

# La educación secundaria de jóvenes y adultos: tensiones entre los discursos de gestión y las definiciones de política educativa de la modalidad

 Amalia Homar,<sup>1</sup> Gisela Altamirano,<sup>2</sup> María del Carmen Ulrich, Alfonsina Francisconi, Paula Mariana Dalinger, Gabriela Pujol, Mario Villanueva, María Belén Alarcón y María Eugenia Bordón

1. Directora del Proyecto de Investigación.  
2. Codirectora del Proyecto de Investigación.

## Resumen

En este trabajo presentamos resultados parciales de nuestra investigación, “La inclusión social y educativa en la educación secundaria de jóvenes y adultos en Argentina en el contexto de las políticas estatales 2004-2013. Un estudio en tres provincias argentinas: Entre Ríos, Córdoba y Chaco”.<sup>3</sup>

Nos focalizamos en la educación secundaria de jóvenes y adultos en el período estudiado, porque creemos que es interpelada por las políticas estatales de inclusión social y educativa cuyo marco normativo está sostenido en la Ley de Educación Nacional y en resoluciones y documentos del Consejo Federal de Educación así como en normativas provinciales.

Analizamos las relaciones que se establecen entre la definición de políticas educativas para la modalidad y los modos de gestión de los funcionarios que conducen la educación de jóvenes y adultos en las tres provincias. Triangulamos datos obtenidos en entrevistas a ellos con el análisis de normativas y documentos oficiales nacionales y provinciales.

Organizamos esta presentación en tres ejes: educación permanente de jóvenes y adultos; los sujetos, sus trayectorias y las políticas de inclusión; y las instituciones y las propuestas curriculares.

## Adolescent and young adult secondary education: tensions between school authorities discourse and educational policy definitions

### Abstract

In this paper, we present partial results of our new research titled “Social and Educational Inclusion of Youngsters and Adults in Secondary Education in Argentina within the

### Palabras clave

*inclusión socio-educativa  
educación permanente  
gestión  
jóvenes y adultos  
instituciones*

3. Proyecto seleccionado por la Secretaría de Políticas Universitarias, convocatoria 2013, Programa “Hacia un Consenso del Sur para el desarrollo nacional con inclusión social”.

### Keywords

*socio-educational inclusion  
permanent education  
education management  
youngsters and adults  
institutions*

2004-2013 state policies: A study carried out in three Argentine Provinces: Entre Ríos, Córdoba and Chaco”.

It is focused on secondary education for youngsters and adults within the stated period of time, as we believe that secondary education has been challenged by the state policies on social and educational inclusion stated in the National Education Act and laws and documents passed by the Federal Council of Education as well as provincial laws on this matter.

This analysis involves the relationship between the design and statement of educational policies for secondary education and the education management of the authorities in charge of this area in those three provinces. The data collected by means of interviews to education managers and the analysis of laws and national and provincial official documents have been triangulated in this research.

This paper has been organized according to three topics: permanent youngsters and adults’ education; individuals, their schooling trajectories and inclusion policies; and institutions and curricular proposals.

## Introducción

El análisis de normativas y documentos oficiales tanto nacionales como de las provincias estudiadas –Entre Ríos, Chaco y Córdoba– nos posibilita indicar que las definiciones de las políticas de Estado de la educación secundaria de jóvenes y adultos en el período 2004-2013 muestran diferencias significativas respecto de los lineamientos de las políticas neoliberales de la década de 1990.

El Estado vuelve a ubicarse en el centro de la escena al reasumir obligaciones en el campo educativo a partir de la repolitización de las políticas públicas que se traduce en intervenciones estatales y en “*el restablecimiento de las condiciones de gobernabilidad*” (Novick de Senén González, 2008: 84).

Entendemos que las políticas estatales pretenden dar respuesta a la crisis desatada por el neoliberalismo en el campo social. Las políticas educativas expresadas en las normativas analizadas, tanto nacionales como provinciales, vigentes en el período 2004-2013, reconocen a la educación como un derecho social y reubican al Estado como actor principal al volver a asumir obligaciones en el campo educativo.

Consideramos que las definiciones respecto de la Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos se inscriben en principios sostenidos en la Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26206 –sancionada en 2006–, así como en normativas y documentos oficiales tanto nacionales como de las jurisdicciones estudiadas.

En esta oportunidad nos ocupamos de analizar las relaciones que se establecen entre las definiciones de las políticas educativas para la modalidad y los modos de gestión de los funcionarios que conducen la educación de jóvenes y adultos en las tres provincias.

En función de la naturaleza de nuestro objeto, nos planteamos un diseño de investigación al que Maxwell (1996) denomina “modelo interactivo” por su carácter flexible, ya que nos posibilitó la reflexión, revisión y ajustes en los diferentes momentos del proceso de investigación. Apelamos a la convergencia de lógicas que combinan estrategias cualitativas y cuantitativas a fin de producir una triangulación de fuentes de información. Desde la perspectiva cualitativa apelamos al análisis de normativas y

documentos oficiales, así como entrevistas en profundidad a funcionarios responsables de la gestión de la educación secundaria de jóvenes y adultos de las tres provincias. Decidimos trabajar con una muestra intencional, usando como criterio de selección que los entrevistados fueran los responsables de la dirección de la modalidad durante el período objeto de estudio. En la provincia de Entre Ríos el Director de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, entrevistado 1, asume la conducción de la dirección en diciembre 2007 hasta 2013.<sup>4</sup>

En la provincia de Chaco la Directora de Educación de Jóvenes y Adultos, entrevistada 2, asume como tal a partir de Octubre 2009 hasta diciembre 2015,<sup>5</sup> mientras que la Directora de Niveles y Modalidades, entrevistada 3, ejerce esa función durante el período 2012-2015.<sup>6</sup>

En la provincia de Córdoba nuestro informante, entrevistado 4, fue quien conduce la Dirección General de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos desde 2008 hasta la fecha<sup>7</sup>.

