

El impacto de la Ley de Educación Nacional en la evolución de la secundaria para jóvenes y adultos en la Argentina



Julián Olivares

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Fecha de recepción: 21-08-2023
Fecha de aceptación: 11-04-2024

Resumen

El artículo analiza el efecto que tuvo la aplicación de la Ley de Educación Nacional en la evolución de la secundaria para jóvenes y adultos en la Argentina en términos objetivos. Aunque en la bibliografía especializada en la temática se reconoce que la sanción de dicha Ley en 2006 ha impactado de manera positiva en el desenvolvimiento de la modalidad, no queda claro el efecto concreto que ha tenido en su evolución material. Con el fin de aportar a esa cuestión, desde una metodología cuantitativa se realiza un recorrido por los principales indicadores del secundario para jóvenes y adultos a través de los datos que brinda el Ministerio de Educación nacional entre 1998 y 2018. La conclusión central a la que se llega es que la aprobación de dicha Ley potenció un crecimiento del secundario para esta franja de la población que ya se venía desarrollando en todo el país, sobre todo generando un marco en el cual se desplegaron nuevos programas de terminalidad como el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) que alcanzaron una gran extensión a escala nacional.

Palabras clave: educación secundaria para jóvenes y adultos; Ley de Educación Nacional; Plan FinEs.

The impact of the National Education Law on the evolution of secondary education for youths and adults in Argentina

Abstract

The article analyzes the effect that the application of the National Education Law had on the evolution of secondary school for youths and adults in Argentina in objective terms. Although in the specialized bibliography on the subject it is recognized that the enactment of said law in the year 2006 has had a positive impact on the development of the modality, the specific effect it has had on its material evolution is not clear. In order to contribute to this question, from a quantitative methodology a tour of the main indicators of the secondary school for youths and adults is carried out through the data provided by the National Ministry of Education between the years 1998 and 2018. The central conclusion reached is that the approval of said law boosted a growth

of secondary education for this segment of the population that was already developing throughout the country, especially by creating a framework in which new programs of terminality as the Plan for the Completion of Primary and Secondary Studies (FinEs) that reached a great extension on a national scale.

Keywords: Secondary education for youths and adults; National Education Law; FinEs plan.

1. Introducción

Durante las últimas décadas se ha dado una importante masificación del nivel secundario en la Argentina, que se convirtió en obligatorio en su totalidad en 2006 con la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (también conocida como LEN). Una de las expresiones de este proceso ha sido la gran relevancia que ha asumido la secundaria para jóvenes y adultos en todo el territorio nacional. Así, este tipo de ofertas se ha expandido en paralelo a la escuela común, permitiendo que una parte importante de la población pueda finalizar sus estudios (De la Fare, 2013; Finnegan *et al.*, 2021).

Dentro de las investigaciones que se dedican a estudiar específicamente la educación secundaria para personas jóvenes y adultas, en general la aplicación de la LEN se considera un punto fundamental en la historia reciente. Por un lado, porque esta Ley extendió la obligatoriedad del nivel secundario a toda la población, incluyendo a los mayores de edad que no pudieron completarla en su adolescencia. Por el otro, debido a que la misma restituyó el carácter de modalidad a la educación de jóvenes y adultos (de aquí en más, EDJA), que en los años 1990 había sido integrada dentro de los llamados Regímenes Educativos Especiales con la aplicación de la Ley Federal de Educación N° 24.195/93. De ese modo, según la bibliografía especializada, la acción del Estado habría generado un cambio en la concepción de las políticas educativas para esta franja de la población, apuntando a garantizar sus derechos desde una perspectiva inclusiva (Montesinos *et al.*, 2010; Levy y Rodríguez, 2015; Herger y Sassera, 2021). Ahora bien, sin dejar de reconocer estos aportes, una de las vacancias al respecto de esta temática se refiere al impacto material que ha tenido la Ley de Educación Nacional en el desarrollo de la EDJA. Teniendo en cuenta que han pasado casi dos décadas desde la aplicación de la LEN, la pregunta es la siguiente: ¿qué repercusión ha tenido la misma en el desenvolvimiento concreto de la secundaria para jóvenes y adultos?

Partiendo de esa interrogante, el presente artículo se propone analizar el efecto que tuvo la aplicación de la Ley de Educación Nacional en la evolución de la secundaria para jóvenes y adultos en la Argentina en términos objetivos. Para ello se realiza un abordaje sobre el despliegue material de la modalidad en el país entre 1998 y 2018, buscando medir el impacto específico que tuvo la aprobación de la LEN sobre esta. Para llevar a cabo este ejercicio se recurre a los relevamientos anuales y a un informe sobre el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (más conocido como FinEs) llevados a cabo por el Ministerio de Educación de la Nación. El argumento principal al que se arriba es que la aplicación de la Ley de Educación Nacional potenció un proceso de expansión de la EDJA que ya se venía desarrollando en todo el territorio nacional, pero lo hizo principalmente propiciando la conformación de nuevos programas de terminalidad educativa como FinEs y no a través de las ofertas tradicionales de la modalidad.

2. Definiciones conceptuales y metodológicas

Aunque en un sentido etimológico la educación de jóvenes y adultos remite a una cuestión basada en la edad, en la Argentina históricamente se ha referido a un conjunto muy variado de prácticas educativas con diversos grados de formalización. Estas se han enfocado sobre todo en ciertos sectores de la fuerza laboral que, como resultado de sus condiciones socioeconómicas, han tenido problemas para completar sus estudios formales. Así, es común que los estudiantes sean analizados en su condición de carenciados, obreros, pobres, trabajadores, entre otros términos (Brusilovsky, 1994, 1995; Rodríguez, 1996; Sirvent *et al.*, 2010). En este caso, el artículo no trata sobre cualquier educación a la que accedan personas jóvenes o adultos, sino que aborda la EDJA como modalidad formal creada para dar respuesta a las necesidades de escolarización de ciertas capas de la fuerza de trabajo. Dentro de la misma, el análisis se centra en aquellas propuestas escolares de la secundaria. En términos operacionales se trata de una diversidad de ofertas formales del secundario para personas adolescentes, jóvenes y adultas, tanto de gestión estatal como privada, que se organizan como una modalidad educativa específica que puede distinguirse de otras modalidades (como la secundaria común, la técnica o la especial).

