Conferencia en Universidad de Chile. En línea: <<http://redfilosofiafrancesa.org/2011/10/03/conferencia-las-universidades-contra-la-universidad-patrice-vermeren-18-de-agosto-de-2011-santiago-de-chile/>>.