Desde una dimensión cuantitativa realizamos un trabajo estadístico que nos permitió mostrar la relación entre demanda potencial y demanda efectiva (Sirvent, 1998) por Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos e identificar la oferta educativa de cada jurisdicción, sus características y especificidades.

Hemos organizado esta presentación de acuerdo con tres ejes temáticos: educación permanente de jóvenes y adultos; los sujetos, sus trayectorias y las políticas de inclusión; y las instituciones y propuestas curriculares.

## Educación permanente de jóvenes y adultos

En este apartado analizamos la educación permanente de jóvenes y adultos (EPJA) en el marco de los principios y definiciones de la Ley de Educación Nacional N° 26206, poniéndolos en contraste con los enunciados de la Ley Federal de Educación (LFE) N° 24195 –sancionada en 1993–. Incorporamos planteos sostenidos por las leyes de Educación de Entre Ríos, Chaco y Córdoba y recuperamos posicionamientos de los funcionarios responsables de la modalidad en cada provincia.

Las definiciones de la LEN vinculadas a garantizar el financiamiento<sup>8</sup>, la continuidad del derecho a la gratuidad de la educación y la igualdad de oportunidades y posibilidades de los sujetos marcan rupturas respecto a las particularidades que adquirieron las concepciones sostenidas en la Ley Federal de Educación N° 24195. Si bien en la misma se indica que “el Estado nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, garantizan el acceso a la educación [...] a toda la población” (Art. 3). Se compromete a “garantizar el principio de gratuidad” (art. 39) y sostiene que “la inversión en el sistema educativo por parte del Estado es prioritaria” (Art. 60). El proceso de reforma neoliberal de los años noventa en que se inscribieron las definiciones de política educativa no garantizó estas prescripciones. El Estado se ocupó de ajustar la educación al programa económico neoliberal, utilizando como una de sus estrategias la disminución de su responsabilidad como garante del financiamiento de educación pública e instalando políticas compensatorias focalizadas.

En la Ley de la provincia de Entre Ríos N° 9890 (2008) se define al Estado no solo como responsable de “garantizar una educación de carácter pública, estatal, gratuita y laica en todos los niveles”, sino que se indica que esa responsabilidad es “intransferible e indelegable”. En Córdoba –Ley N° 9870 (2010)– esa responsabilidad no queda acotada

4. La entrevista fue realizada en la sala de vocales del CGE, Paraná, Entre Ríos, el 19 de mayo de 2015.

5. La entrevista fue realizada en Calafate, Santa Cruz en el marco del II Foro Internacional de discusión sobre “Políticas públicas para el fortalecimiento de la Formación Profesional” el 2 de mayo de 2015.

6. La entrevista fue realizada en la oficina de la Dirección de Niveles y Modalidades, Resistencia, Chaco, el 22 de octubre de 2015.

7. La entrevista fue realizada en la Oficina del Equipo Técnico de la Dirección el 20 de agosto de 2015.

8. Se plantea que se destinará a Educación al menos el 6% del PBI anual (Art. 9°). En el mismo año se sanciona la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 que en correspondencia con el artículo 9° de la LEN, reglamenta los fondos destinados a las acciones educativas.

al Estado sino que se extiende a la sociedad en su conjunto, mientras que en Chaco –Ley N° 6691– (2010) se mencionan “otros agentes como las comunidades aborígenes, municipios, instituciones religiosas”.

Tanto en la LEN como en las leyes provinciales observamos la continuidad del principio de “equidad” que cobró relevancia en el discurso neoliberal en los años noventa, utilizado para enfatizar la “inequidad de los logros en los aprendizajes” y como justificativo de los operativos nacionales de evaluación de calidad. Aparecen referencias a: políticas de promoción de la igualdad y “equidad” educativa (Art. 140, Ley N° 9890, Entre Ríos); “equidad en el ejercicio del derecho [...] [...] condiciones de equidad” (Art. 2, Ley N° 6691, Chaco); “la equidad en los servicios educativos” (Art. 16, Ley N° 9870, Córdoba).

El carácter *permanente* como horizonte de la modalidad se enuncia tanto en la LEN como las leyes provinciales que consagran un capítulo a la educación permanente de jóvenes y adultos, identificándola como aquella que tiene que “brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida” (Art. 46, LEN). No obstante, el Estado asume el compromiso de garantizarla solamente hasta la educación secundaria obligatoria.

Por otro lado, en la Ley de Entre Ríos se indica que sus destinatarios son “adolescentes, jóvenes y adultos”, pero al momento de delinear políticas públicas resulta contradictorio identificarlos como “población con sobriedad” (Art. 77 Ley N° 9890)

Por otra parte, en el análisis de los discursos de los funcionarios de las provincias en que realizamos la investigación identificamos indicios que se orientan a concepciones y modos de gestión de las políticas estatales.

El exdirector de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos de Entre Ríos destaca la importancia de la creación de la Dirección de Jóvenes y Adultos en el marco de la Ley N° 9890 porque le “da cierta autonomía” en contraste con “la Ley Federal, donde jóvenes y adultos estaba dentro de regímenes especiales...” (entrevistado 1).

Esta condición de “régimen especial” (Art. 30, LFE), se sostiene en una concepción remedial de la EPJA que además invisibiliza a los jóvenes al hacer referencia únicamente a la “Educación de Adultos”.

Paradójicamente, el responsable de la Dirección General de Educación de Jóvenes y Adultos de Córdoba recupera como antecedente la Dirección de Regímenes Especiales, ya que favoreció, desde su perspectiva, un trabajo en conjunto entre los niveles de la modalidad que estaban fragmentados. Al respecto destaca que “la modalidad encontró un lugar. Más allá de que todo el mundo protestaba por ser régimen especial, [...] hacia adentro encontró un lugar donde trabajar toda la modalidad” (entrevistado 4).