La investigación que sustentó este escrito se basó en una metodología cuantitativa. De este modo, se buscó medir la evolución de diversas cuestiones sobre el despliegue material de la educación secundaria para jóvenes y adultos en la Argentina entre 1998 y 2018, prestando atención a las posibles transformaciones objetivas ocurridas desde 2006 (año en que se aprobó la LEN) en adelante. Para ello, se recurrió como fuentes principales a los relevamientos educativos llevados a cabo por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la calidad Educativa (de aquí en más, DiNIECE) del Ministerio de Educación. Se trata de un censo educativo que releva y analiza todos los establecimientos escolares del país, con lo cual brinda información confiable de manera sistemática sobre el desarrollo de la EDJA en todo el territorio nacional. Además, para conocer la evolución del plan FinEs entre 2008 y 2015 se empleó un informe elaborado por la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos (DEJyA) del Ministerio de Educación. Para responder a la pregunta planteada al comienzo del texto, entre los años mencionados se consideró la evolución de la matrícula, de los egresados, la cantidad de sedes y anexos, el número de docentes y de horas de trabajo.

3. Expansión y diferenciación de la educación secundaria en la Argentina durante las últimas décadas

En concordancia con una tendencia de carácter mundial, desde mediados del siglo XX en adelante se desarrolló en la Argentina una expansión de la escuela secundaria. Entre otros aspectos, esta masificación del nivel secundario se manifestó en el incremento de las tasas de escolarización y de la cantidad de sujetos que accedieron al título a lo largo de las décadas (Capellacci y Miranda, 2007; Acosta, 2012; Rivas y Dborkin, 2018).¹ Las políticas estatales acompañaron ese desarrollo a través de diferentes iniciativas. Por ejemplo, haciendo que el nivel fuera gratuito, eliminando los exámenes de ingreso, creando nuevos establecimientos educativos, aumentando el presupuesto destinado, etc. (Schoo, 2016; Acosta, 2020). Un punto clave de este desarrollo fue la aprobación de la Ley de Educación Nacional a finales de 2006, ya que extendió la obligatoriedad a la totalidad del nivel. Además, esta Ley hizo que las definiciones generales sobre educación

¹ De acuerdo con los datos que presenta Tiramonti (2019), la tasa neta de escolarización en el secundario (correspondiente a la población en edad teórica para asistir al nivel) habría pasado de un 29,8% en 1970 a un 75,2% en 2010.

se volvieron a centralizar en el ámbito nacional, dando al Consejo Federal de Educación (CFE) la potestad para impulsar la expansión de la escolaridad en todo el país (Más Rocha y Vior, 2009; Gorostiaga, 2012).

Esa evolución de la educación secundaria estuvo acompañada por una creciente diferenciación educativa, lo cual se manifestó en la descentralización del sistema escolar hacia las jurisdicciones y la profundización de la segmentación entre los distintos circuitos escolares para contener a una población con características socioeconómicas muy heterogéneas (Braslavsky, 1989; Bottinelli, 2017; Tiramonti, 2019). Además, el desenvolvimiento de la escuela secundaria en las últimas décadas también estuvo marcado por los serios problemas que tiene una porción del estudiantado para avanzar de manera normal por el nivel. De este modo, la incorporación masiva de población al secundario se desarrolló junto con cifras muy elevadas de abandono, repitencia y sobreedad (Rivas, 2010; Acosta, 2012).² Uno de los resultados del desgranamiento de la matrícula fue la consolidación de un caudal significativo de jóvenes y adultos que no alcanzan a completar el secundario, a pesar de que en la actualidad sea obligatorio (Terigi *et al.*, 2012; Jacinto, 2016; Riquelme *et al.*, 2018). Es en este contexto donde puede entenderse la gran importancia que ha cobrado la educación de jóvenes y adultos en la captación de una parte sustancial de la matrícula del nivel secundario en todo el territorio nacional.

4. La Ley de Educación Nacional en la bibliografía especializada en la educación secundaria para jóvenes y adultos

Como expresión de la demanda por el acceso a la educación por parte de una porción de la población que no logra finalizar la escuela secundaria tradicional, durante las últimas décadas la EDJA ha tenido un gran crecimiento en la Argentina. De este modo, ha hecho posible que miles de jóvenes y adultos que abandonaron el nivel o nunca lo empezaron pudieran reingresar al mismo y completar sus estudios (Finnegan, 2016; Donvito y Otero, 2020; Finnegan *et al.*, 2021). Esto se ha llevado a cabo a partir de la constitución de una gran diversidad de propuestas escolares con formatos educativos flexibles, los cuales son más accesibles para ciertos sectores de la fuerza laboral que en años recientes que se caracterizan por tener condiciones de vida más degradadas (De la Fare, 2013; Pecarrere, 2014; Sucunza, 2016; González, 2017; Olivares, 2022).³ Entre algunas de las adaptaciones de los modelos institucionales de la EJDA pueden mencionarse la reducción de la cantidad de días y horas de cursada, la utilización de espacios escolares más cercanos a los lugares donde viven o trabajan los alumnos, la implementación de esquemas a distancia o semipresenciales, etc. (López, 2015; Burgos, 2018; Bargas y Cabrera, 2022; Olivares, 2023).

La aprobación de la Ley de Educación Nacional atravesó de manera directa este desarrollo de la EDJA y le dio una mayor entidad a nivel nacional. Por un lado, esta Ley extendió la obligatoriedad hasta abarcar todo el secundario para el conjunto de la población, incluyendo a los jóvenes y adultos que no lograron finalizarlo. También restituyó el carácter de modalidad a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, que en la década de 1990 había perdido su especificidad con la Ley Federal de Educación y pasado a integrar los Regímenes Educativos Especiales. A la par, sostuvo la importancia de

² La tasa de abandono por ejemplo entre 1961-1965 se ubicó en torno al 30,2%, entre 1991-1992 subió al 59,1%, mientras que en 2017 bajó al 55% (Giuliodori *et al.*, 2004; Acosta, 2012; UNICEF, 2017).