Esto, en palabras del Director, los posiciona en mejores condiciones para definir de manera conjunta con el Ministerio de Educación las líneas político-educativas para la Dirección General de Educación de Jóvenes y Adultos. Focaliza los ejes de su gestión en tres líneas de acción: “la expansión del servicio educativo, la integración de todos los servicios presenciales, semi presenciales, primarios, secundarios, capacitación laboral y la innovación [...] nuevas ofertas con formatos distintos” (entrevistado 4). Da cuenta que las mismas tienen un anclaje en aquellas proyectadas para el sistema educativo macro, dado que no piensa el trabajo de la dirección por fuera o ajeno al resto de los niveles y modalidades.

Con relación a la educación secundaria de jóvenes y adultos, el funcionario de Entre Ríos retoma principios definidos por el Ministerio de Educación Nacional cuando puntualiza “teníamos inmensas expectativas por captar muchísimos entrerrianos que

estaban fuera del sistema”. Considera que esta fue una oportunidad para “intentar que la provincia ingrese en un sistema educativo que antes no había transitado” (entrevistado 1). Si bien en su discurso aparece esta expectativa inicial los datos estadísticos que presentamos en el punto siguiente dan cuenta de la lejanía y deuda pendiente que aún existe.

La funcionaria de Chaco por su lado, plantea como prioridad trabajar en “la desestructuración de la escuela secundaria”. Considera que se necesita un “docente con un perfil específico, porque de nada nos sirve... en adultos mayores un profesor que vaya a dar la clase como en la secundaria, tal como hoy ocurre” (entrevistada 2).

## Los sujetos, sus trayectorias y las políticas de inclusión

El análisis de los cambios y continuidades que se presentan en la LEN respecto de la LFE resulta clave para pensar a los sujetos de la EPJA y las políticas de inclusión que los tiene como destinatarios, así como las definiciones y dispositivos para atender a la modalidad generados en las provincias y que se traducen en normativas y discursos de gestión.

Nos ocupamos en este apartado de las políticas de inclusión y los modos en que son gestionadas en cada provincia. Apelamos a datos estadísticos que nos permiten conocer la situación de jóvenes y adultos para identificar la relación entre “demanda potencial” y “demanda efectiva”<sup>9</sup> en el país y las tres provincias estudiadas

**Cuadro N° 1:** Relación entre demanda potencial y demanda efectiva por Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos de la población de 15 años y más que asistió pero ya no asiste a la educación secundaria según nivel educativo alcanzado. República Argentina, Entre Ríos, Chaco y Córdoba

	República Argentina	Entre Ríos	Chaco	Córdoba
<b>Primaria completa</b>	6.911.631	230.292	161.168	525.593
<b>Secundaria incompleta</b>	4.046.753	118.146	92.920	369.618
<b>Demanda potencial</b>	10.958.384	348.438	254.088	895.211
<b>Demanda Efectiva</b>	522.289	17.007	13.986	52.077
<b>Porcentaje Demanda Efectiva</b>	4,77%	4,88%	5,50%	5,82%

Fuentes: Censo de Población 2010. INDEC. Relevamiento Anual 2010. DiNIECE.

Ministerio de Educación. Elaboración y análisis propio.

Los datos estadísticos muestran que existe en Argentina y en las provincias que estudiamos un profundo desfasaje entre demanda efectiva y potencial; de cada 100 jóvenes y adultos, 95 no asisten a la Educación Secundaria. Este indicador nos posibilita denunciar la gravedad del estado de situación en el que se encuentra la población de jóvenes y adultos de 15 años y más, respecto de la obligatoriedad enunciada en las normativas vigentes.

9. “Demanda potencial” se define considerando “las necesidades objetivas en materia de una educación permanente que pueden o no ser traducidas en el ámbito educativo. Se mide según el nivel de educación inicial alcanzado -primaria completa, secundaria incompleta” (Sirvent y equipo, 1998:11).

10. Demanda efectiva: se vincula a “las aspiraciones educativas que se traducen de manera concreta en experiencias de EDJA en un momento determinado. En términos operacionales, identificamos la “demanda efectiva a través de la matrícula en establecimientos de EDJA” (1998:11).

Las políticas educativas del período estudiado plantean garantizar “la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad” (Art. 11, Inc. e, LEN). Se han diseñado distintos planes y programas orientados a mejorar las condiciones materiales y simbólicas de sujetos e instituciones, entre las que retomamos el reconocimiento y recuperación de las trayectorias educativas.

En 2010 el Consejo Federal de Educación (CFE) dicta la Resolución N° 103 donde reconoce la necesidad de generar distintas estrategias para la inclusión educativa con el fin de que los estudiantes regularicen su situación o se incorporen al sistema educativo, para atender la situación de aquellos que evidencian “inasistencias por períodos prolongados, repitencia reiterada o hayan ingresado tardíamente al Nivel Secundario” (Res. 103/ 2010, Anexo I, pp. 1-2).

Por otro lado, consideramos que gran parte de la población que asiste a las escuelas secundarias de jóvenes y adultos vienen de atravesar en su historia educativa situaciones como las que enumera la norma.

El énfasis que encontramos en las leyes analizadas en el uso de las categorías “igualdad” e “inclusión” puede leerse como reconocimiento del alto grado de exclusión del sistema educativo de grandes sectores de la población del país, en el marco de un modelo económico social que profundizó las desigualdades, ejerciendo mecanismos de exclusión violenta y negativa disfrazada con las banderas de una libertad manejada por las leyes del mercado. En la década de 1990, inclusión y exclusión estaban amparadas por la idea de libertad de los individuos como parte de la sociedad de consumo y del ascenso por medio de sus propios méritos. Desde este argumento se vincula la inclusión educativa a “equidad educativa”, discurso que enfatiza la mejora de la *calidad, eficacia y eficiencia* de la educación.

Respecto de esta situación el funcionario de Entre Ríos indica

hay muchos chicos que aún están afuera [...] aún hay cuestiones a las que el Estado todavía no ha podido llegar, nosotros vemos que si bien ha crecido mucho la educación de jóvenes y adultos, que se ha dado respuesta, muchos de los que estaban afuera pueden estar transitando la educación de jóvenes y adultos, sabemos que falta más.