³ La noción de formato educativo o modelo institucional remite a las características específicas que definen a una oferta escolar, abarcando cuestiones como su diseño curricular, las condiciones de trabajo de los docentes, el régimen académico que regula las actividades de los estudiantes, los espacios escolares utilizados, etc. (Acosta, 2019).

que se construyeran nuevos programas de terminalidad educativa para poder avanzar con los objetivos propuestos para la EDJA, diversificando aún más la oferta para este sector de la población. Por último, al dar más entidad al CFE posibilitó que dentro del mismo se conformara la Mesa Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, compuesta por representantes de todas las jurisdicciones encargados de las definiciones generales en materia educativa para personas jóvenes y adultas. Desde allí se fueron diseñando iniciativas y directrices para el conjunto del país. Quizá la más importante de todas, por su alcance y masividad en todo el territorio nacional, fue la creación del plan FinEs en 2008.⁴

En la bibliografía especializada en este tema con frecuencia se plantea que esta Ley marca un antes y un después en la historia reciente de la educación de jóvenes y adultos. Ello se debe a que supondría un quiebre definitivo entre la legislación neoliberal de los años 1990, década en que se habrían mercantilizado los derechos humanos, y otra de corte inclusivo en la que el Estado habría recuperado su posición como garante de estos. De acuerdo con este enfoque, la LEN habría vuelto a poner al Estado en su lugar primordial, luego de que se hubiera corrido del mismo con la implementación de la Ley Federal de Educación. A partir de allí, las políticas estatales a escala nacional habrían tenido como objetivo contrarrestar los efectos del neoliberalismo y fomentar la inclusión educativa para quienes quedaron excluidos del sistema escolar. Según diversas investigaciones, una de estas iniciativas con una meta inclusiva es el programa FinEs (Montesinos *et al.*, 2010; González y Míguez, 2014; Crego y González, 2015; Levy y Rodríguez, 2015; Herger y Sasserá, 2021).

Sin intención de discutir estos argumentos, una de las vacancias en este campo de estudio se refiere al impacto material que ha tenido la LEN en el desenvolvimiento de la EDJA. Si bien en la bibliografía se señala que esta Ley supuso un cambio radical en la orientación de las políticas educativas, no necesariamente queda claro de qué manera afectó el desarrollo que tuvo la modalidad en términos concretos. Una de las excepciones es el trabajo de De la Fare (2013), aunque tiene las limitaciones de abarcar un rango temporal muy acotado luego de la sanción de la Ley (donde no se ven variaciones significativas) y no tomar los datos de programas de gran alcance como FinEs. Esto permite plantear una serie de interrogantes. Por ejemplo: ¿la cantidad de alumnos se potenció luego de la aprobación de la LEN? ¿Y qué ocurrió con el número de egresados? ¿Hubo un incremento de los puestos docentes para contener a esa matrícula? ¿Se amplió territorialmente la oferta para llegar a más población? Como un aporte a esta cuestión, en el siguiente apartado se realiza una aproximación en base a la estadística oficial buscando contestar esas preguntas.

5. El efecto de la LEN en la evolución concreta de la secundaria para jóvenes y adultos en la Argentina

Considerando los interrogantes recién planteados, en este apartado se lleva a cabo un acercamiento al desarrollo material del nivel secundario de la EDJA en base a las estadísticas nacionales entre 1998 y 2018. Primero se empieza con los datos que proveen los relevamientos anuales de la DiNIECE sobre la evolución de la matrícula, de los egresados, de las sedes y anexos, de la cantidad de cargos docentes y de las horas cátedra.

⁴ Este programa fue creado en 2008 como una opción para que aquellos jóvenes y adultos que terminaron de cursar la secundaria, pero adeudasen materias, pudieran rendirlas en formas de tutorías y obtener el título. A partir de 2009 se amplió como un trayecto educativo presencial para el nivel primario y secundario, caracterizado por su gran flexibilidad en tanto la carga horaria semanal es menor, las materias son cuatrimestrales y las sedes pueden funcionar tanto en escuelas como en centros culturales, iglesias, organizaciones sociales, sedes de sindicatos, etc.

Luego se complementa esa información con la que se encuentra disponible sobre el plan FinEs en el informe de la DEJyA. Las cifras se presentan en distintos gráficos para facilitar la exposición, mientras que la lectura de los mismos se centra en contrastar lo que ocurre en dos grandes períodos: desde 1998 a 2006 (período previo a la aplicación de la LEN)⁵ y desde 2007 a 2015 (período posterior a la aprobación de la LEN).⁶

Para comenzar con el análisis de los datos que provee la DiNIECE en los relevamientos anuales, en el Gráfico 1 se observa la evolución de la matrícula de la secundaria para jóvenes y adultos entre 1998 y 2018. Como puede verse, ya desde finales de la década de 1990 hay un incremento importante en la cantidad de estudiantes que asisten a la misma. A mediados de la primera década del siglo XXI, hay un leve estancamiento y retroceso, pero luego el número de alumnos vuelve a dispararse. Ahora bien, en términos porcentuales ese acrecentamiento es mayor en el período temporal que va de 1998 a 2006, que entre 2007 y 2015. Por lo tanto, según estos datos el total de individuos que concurre a la modalidad sube luego de la aprobación de la LEN, pero no tanto como lo había hecho a comienzos del nuevo milenio.

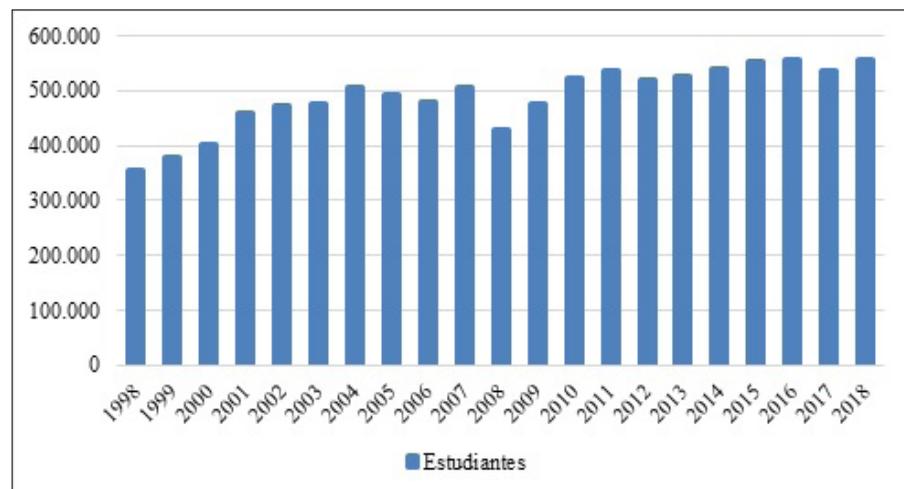


Gráfico 1. Matrícula de la educación secundaria para jóvenes y adultos. Argentina. Años 1998-2018. Fuente: Relevamiento Anual. DiNIECE. Ministerio de Educación.

En cuanto a la cantidad de egresados del nivel secundario para jóvenes y adultos, de acuerdo con los relevamientos anuales, esta crece entre 1998 y 2002, aunque luego disminuye hasta 2007. A partir de ese año, sin embargo, evidencia un aumento muy pronunciado. Como resultado, ese incremento es bastante más grande entre 2007 y 2015 que entre 1998 y 2006. Es decir, en este caso con posterioridad a la aplicación de la Ley de Educación Nacional la modalidad parece haber incrementado su capacidad para garantizar que los estudiantes que ingresan puedan completar sus estudios. Todo esto se observa en el Gráfico 2.

⁵ La LEN fue aprobada en diciembre de 2006, mientras que los relevamientos anuales se realizan en abril.

⁶ Se decidió hacer el corte del segundo período en 2015 porque hasta ese año se cuenta con información nacional relativamente confiable sobre el programa FinEs.

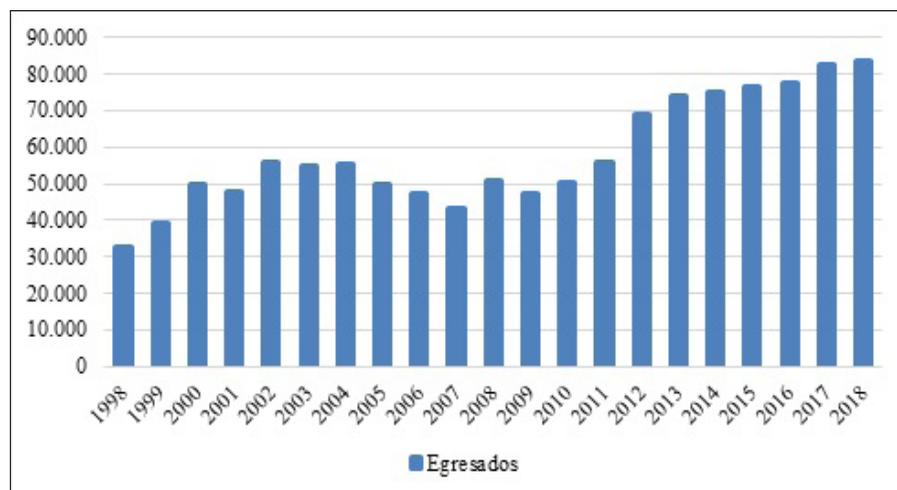


Gráfico 2. Egresados de la educación secundaria para jóvenes y adultos. Argentina. Años 1998-2018. Fuente: Relevamiento Anual. DiNIECE. Ministerio de Educación.

Al respecto de los establecimientos educativos donde se desarrollan las ofertas del nivel secundario de la EDJA, los datos de la DiNIECE indican que estos crecen desde finales de la década de 1990 (en especial entre 2000 y 2008). Sin embargo, en 2009 hay un descenso muy marcado y, aunque luego vuelve a iniciarse una ruta ascendente, en 2018 no logra alcanzar la cantidad que había diez años antes. En términos comparativos, en el Gráfico 3 se advierte entre 1998 y 2006 un crecimiento importante, mientras que, por el contrario, entre 2007 y 2015 hay un descenso en la cantidad de espacios escolares.⁷

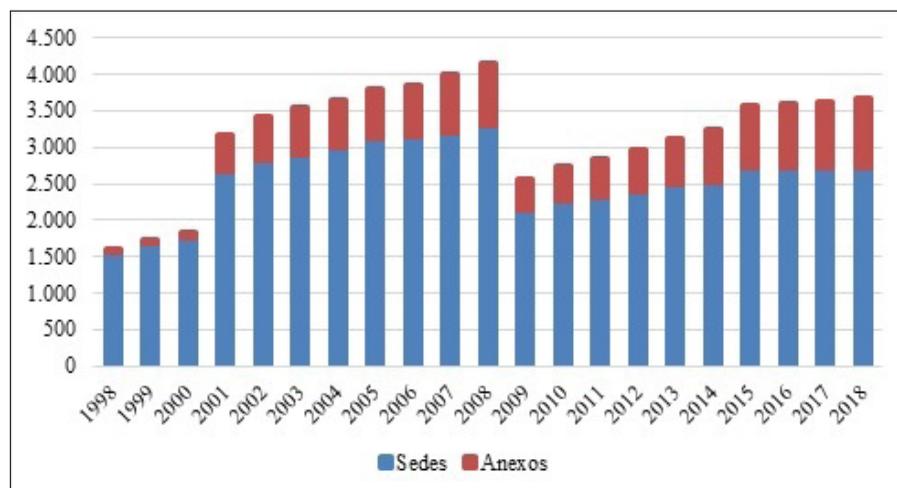


Gráfico 3. Sedes y anexos de la educación secundaria para jóvenes y adultos. Argentina. Años 1998-2018. Fuente: Relevamiento Anual. DiNIECE. Ministerio de Educación.