Vincula esta decisión a la prioridad que se da a la inclusión; “preferimos siempre que un estudiante esté dentro de una institución, antes de que esté en una plaza, entonces a eso es a lo que le damos prioridad”; pero también refiere a la necesidad de garantizar espacios y aprendizajes “cuando uno plantea una política de inclusión tenemos que tener dónde incluirlos, porque si no decimos que queremos tenerlos, pero amontonarlos para tenerlos albergados en un lugar no significa que estén aprendiendo”, para puntualizar deudas pendientes “[...] sabemos que nos falta llegar a una parte importante de estudiantes todavía” (Entrevistado 1).

Frente a las definiciones respecto a políticas de inclusión y asignación de recursos resulta paradójica la exclusión de la modalidad del Programa Nacional Conectar Igualdad.

Para el funcionario cordobés una forma de “mitigar la marginalidad” fue a través de la instalación, hace algunos años, del “gabinete de notebooks en cada uno de los centros educativos [...] de primaria, como de secundaria [...] Programa Provincial Internet para Educar...”, a su vez indica que con esta acción se busca generar cierto “pie de igualdad.” (Entrevistado 4).

Los referentes políticos también caracterizan a los sujetos destinatarios de la educación secundaria de la modalidad. El funcionario de Entre Ríos, los describe como “heterogéneos”, menciona que “en su mayoría están atravesados por condiciones de vulnerabilidad, repitencia en distintos niveles del sistema y sobreedad” (entrevistado 1). Mientras que el director de Córdoba dirá “ese es el estudiante con el que nosotros tenemos que pensar cómo llevar adelante la propuesta” (entrevistado 4).

La Directora de Educación de Jóvenes y Adultos de Chaco refiere a los sujetos desde preocupaciones respecto a la presencialidad o no de los mismos en las instituciones, la singularidad de los “tiempos y modos de cursado” y sus características diferenciales. Los describe como estudiantes que abandonaron la escuela secundaria común, por lo que considera nodal el acompañamiento (entrevistada 2).

Por su parte, la Directora de Niveles y Modalidades de la misma provincia dirá que se trata de estudiantes que “ya han sobrevivido toda una etapa de crisis y muchos de ellos están trabajando, entonces vienen y eso les permite terminar [...] ascender en los trabajos también” (Entrevistada 3). No obstante, la caracterización de los jóvenes y adultos que realiza la entrevistada respecto de sus condiciones laborales (trabajos precarizados o de baja calificación, como ladrilleros o vendedores) da cuenta del contexto socioeconómico del que provienen.

Otro de los aspectos de las políticas educativas que cobra relevancia en el período estudiado son las trayectorias escolares. En 2010 el CFE aprueba las “Orientaciones para el mejoramiento de las trayectorias escolares reales” (Resolución 122/2010 CFE), destacando la necesidad de revisar aspectos de orden pedagógico, curricular, normativo y administrativo que muchas veces “obstaculizan de manera sustancial las trayectorias escolares”.

En Entre Ríos el reconocimiento de los itinerarios frecuentes “o más probables” de las trayectorias escolares es incorporado en la Resolución N° 1550/2013 CGE. Da cuenta de obstáculos que el sistema educativo genera en los sujetos al sostener una estructura homogeneizadora y graduada y una organización disciplinar, lo que produce que las trayectorias se “invisibilicen, hay sobreedad en las aulas” y no se advierte lo que ocurre en el pasaje entre los distintos niveles.

A pesar de ello, en la normativa mencionada la modalidad tiene escasa presencia. Es notoria la falta de precisión respecto de las trayectorias de jóvenes y adultos, ya que solo se menciona el trabajo con tutores y se pierde de vista la particularidad de los sujetos.

La identificación de trayectorias educativas como el recorrido y acumulación que tienen los estudiantes, y del que puede dar cuenta la “evaluación previa que se debe hacer al ingreso”, como algo que se da (“darle una trayectoria, habían cortado su trayectoria”), corresponde a definiciones del funcionario entrerriano (entrevistado 1). Creemos que se trata de una visión simplificada, ya que no se las considera como una construcción, en tanto proceso, en el marco de determinadas condiciones histórico-políticas y sociales, así como de tránsitos por las escuelas o por otros espacios educativos previamente realizados. Nuestra preocupación se vincula también a las definiciones del entrevistado cuando indica que la normativa llega para clarificar lo que se hacía en las instituciones por “uso y costumbre” (entrevistado 1).

En Chaco se realiza una mención general de las trayectorias en la Ley N° 6691; allí se indica que el Estado provincial deberá garantizar “alternativas de acompañamiento de la trayectoria escolar de los/as jóvenes...” (Art. 42°) para la educación secundaria en todas sus modalidades. Según la Directora de Niveles y Modalidades de esta provincia el “acompañamiento” a las trayectorias de los sujetos se resuelve como mera adaptación

de “los horarios a la demanda” a los fines de facilitar el sostenimiento de los estudiantes en las instituciones (entrevistada 3).

Consideramos que en el discurso de los funcionarios de ambas provincias aparece la idea de trayectoria como el recorrido lineal o acumulación realizado por los estudiantes, que se aleja significativamente de las definiciones normativas.

En el caso de Córdoba si bien no se dictó una normativa específica, el director de la modalidad explica que, lo vienen trabajando desde una perspectiva de “continuidad pedagógica [...] integrar la primaria con la secundaria” (entrevistado 4).

También enfatiza como un aspecto relevante, que en la provincia hace tiempo vienen trabajando en normativas para atender las condiciones de ingreso a fin de “facilitar el [ingreso] [...] en los distintos años o trayectos de la terminalidad de escuela secundaria” (Entrevistado 4).