En lo que refiere a la evolución de los cargos docentes, los datos de los relevamientos anuales son un poco erráticos al comienzo de la serie, en especial por un pico en 2000

⁷ De acuerdo con la información que ha podido consultarse de manera directa con el Ministerio de Educación, el marcado incremento entre 2000 y 2001, así como el brusco descenso entre 2008 y 2009, se deben a que en el primer caso el Relevamiento Anual pasó a considerar el tercer ciclo de la EGB como parte del secundario, mientras que en el segundo caso este dejó de contabilizarse. Según un informe de la Subsecretaría de Planeamiento de la provincia de Buenos Aires (2021: 18), la disminución entre 2008-2009 fue resultado de la aplicación de la LEN, en tanto la misma "reorganizó la oferta de este nivel en un Ciclo Básico y un Ciclo Superior, reemplazando al EGB₃ y el Polimodal, en general dictados en establecimientos separados". Como resultado, "dicha ley supuso una revinculación entre escuelas, reduciéndose así la cantidad de unidades educativas".

que no parece acompañar el movimiento general. Más allá de eso, la tendencia es hacia el incremento de la cantidad de puestos laborales en la secundaria para jóvenes y adultos. En ese sentido, este proceso es más potente entre 1998 y 2006 que entre 2007 y 2015. De hecho, como se observa en el Gráfico 4, luego de la aprobación de la LEN este indicador se mantiene relativamente estancado.

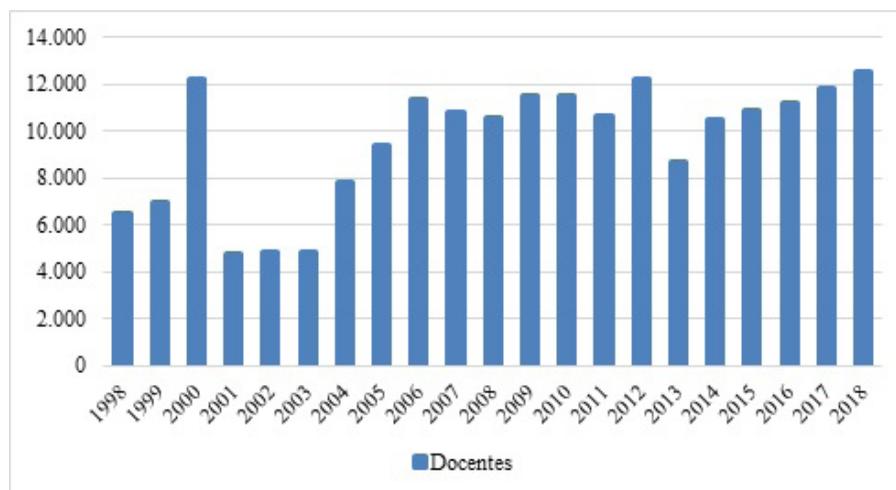


Gráfico 4. Cargos docentes de la educación secundaria para jóvenes y adultos. Argentina. Años 1998-2018. Fuente: Relevamiento Anual. DiNIECE. Ministerio de Educación.

Por último, al mirar la cantidad de horas cátedra del nivel secundario de la EDJA, en el Gráfico 5 puede advertirse en los datos de la DiNIECE una clara tendencia al aumento de las mismas, en especial luego de 2005. Pero en este caso ese proceso es más potente entre 1998 y 2006, que entre 2007 y 2015.

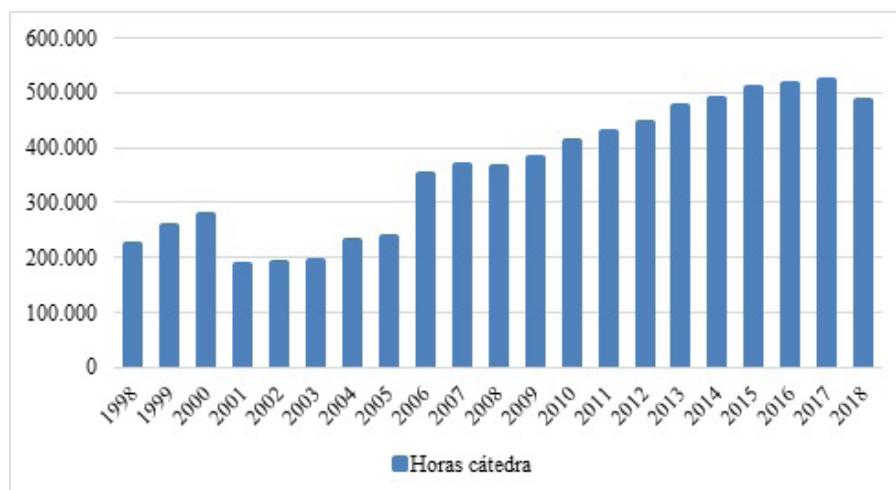


Gráfico 5. Horas cátedra de la educación secundaria para jóvenes y adultos. Argentina. Años 1998-2018. Fuente: Relevamiento Anual. DiNIECE. Ministerio de Educación.

Con los datos analizados hasta este punto en los relevamientos, anuales lo que puede observarse en principio es que desde finales de los años 1990 la secundaria para jóvenes y adultos ya venía creciendo en el país. Luego de la aprobación de la LEN lo que se advierte es que esa expansión solo se potencia en lo que refiere a los egresados, pero es mucho más lenta en lo que respecta a la matrícula, los cargos docentes y las horas cátedra, e incluso se da un retroceso en la cantidad de establecimientos escolares. Ahora bien, lo que ocurre es que esa fuente no contiene la información de programas

de terminalidad de gran extensión en la Argentina como por ejemplo el plan FinEs, que justamente se expande luego de la aplicación de la LEN. Por lo tanto, para conocer la evolución real que ha tenido la EDJA esos relevamientos anuales deben ser complementados con otros datos que permitan captar el desarrollo de esa política educativa en el conjunto del territorio nacional. En ese sentido, de acuerdo con el informe estadístico sobre el programa FinEs de la DEJyA, en su formato para deudores y en su trayecto secundario combinados este programa tenía en 2015 un total de 344.311 alumnos, 65.015 egresados, 6.667 sedes y 45.369 docentes. Si se agregan esos números a la información antes explicada de los relevamientos anuales la cuestión cambia de manera rotunda, como puede verse en el Cuadro 1.