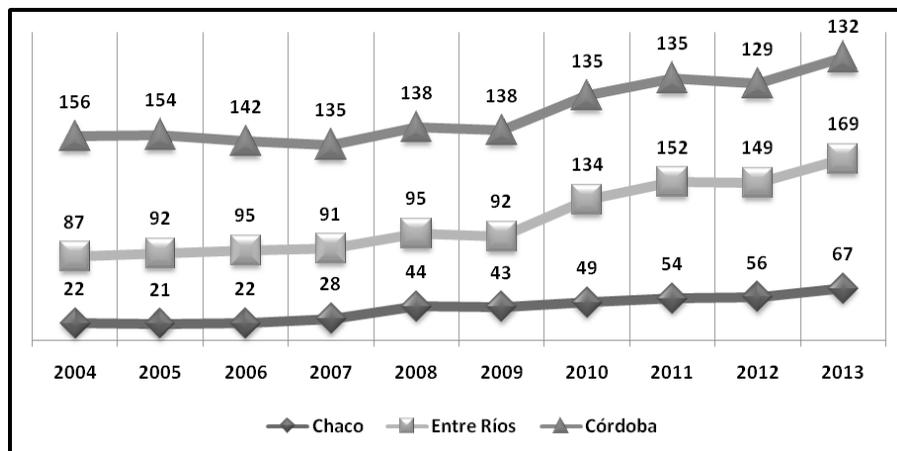
Explicita diferencias con el tratamiento de las trayectorias que se han venido dando en reuniones nacionales, las que cree se producen por los propios avances que ha tenido la modalidad en la provincia. Sin embargo, asume que “aún nos falta mucho en otros aspectos que tienen que ver con el reconocimientos de otro tipo de trayectorias, que es mucho más difícil de plasmar desde lo administrativo o desde la propia organización, [...] reconocer su propia trayectoria laboral...” (entrevistado 4).

## Las instituciones y las propuestas curriculares

En el marco de las políticas de inclusión, y de acuerdo a la información que arrojan los datos estadísticos respecto del profundo desfase entre demanda potencial y efectiva, nos resulta fundamental identificar las instituciones y las propuestas curriculares que se ocupan de atender a la población de la modalidad. En este apartado presentamos las particularidades que las distinguen en cada provincia y los modos de gestión que se impulsan.

En los tres casos analizados se visualiza una gran diversidad de ofertas de educación secundaria para la modalidad. Algunas de las instituciones fueron transferidas en los años noventa a las provincias, entre ellos los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS); otras responden a particularidades provinciales. Los Bachilleratos Acelerados para Adultos (BAPA) y las Escuelas Secundarias de Jóvenes y Adultos (ESJA) en Entre Ríos; los Bachilleratos Libres para Adultos (BLA) en Chaco y los Centros de Educación de Nivel Medio de Adultos (CENMA) en Córdoba.

En cuanto al crecimiento del número de instituciones educativas en el período estudiado (Cuadro N° 2), en Chaco llegan a triplicarse, pasando de 22 a 67, mientras que en Entre Ríos se duplican, de 87 a 169. En el caso de Córdoba, si bien se observa una disminución importante de las instituciones entre 2004 y 2007, la demanda de Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos es atendida con la creación de anexos con dependencia de los CENMA. En 2007 ya existían 167; en 2011 llegan a 252 y en los dos últimos años el crecimiento se mantiene, alcanzando un total de 273 anexos. El director considera que el crecimiento de los servicios educativos implica “lo que yo llamo una pisada, un sello sobre el mapa de Córdoba que es móvil”. Asocia la expansión a la “movilidad de servicios y disponibilidad de partidas económicas” (entrevistado 4).

**Cuadro N° 2:** Instituciones Educativas de Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos. Entre Ríos, Chaco y Córdoba. Período 2004-2013.

Fuente: DiNIECE. Elaboración y análisis propio

Los discursos de los funcionarios dan cuenta de las gestiones que han encarado en sus provincias respecto de las instituciones educativas. En Entre Ríos el entrevistado 1 refiere a la reorganización de las instituciones de educación secundaria de jóvenes y adultos y la modificación de su estructura. Enfatiza la “transformación”, en 2008, de Escuelas Secundarias de Jóvenes y Adultos (ESJA),<sup>11</sup> con dependencia de su Dirección en lo administrativo, pedagógico y presupuestario. En cambio, las ya existentes, Bachilleratos Acelerados para Adultos (BAPA) y los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) pasan a denominarse ESA (Escuelas Secundarias de Adultos) con dependencia de la Dirección de Educación Secundaria. El propio entrevistado reconoce que estas instituciones, “la única relación que tienen con la Dirección [de Jóvenes y Adultos] es curricular”. Asocia la demora en unificar la dependencia a un “problema presupuestario”, más allá de indicar que “existen acuerdos y voluntad para hacerlo”. Ubica a las ESJA como las instituciones donde se puede garantizar la “continuidad” de quienes completan la Educación Primaria en la Modalidad. Lo adjudica a un trabajo pedagógico centrado en los sujetos y sus trayectorias (entrevistado 1).

En Chaco la educación secundaria se imparte en Bachilleratos Libres para Adultos (BLA), en los CENS y sus anexos. Los BLA fueron creados en 1973 y es la única provincia que mantiene ese formato institucional. Estos bachilleratos libres –según la Directora de la Modalidad– actualmente se ubican en todas las localidades de la provincia y “han crecido exponencialmente” durante su gestión. Según lo refiere, los mismos se van transformando en presenciales: “antes eran libres y las tutorías eran voluntarias [...] Hoy si bien no hay una normativa, la modalidad de cursado está cambiando espontáneamente, hay [...] jóvenes que van todos los días [...] lo hizo que las escuelas naturalmente vayan cambiando” (entrevistada 2). Nos preguntamos, ¿cómo y quién define las modificaciones que de hecho se producen al interior de las instituciones? ¿Qué significa que las escuelas “naturalmente vayan cambiando”?

Ambos espacios institucionales dependen de la Dirección de Educación Secundaria y esta a su vez, de la Dirección General de Niveles y Modalidades. Esta *doble dependencia* es justificada en la necesidad de las instituciones y no en decisiones políticas asumidas por el Ministerio de Educación.

11. Refiere a la transformación de la “Terminalidad de la EGB 3” en Ciclo Básico Secundario.

En relación a lo anteriormente expuesto, la entrevistada da cuenta de un modo de gestión un tanto ambiguo ya que sostiene que la dependencia de los BLA es “compartida”: “[las instituciones] consultan cuando nos necesitan” (entrevistada 2).

No logramos identificar en la gestión educativa de Chaco modos de organización propios o específicos respecto de las instituciones secundarias para jóvenes y adultos y las formas de atender sus problemáticas, ya que estas se dirigen, alternativamente, a una u otra de las dependencias antes mencionadas. La concepción de gestión aparece identificada con la administración de programas y aplicación de los mismos. No se advierte una mirada sobre las necesidades provinciales, salvo cuando indica que el plan FinEs les posibilita atender a la población en lugares que no tienen los BLA.

12. Conservan la estructura de ciclo básico y orientado cuyo Diseño Curricular es del año 1983.

La funcionaria sostiene que en los CENS<sup>12</sup> “Si bien están muy poblados de alumnos, los estudiantes no tienen fluidez [...] porque hasta el 2011 no tenían un sistema de equivalencias con las escuelas comunes” (entrevistada 2).

Un aspecto común a Entre Ríos y Chaco es la fragmentación respecto a la dependencia que tienen las instituciones de educación secundaria. Esta situación es reconocida pero minimizada por la funcionaria chaqueña.

Al respecto Córdoba marca una diferencia importante dado que toda la oferta educativa tiene dependencia de la Dirección General de Educación de Jóvenes y Adultos –creada en 2012–: CENMA, anexos, extensiones áulicas, primaria, secundaria semipresencial y educación en contextos de encierro (primaria y secundaria).

Asimismo, en distintos documentos oficiales de la provincia mencionada la fragmentación aparece como una preocupación y la necesidad de superarla con criterios comunes respecto de los sujetos, la modalidad y lo curricular.

Con relación a los diseños curriculares de estas instituciones, en la Resolución N°118/2010 CFE se explicitan definiciones, se incorpora “un enfoque de aprendizaje” que potencie el “desarrollo y construcción de capacidades esperables”, lo que implica vincular el conocimiento con prácticas sociales, saberes, experiencias, “socialmente productivas, políticamente emancipadoras, culturalmente inclusivas y ecológicamente sustentables” (Cullen: 2009, Punto 59, Anexo II).<sup>13</sup>

13. Advertimos como una preocupación que no será objeto de este análisis, el énfasis que la Resolución N°118/2010 CFE pone en la promoción de “capacidades esperables” en los sujetos, en contraste con el reconocimiento de las “trayectorias educativas” y la formación por competencias que mencionaba la LFE. Nos preguntamos ¿Concebir a los sujetos desde las capacidades esperables es coherente con los planteos de reconocimiento de las trayectorias, educación popular y permanente?

La norma recomienda una estructura curricular flexible, una organización interdisciplinaria, modular y ciclada a partir de contextos problematizadores que desnaturalicen los saberes y las prácticas cotidianas de los sujetos y rompan la mirada anualizada de los procesos de aprendizaje y de enseñanza. Enfatiza la necesidad de reconocer las trayectorias de los estudiantes, acreditar los conocimientos adquiridos y los tiempos y ritmos de aprendizaje.

En Entre Ríos, nuestro entrevistado indica que se trabajó –desde 2007– en “... la elaboración de los nuevos diseños curriculares de Jóvenes y Adultos para la educación primaria y educación secundaria [...] Se pudieron organizar los contenidos [...] prestándole mucha atención a la relación educación y trabajo” (entrevistado 1). Sin embargo, el Diseño Curricular (Resolución 4000/2011 CGE) de Jóvenes y Adultos fue elaborado por una comisión de la Dirección de Educación Secundaria. Su análisis nos muestra una perspectiva pedagógica disciplinar y alejada de “la relación educación y trabajo” y de las recomendaciones de la normativa.

En 2010, según el director de Córdoba, se modifica la estructura curricular con la participación de supervisores, directivos y docentes “con alguna impronta que tiene que ver con educación y trabajo, pero también con la continuidad de los estudios superiores”

(entrevistado 4). Destaca la organización modular del currículum y el proceso gradual de su implementación. En 2011 se pone en marcha el 1° año del Ciclo Básico, en 2012 y 2013 el Ciclo Orientado, 2° y 3° año respectivamente.

Es interesante que el Director explicita que esas reformas están atentas a “la lectura de la realidad [...] las propias voces de los estudiantes [...] sus inquietudes en cuanto a conseguir trabajo, [...] para continuar estudios superiores y hacer una tecnicatura. [...] la propia realidad es la que te va marcando estas cuestiones, ver dónde pongo el acento” (entrevistado 4).

Esta transformación curricular en Córdoba está acompañada de instancias de Talleres Institucionales propios de la modalidad en las que se acompaña a los docentes para lograr la transformación de las prácticas docentes.

En el caso de Chaco –como indicábamos anteriormente– los diseños vigentes son de las décadas del setenta y ochenta; recién en 2013 se aprueba el correspondiente a la Educación Primaria de Jóvenes y Adultos, aunque la directora entrevistada enfatiza la relevancia que tiene la LEN, la Ley Provincial y la Resolución N°118/10 CFE, porque “le da el sentido a la educación de adultos”. A modo de explicación sobre este señalamiento indica que desde 2014 su Dirección viene propiciando el cambio de plan de estudios. No obstante, comenta que están “a la espera de la aprobación de los marcos referenciales nacionales” (entrevistada 2). No obstante, lo que queda claro es la ausencia de acciones de gestión que se ocupen en este caso de poner en debate los planes de estudio de los CENS y los BLA posibilitando la construcción colectiva de nuevos diseños curriculares que atiendan la particularidad de los sujetos de la Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos.

## Consideraciones finales

El carácter permanente de la Educación de Jóvenes y Adultos –identificada como una de las modalidades del sistema educativo– ocupa un lugar de relevancia en las normativas analizadas, aún cuando el Estado se compromete a garantizarla hasta alcanzar la Educación Secundaria obligatoria. Marcan rupturas importantes respecto a los alcances de la LFE en función del contexto socio-histórico-político en que se inscribe cada una de las leyes de educación.