Indicador	% de crecimiento según período temporal		
	1998-2006	2007-2015 (sin datos de FinEs)	2007-2015 (con datos de FinEs)
Matrícula	35,4	9,2	77
Egresados	44,3	77,3	228,2
Establecimientos educativos	138,9	-10,8	156,2
Cargos	74,5	0,7	420,8
Horas cátedra	58	35,5	-

Cuadro 1. Evolución de los principales indicadores de la educación secundaria para jóvenes y adultos, según período temporal. Argentina. Años 1998-2015. Fuente: Relevamiento Anual e Informe estadístico del plan FinEs. DiNIECE y DEJyA. Ministerio de Educación.

Considerando la información de los relevamientos anuales en conjunto con la del plan FinEs, en todos los indicadores hay un crecimiento mucho más fuerte en el período posterior a la aprobación de la Ley de Educación Nacional, en relación con la etapa anterior a la sanción de la misma.⁸ No solo eso, sino que además esos datos indican que FinEs es responsable de gran parte de la expansión de la EDJA en los últimos años. Ello puede vincularse de manera directa con las características más flexibles que tiene este programa en comparación con otras ofertas más tradicionales de la modalidad como los CENS, algo que ha sido señalado por distintos autores. Entre otros aspectos, en la bibliografía especializada se destaca que las sedes del plan se ubican en barrios periféricos más cercanos a donde trabajan o viven los alumnos y que en sus inicios ofrecía la oportunidad de terminar el secundario en un año y medio haciendo dos cuatrimestres a la vez (López, 2015; Finnegan y Montesimos, 2016; Burgos, 2018; Olivares, 2021). Así, las particularidades del modelo institucional de FinEs habrían incrementado la capacidad de la EDJA para dar respuesta a la demanda educativa de la población joven y adulta que no terminó el nivel.

En este punto, algunos autores han planteado de hecho que FinEs canalizó una parte de la matrícula de las ofertas tradicionales de la secundaria para jóvenes y adultos (Viego, 2015; De Luca, 2017). Aunque es posible que eso sea cierto, los datos analizados muestran también que el crecimiento de la EDJA es mucho más potente luego del surgimiento de ese programa. En otros términos, aunque puede haber ocurrido una transferencia de una porción del alumnado de las propuestas clásicas de la modalidad hacia el plan FinEs, al mismo tiempo esta oferta educativa ha permitido la escolarización de una parte mucho mayor de la población joven y adulta. De lo contrario, las

⁸ El único dato que no pudo obtenerse es la cantidad de horas cátedra, área en la que es probable que el número también sea mucho más alto debido a la gran cantidad de docentes que tiene el programa FinEs.

tasas de crecimiento habrían sido similares en ambos períodos considerados, cuestión que no sucede porque entre 2007 y 2015 fueron mucho mayores que entre 1998 y 2006 (tal como se mostró en el Cuadro 1). Por consiguiente, la aplicación de la LEN parece haber jugado un papel fundamental en la expansión de la modalidad al crear un marco normativo que permitiera al CFE impulsar a escala nacional un plan de terminalidad con un formato más flexible como FinEs, lo que potenció un proceso de crecimiento de la EDJA que ya se venía desarrollando en años previos.

6. A modo de cierre

Este artículo se propuso como objetivo analizar el efecto que tuvo la aplicación de la Ley de Educación Nacional en la evolución de la secundaria para jóvenes y adultos en la Argentina en términos objetivos. Así, se buscó contestar a la pregunta sobre el impacto concreto que generó dicha Ley en el despliegue reciente del nivel secundario de la EDJA.

En el desarrollo del escrito se planteó que la expansión de la secundaria para jóvenes y adultos en la Argentina está relacionada con procesos más generales dentro del sistema educativo nacional, puesto que la extensión del nivel secundario en el país ha estado atravesada por crecientes niveles de diferenciación, mientras que una parte de la población no logra finalizar sus estudios en los espacios tradicionales. Así, se sostuvo que las ofertas flexibles de la modalidad han canalizado una porción de la demanda por el acceso a la educación secundaria por parte de un estudiantado proveniente de ciertos sectores de la fuerza laboral que se caracterizan por tener condiciones de reproducción degradadas. Al respecto, se explicó que los estudios especializados han planteado que la aplicación de la LEN ha sido un punto fundamental en su desarrollo. Ello se debe a que extendió la obligatoriedad del secundario a toda la población, restituyó el carácter de modalidad a la EDJA, dio entidad al CFE para generar iniciativas de corte nacional y cambió el enfoque de las políticas educativas incorporando una perspectiva inclusiva.

Como aporte a esta cuestión, en este escrito se recurrió a la información estadística para medir el impacto que tuvo la Ley de Educación Nacional en el desenvolvimiento material de la secundaria para jóvenes y adultos. Así, considerando la matrícula, los egresados, los establecimientos educativos, los cargos docentes y las horas cátedra se realizó una aproximación al asunto contrastando el período previo a la aprobación de la LEN y la etapa posterior a ese acontecimiento. En principio, solo utilizando los relevamientos anuales de la DiNIECE lo que pudo observarse es que el nivel secundario de la EDJA venía creciendo desde fines de los años 1990, y que dicho crecimiento tendió a volverse más lento desde 2007. No obstante, al agregar la información de la DEJyA sobre el plan FinEs se advirtió que en realidad la evolución de la modalidad se vio potenciada luego de la sanción de dicha Ley. Esto se vinculó con el formato escolar más accesible de ese programa, que posibilitó que la educación de jóvenes y adultos extendiera su alcance en el país. Por consiguiente, se concluyó que la aplicación de la LEN fue muy importante, porque al crear el marco normativo en el que se desarrolló ese plan de terminalidad educativa dio aún más impulso a un proceso de expansión de la modalidad que ya venía ocurriendo en años previos.