Las definiciones en las normativas provinciales se inscriben en lineamientos explicitados en la LEN. No obstante, en algunos aspectos se muestran contradicciones, especialmente cuando en las leyes provinciales se sostiene la concepción de “educación personal”; la ambigüedad entre el “estado responsable de la educación” y la incorporación de “otros agentes como las comunidades aborígenes, municipios, instituciones religiosas”, así como las contradicciones respecto a “inclusión/ equidad”.

“Igualdad” e “inclusión” ocupan un lugar de relevancia tanto en la LEN como en las normativas que se dictaron con posterioridad, desde donde se reconocen “situaciones de injusticia, marginación, estigmatización” de los sujetos.

Creemos que el reconocimiento de los sujetos jóvenes y adultos, sus historias de vida, conocimientos, expectativas, necesidades y experiencias, expresado en distintos documentos, pretende interpelar discursos y prácticas institucionales.

Este marco legislativo nos posibilita comprender la adecuación del discurso de los funcionarios al nuevo contexto, más allá de que se entrevean algunas contradicciones

que manifiestan cierta continuidad respecto a los principios que atravesaron el contexto neoliberal de los años noventa. Entre ellos cuando refieren a los sujetos destinatarios, a la fragmentación de la modalidad o a la ausencia de definiciones, lo que nos preocupa por el carácter subsidiario que signa la historia de la modalidad.

En los discursos de los entrevistados se visualizan tensiones y contradicciones en los modos de gestionar definiciones ministeriales que expresan “lineamientos políticos y estratégicos” para la educación secundaria de jóvenes y adultos, dan cuenta de la necesidad del acompañamiento a las trayectorias escolares y definen criterios nacionales para la elaboración de diseños curriculares.

La mirada de los funcionarios provinciales sobre los sujetos de la educación de jóvenes y adultos nos permite reflexionar acerca de la concepción de trayectoria educativa que sostienen, así como sobre el planteo realizado en las propuestas educativas, donde se juega la visibilidad o invisibilidad de los destinatarios. Creemos que hay una distancia por saldar entre los modos en que son enunciadas las trayectorias de jóvenes y adultos en las normativas y los discursos de quiénes tienen la responsabilidad política de su gestión. En estos discursos además se invisibiliza la existencia del 95% de los jóvenes de 15 años y más y adultos que siguen sin tener la posibilidad de completar la educación secundaria obligatoria.

La complejidad institucional que atraviesa la Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos no solo se manifiesta en la organización de las instituciones, en los planes de estudio y diseños curriculares que –por falta de actualización y contextualización– no alcanzan a reconocer las características de los sujetos destinatarios. También queda expresada en la fragmentación de la dependencia institucional de la modalidad de jóvenes y adultos de la educación secundaria en las provincias de Chaco y Entre Ríos.

En el caso de Córdoba se visualiza preocupación por gestionar la expansión e integración de toda la oferta educativa y la innovación de la misma, centrándose en la definición de propuestas curriculares y el acompañamiento a los docentes para su implementación.

Las normativas orientan a las provincias en la necesidad de establecer un diseño curricular específico de la modalidad. No obstante, en Entre Ríos, el nuevo diseño aparece al interior del proceso de “resignificación de la educación secundaria” encarado desde la Dirección de Secundaria, descuidando la especificidad de la modalidad y su relación y articulación con la educación primaria de jóvenes y adultos y el diseño curricular que se había modificado.

En el caso de Córdoba las propuestas curriculares presentan mayor coherencia, unidad, se plantea como preocupación que los sujetos que transitan la modalidad tengan continuidad. Las definiciones clave dan cuenta de las miradas respecto de la población que atienden y las características de ese sujeto pedagógico, así como de la necesidad de acompañar y revisar las prácticas docentes, aspectos que se expresan en propuestas curriculares, documentos oficiales, instancias de formación y normativas.

Mientras tanto Chaco, en el período estudiado, no avanza en un diseño específico para la educación secundaria y sostiene planes de estudio aprobados en los años 1972 (BLA) y 1988 (CENS).

Si bien el Plan FinEs impulsado por el Ministerio de Educación alcanzó a las provincias investigadas, advertimos que los numerosos programas que en los últimos años se destinaron a la Educación Secundaria (por ejemplo, “Conectar igualdad”) no alcanzaron

a la modalidad. Es la provincia de Córdoba quien acerca a los jóvenes y adultos el programa provincial *Internet para Educar*.

Se advierten diferencias respecto a la concepción de gestión en cada entrevistado. En Entre Ríos aparece un discurso claro en relación a la situación institucional provincial, las políticas educativas, el por qué de las acciones encaradas así como la identificación de aspectos que no han podido ser abordados.

En Chaco no se puntualizan necesidades provinciales, más bien advertimos una gestión focalizada en la administración y aplicación de programas nacionales. Se advierte la necesidad de amparar las acciones en normas nacionales ante la ausencia de definiciones provinciales.

Consideramos que en el período 2004-2013 el impulso de políticas de inclusión para la Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos estuvo atravesado por preocupaciones focalizadas en cambiar la mirada sobre los sujetos destinatarios, producir diseños curriculares desde una perspectiva problematizadora y avanzar en la transformación de las instituciones. Las particularidades que fue adquiriendo la gestión de los responsables de su conducción política nos permitió identificar avances en Entre Ríos, una mayor consolidación en Córdoba y muchas vacancias a atender en Chaco. No obstante, creemos que si bien en el período estudiado ha habido un crecimiento de la matrícula e instituciones que atienden la Educación Secundaria de la modalidad, no son pocas las deudas pendientes en cada una de estas provincias, así como el camino que falta transitar para romper con los imaginarios que atraviesan a la Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos.

## Bibliografía

- » Homar A.; Altamirano G.; Dalinger M.; Francisconi A.; Pujol G.; Ulrich M. y Pergiovanni R. (2014). Políticas estatales en la inclusión social y educativa de jóvenes y adultos. Avances de un primer análisis documental. En *Pre-Alas Chaco. Encuentro Preparatorio Congreso Alas Costa Rica 2015*. Chaco. En línea: <<http://congresoaaasunne.blogspot.com.ar/p/ponencias.html>>.
- » Homar A.; Francisconi A.; Pujol G. y Ulrich M. (2015). Inclusión social y educativa en la Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos. Entre normativas y modos de gestión. En *IX Jornadas de Investigación en Educación: "Políticas, Transmisión y Aprendizajes. Miradas desde la Investigación Educativa"*. Córdoba (CD).
- » Altamirano, G; Dalinger, y Pujol, G (2015). Investigación educativa sobre escuela secundaria de jóvenes y adultos: notas sobre un estado de debate. En *IX Jornadas de Investigación en Educación "Políticas, transición y aprendizajes. Miradas desde la investigación educativa"*. Universidad Nacional de Córdoba. ISBN: 978-987 - 707 - 017 -0.
- » Homar, A; Dalinger, M; Altamirano, G; Francisconi, A; Ulrich, M; Pujol, G (2014). *Los desafíos de la inclusión educativa de jóvenes y adultos*. Manuscrito no publicado. FHAYCS- UADER.
- » Novick de Senén González, S. (2008). Políticas, leyes y educación. En R. Perazza (comp.), *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el estado*. Buenos Aires: AIQUE.
- » Sirvent M. T.; Llosa S.; Toubes A; Santos H; Badano R. y Homar A. (1998). La situación de la educación de jóvenes y adultos en la Argentina. *Ponencia I Congreso Nacional de Investigación Educativa*. Río Negro: Universidad Nacional de Comahue.
- » Sirvent, M.T. (2000). El contexto neoconservador, las políticas educativas y el papel del trabajador de la educación en Argentina actual. Reflexiones para un debate. *Revista Voces*, año IV N° 7. Uruguay: AELAC.

### *Legislación Nacional*

- » Ley Federal de Educación N° 24.195.
- » Ley de Educación Nacional N° 26.206.
- » Resolución N° 103/10 CFE. "Propuestas para la inclusión y/o regularización de las trayectorias escolares en la educación secundaria".
- » Resolución N°118/10 CFE. Educación Permanente de Jóvenes y Adultos – Documento Base- y "Lineamientos curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos".
- » Resolución N° 122/10 CFE. "Orientaciones para el mejoramiento de las trayectorias escolares reales de niños, niñas y jóvenes".

### *Legislaciones provinciales*

#### **Entre Ríos**

- » Ley de Educación N° 9890.
- » Resolución N° 1550/13 CGE. Programa integral de trayectorias escolares.
- » Resolución N° 4000/2011 CGE Diseño Curricular para la ESJA.

#### **Chaco**

- » Ley Provincial de Educación N° 4449 y N° 6691.
- » Resolución N° 3052/72. Plan de estudios de los Bachilleratos Libres para Adultos. Ministerio de Educación de la Nación.
- » Resolución N° 206/83. Plan de Estudios Centros Educativos de Nivel Secundario. Ministerio de Educación de la Nación.
- » Resolución N° 1322/88 Modificatoria Resolución N° 206/83. Ministerio de Educación de la Nación.
- » Diseño Curricular Nivel Secundario, año 2013.

#### **Córdoba**

- » Ley de Educación Provincial N° 9870.
- » Plan de la Educación de Jóvenes y Adultos de la Prov. De Córdoba, 2008.
- » Diseño Curricular Ciclo Básico y Ciclo Orientado para Jóvenes y Adultos Presencial, 2011.
- » Documento Taller Institucional Modalidad Jóvenes y Adultos – Nivel Secundario. Córdoba. 2011.

#### **Amalia Homar**

Profesora en Ciencias de la Educación. Magister Scientiae en Metodología de la Investigación Científica. Profesora titular ordinaria de la cátedra Investigación Educativa. Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales- Universidad Autónoma de Entre Ríos. (FHAyCS- UADER). Argentina. Correo electrónico: amaliahomar@gmail.com investigacion@fhaycs.uader.edu.ar

#### **Gisela Altamirano**

Profesora en Ciencias de la Educación. Jefa de Trabajos Prácticos de la cátedra Investigación Educativa. Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales- Universidad Autónoma de Entre Ríos. (FHAyCS- UADER). Argentina

### **María del Carmen Ulrich**

Profesora en Ciencias de la Educación. Auxiliar Docente de la cátedra Investigación Educativa. Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales- Universidad Autónoma de Entre Ríos. (FHAyCS- UADER). Argentina

### **Alfonsina Francisconi**

Profesora en Ciencias de la Educación. Jefa de Trabajos Prácticos de la cátedra Investigación Educativa. Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales- Universidad Autónoma de Entre Ríos. (FHAyCS- UADER). Argentina

### **Paula Mariana Dalinger**

Profesora en Ciencias de la Educación. Jefa de Trabajos Prácticos de la cátedra Investigación Educativa. Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales- Universidad Autónoma de Entre Ríos. (FHAyCS- UADER). Argentina

### **Gabriela Pujol**

Profesora en Francés. Auxiliar Docente de la cátedra Investigación Educativa. Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales- Universidad Autónoma de Entre Ríos. (FHAyCS- UADER). Argentina

### **Mario Villanueva**

Estudiante del Profesorado en Ciencias Sociales. Auxiliar Docente Alumno de la cátedra Investigación Educativa. Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales- Universidad Autónoma de Entre Ríos. (FHAyCS- UADER). Argentina

### **María Belén Alarcón**

Estudiante del Profesorado en Ciencias Sociales. Auxiliar Docente Alumno de la cátedra Investigación Educativa. Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales- Universidad Autónoma de Entre Ríos. (FHAyCS- UADER). Argentina

### **María Eugenia Bordón**

Estudiante del Profesorado en Historia. Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales- Universidad Autónoma de Entre Ríos. (FHAyCS- UADER). Argentina