Todo lo sostenido hasta aquí sobre la forma en que ha crecido la secundaria para jóvenes y adultos en años recientes en el plano nacional abre la puerta a distintos problemas vinculados a lo que ha ocurrido en otras escalas geográficas. Por un lado, uno de los interrogantes que se presenta es si este tipo de desarrollo masivo que ha tenido el nivel secundario de la EDJA en la Argentina es algo normal en términos internacionales. Por el lado opuesto, aparece la pregunta por lo que ha ocurrido al interior del país y

si es posible observar diferencias en la evolución de la modalidad entre las distintas jurisdicciones antes y después de la aprobación de la LEN. Estas cuestiones muestran que todavía hay mucho por investigar sobre la temática.

Referencias bibliográficas

- » Acosta, F. (2012). La escuela secundaria argentina en perspectiva histórica y comparada: modelos institucionales y desgranamiento durante el siglo XX. *Cadernos de Historia da Educação*, V. 11(1): 131-134.
- » Acosta, F. (2019). *Las políticas para la escuela secundaria: análisis comparado en América Latina*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO. Disponible en: <https://siteal.iiep.unesco.org/investigacion/3305/politicas-escuela-secundaria-analisis-comparado-america-latina>
- » Acosta, F. (2020). La sistematización estatal modelizadora y la segmentación en los orígenes y expansión de la escuela secundaria en la Argentina. *Revista del IICE*, (47): 23-40. Disponible en: <https://doi.org/10.34096/iice.n47.9637>
- » Bargas, N. y Cabrera, M. E. (2022). Políticas recientes en el nivel secundario de adultos en la provincia de Buenos Aires: los desafíos de la flexibilidad en la enseñanza. *Espacios en Blanco*, V. 1(32): 9-21. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.37177/unicen/eb32-310>
- » Bottinelli, L. (2017). Educación y desigualdad. Un repaso por algunos aportes de la sociología de la educación en la Argentina. *Revista Sociedad*, (37): 95-112.
- » Braslavsky, C. (1989). *La discriminación educativa*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- » Brusilovsky, S. (1994). *Educación no formal. ¿Una categoría significativa?* Mimeo.
- » Brusilovsky, S. (1995). Educación de adultos: conceptos, realidades y propuestas. *Diálogos*, V. 1: 38-44.
- » Burgos, A. (2018). Programas articulados de terminalidad secundaria y formación profesional: alternativas institucionales y su incidencia sobre las subjetividades y trayectorias de los jóvenes y adultos. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/1044>
- » Cappellacci, I. y Miranda, A. (2007). La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina: deudas pendientes y nuevos desafíos. Serie *La Educación en Debate* N° 4. Buenos Aires: DiNIECE-Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/debate_4.pdf
- » Crego, M. y González, F. (2015). Nuevas oportunidades como experiencia. Jóvenes y desigualdad en el caso del Plan FinEs2 en el Gran La Plata. *Cuestiones de sociología*, (13).
- » De la Fare, M. (2013). Estudiantes del nivel secundario de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA). Serie *Informes de Investigación* N° 8. Buenos Aires: DiNIECE-Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006570.pdf>
- » De Luca, R. (2017). *Brutos y baratos. Descentralización y privatización en la educación argentina (1955-2001)*. Buenos Aires: Ediciones RyR.
- » Donvito, A. y Otero, M. R. (2020). Educación secundaria de adultos en Argentina: un estudio de las transformaciones curriculares. *Praxis Educativa*, V. 24(1): 1-23. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.19137/praxiseducativa-2020-240104>
- » Finnegan, F. (2016). La educación secundaria de jóvenes y adultos en la Argentina. Una expansión controversial. *Encuentro de Saberes*, (6): 33-42. Disponible en: <http://revistas.filo.uba.ar/index.php/encuentrodesaberes/article/view/3068/1017>

- » Finnegan, F. y Montesinos, M. P. (2016). Panorama de la oferta educativa del Nivel Secundario de la Modalidad Educación Permanente de Jóvenes y Adultos en la Provincia de Buenos Aires. Serie *Apuntes de Investigación* N° 3. Buenos Aires, DiNIEE-SICE-Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/03-finnegan-montesinos-panorama-oferta-epja-pcia-bs-as-issn.pdf>
- » Finnegan, F.; González, D. y Valencia, D. (2021). Educación Permanente de Jóvenes y Adultos. ¿Un derecho que llega a todos? *Publicación del Observatorio Educativo y Social de la UNIPE*, (6): 1-17.
- » Giuliadori, R.; Giuliadori, M. A. y González, M. (2004). La deserción en el nivel medio de la educación en la República Argentina. Cálculo de tasas de abandono e identificación de algunos factores que se le asocian. *Revista de Economía y Estadística*, V. 42(1): 71-92. Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3799>
- » González, D. y Míguez, M. (29-31/10/2014). El Plan Fines 2: sentidos en torno de la inclusión y la escolarización. Ponencia en el *I Encuentro internacional de educación. Espacios de investigación y divulgación*. Buenos Aires. Disponible en: <https://www.ridaa.unicen.edu.ar/xmlui/handle/123456789/388>
- » González, F. (2017). El empleo y el trabajo como dimensiones de análisis: El proceso de inserción laboral de estudiantes del FinEs2. *Questión*, V. 1(56). Disponible en: <https://doi.org/10.24215/16696581e011>
- » Gorostiaga, J. (2012). La reforma de la educación secundaria argentina en el contexto de América Latina. En Más Rocha, S. M.; Gorostiaga, J.; Tello, C. y Pini, M. (comps.). *La educación secundaria como derecho*. Buenos Aires: La Crujía.
- » Herger, N. y Sasserá, J. (2021). Políticas de inclusión educativa de adolescentes, jóvenes y adultos en la provincia de Buenos Aires: tensiones en torno a la segmentación socio educativa y el acceso al conocimiento. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, V, 2(16): 13-25. Disponible en: <https://doi.org/10.35305/rece.v2i16.661>
- » Jacinto, C. (2016). De los derechos a las garantías en las transiciones de los jóvenes al empleo. Alcances y límites de las tramas entre educación secundaria, formación para el trabajo y protección social. En Jacinto, C. (coord.). *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente: entramados, alcances y tensiones*. Buenos Aires: IDES.
- » Levy, E. y Rodríguez, L. (2015). La educación, las políticas públicas y los procesos de constitución de sujetos en la última década. *Espacios de Crítica y Producción*, (51): 3-12. Disponible en: <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/espacios/article/view/1866>
- » López, E. (2015). Políticas de inclusión educativa: un estudio acerca del Plan FinEs 2. Tesis de maestría en Políticas y Administración de la Educación. Universidad Nacional de Tres de Febrero. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/19iocFAuq7dERAWPYB_mhubAk3RaVGZ93/view
- » Más Rocha, S. M. y Vior, S. (2009). Nueva legislación educacional: ¿nueva política? En Vior, S.; Misuraca, M. R. y Más Rocha, S. M. (comps.). *Formación de docentes. ¿Qué cambió después de los 90 en las políticas, los currículos y las instituciones?* Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- » Ministerio de Educación. Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos. *FinEs. Finalización de estudios primarios y secundarios para jóvenes y adultos. Informe estadístico 2008 a 2015*.

- » Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. *Anuario Estadístico* (1996-2018).
- » Montesinos, M. P.; Schoo, S. y Sinisi, L. (2010). Aportes para pensar la Educación de Jóvenes y Adultos en el nivel secundario. Un estudio desde la perspectiva de los sujetos. Serie *La Educación en Debate* N° 7. Buenos Aires: DiNIECE-Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/educacion_en_debate_7.pdf
- » Olivares, J. (2021). Inclusión y diferenciación de la educación secundaria para jóvenes y adultos en Argentina. Un análisis sobre la especificidad de la oferta del plan FinEs II. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, V. 2(16): 26-36. Disponible en: <https://doi.org/10.35305/rece.v2i16.662>
- » Olivares, J. (2022). La diferenciación de la fuerza de trabajo y las características socioeconómicas de los alumnos de la educación secundaria de jóvenes y adultos en Argentina en los años recientes. *Praxis Educativa*, V. 26(1): 1-20. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/201245>
- » Olivares, J. (2023). Flexibilización de la educación secundaria para personas jóvenes y adultas. Un recorrido cronológico por la normativa de la provincia de Buenos Aires en las primeras dos décadas del siglo XXI. *Estudios Sociales Contemporáneos*, V. 1(28): 11-33. Disponible en: <https://doi.org/10.48162/rev.48.051>
- » Pecarrere, F. (2014). Plan FinEs 2: Algunas experiencias en la ciudad de La Plata. Tesis de grado en Sociología. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1095/te.1095.pdf>
- » Riquelme, G.; Herger, N. y Sassera, J. (2018). *Deuda social educativa con jóvenes y adultos. Entre el derecho a la educación, los discursos de las políticas y las contradicciones de la inclusión y la exclusión*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- » Rivas, A. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1508.pdf>
- » Rivas, A. y Dborkin D. (2018). ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? *Documento de trabajo* N° 162. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/02/DT-162-EDU-Financiamiento-educativo_2018-01-VF-2.pdf
- » Rodríguez, L. (1996). Educación de adultos y actualidad. Algunos elementos para la reflexión. *Revista del IICE*, (5): 80-85.
- » Schoo, S. (2016). Sobre la selectividad de la educación secundaria en Argentina. Análisis histórico sobre el régimen de evaluación y promoción. Serie *Apuntes de Investigación* N° 7. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/07-trabajo-schoo-selectividad-educacion-secundaria-analisis-historico-issn.pdf>
- » Sirvent, M. T.; Toubes, A.; Santos, H.; Llosa, S. y Lomagno, C. (2010). Revisión del concepto de Educación No Formal. *Revista del IICE*, (29): 41-56. Disponible en: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/10052>
- » Subsecretaría de Planeamiento de la Provincia de Buenos Aires. (2021). *Educación secundaria en la provincia de Buenos Aires 2004-2019*. Buenos Aires: DGCyE.

- » Sucunza, M. (2016). La incidencia del Plan Fines II en las trayectorias educativo-laborales de las personas que participaron de esta experiencia. *Revista Oficio*, (2): 4-61. Disponible en: http://revistaoficio.org/wp-content/uploads/2016/09/La-incidencia-del-Plan-Fines-II-en-las-trayectorias-educativo-laborales-de-las-personas-que-participaron-de-%C3%A9sta-experiencia_-Sucunza-Zo%C3%A9-Mariana.pdf
- » Terigi, F.; Toscano, A. G. y Briscioli, B. (14/08/2012). La escolarización de adolescentes y jóvenes en los grandes centros urbanos: aportes de tres investigaciones sobre régimen académico y trayectorias escolares. Ponencia en *Second ISA Forum of Sociology "Justicia Social y Democratización"*. Buenos Aires. Disponible en: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2012/10/Terigi-Toscano-Briscioli-ISA.pdf>
- » Tiramonti, G. (2019). La escuela media argentina: el devenir de una crisis. *Propuesta Educativa*, (51): 78-92. Disponible en: <https://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/11/PropuestaEducativa51-articulo-TIRAMONTI.pdf>
- » UNICEF (2017). *Para Cada Adolescente una Oportunidad*. Buenos Aires: UNICEF. Disponible en: https://observatoriosocial.unlam.edu.ar/descargas/6_UNICEF.pdf
- » Viego, V. (2015). Políticas públicas para la terminalidad educativa: el caso del Plan Fines en Argentinas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 23(116). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.1929>

Julián Olivares

Doctorando en Historia, Universidad de Buenos Aires. Licenciado en Historia por la Universidad Nacional de Luján. Profesor en Historia por el Instituto Superior de Profesorado "Joaquín V. González". Becario doctoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-Universidad Nacional de General Sarmiento. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2141-7238>. olivares.julian.90@gmail.com.

