

## El Plan FinEs: un análisis de los aportes y límites en la ampliación del derecho a la educación en las políticas sociales

Alejandro Burgos<sup>1</sup>.

Becario doctoral del CIS-CONICET/IDES (Centro de Investigación Social-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Instituto de Desarrollo Económico y Social).

[edgardoalejandroburos@yahoo.com.ar](mailto:edgardoalejandroburos@yahoo.com.ar)

### Resumen:

El escrito analiza la incidencia de un dispositivo<sup>2</sup> (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos) en la ampliación en el acceso a la educación a partir del desarrollo de estrategias institucionales y pedagógicas que mejoren el ingreso, la permanencia y el egreso en los estudios secundarios, en el Barrio Solana del Monte en la Localidad de Don Torcuato en el Partido de Tigre.

La comunicación, que se enmarca en una tesis doctoral en curso, muestra el desarrollo de novedosas prácticas de terminalidad educativa. Desde la experiencia de una sede en Tigre, se muestra el escenario en donde el enfoque de derechos humanos en las políticas sociales orienta las experiencias de intervención con jóvenes y adultos pobres.

Los primeros resultados exponen una incidencia del dispositivo, por un lado, sobre aspectos personales y subjetivos, como la gestión de sí mismos, las disposiciones hacia el aprendizaje y las estrategias y proyectos hacia el futuro; por otra parte, se vislumbra que más allá de cierto viraje y resignificación del discurso y enfoque de las políticas educativas que aseveran a la educación como un derecho social, en nuestro país la efectivización del derecho a la educación todavía afronta fuertes desafíos.

---

<sup>1</sup> Integrante del Programa de Estudios sobre Juventud, Educación y Trabajo (PREJET) en el CIS-CONICET/IDES) coordinado por la Dra. Claudia Jacinto. La investigación forma parte del proyecto PICT BID 0091-2012 “Los modos de gestión de la inserción laboral de los jóvenes en distintos mundos del trabajo”, bajo la dirección de la Dra. Claudia Jacinto y financiado con el apoyo de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

<sup>2</sup> Entendemos por “dispositivo” al tipo de programa o servicio público orientado a mejorar las oportunidades de inserción educativa y laboral de los jóvenes y adultos.

## **1. Introducción**

El escrito analiza el modo en que las políticas educativas, en el marco de las transformaciones recientes, plantean sostener la función educativa desde una perspectiva que ve en la educación un derecho social. El escrito se centra en el análisis de las estrategias institucionales y pedagógicas del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs) para mejorar las oportunidades en el ingreso, la permanencia y el egreso de los jóvenes y adultos.

Es vasta la literatura que señala que el tránsito por el sistema educativo ya no es garantía de mejores oportunidades, ahora las oportunidades educativas se encuentran condicionadas por el barrio, el nivel educativo alcanzando por los padres, el ingreso del hogar, el apoyo brindado por las instituciones, etc. La desigualdad social alcanza grados tan profundos que las diferencias entre las instituciones educativas se vuelven cruciales en la inserción social y laboral. En rigor, podemos afirmar que en la actualidad existen circuitos educativos diferenciados a los que acceden la casi totalidad de los jóvenes, sin embargo, unos en circuitos reservados para los más pobres, con escuelas precarias y sin condiciones para hacer efectivo su derecho a la educación, otros en cambio, en circuitos orientados para aquellos jóvenes con mejores condiciones de vida, circuitos que otorgaran oportunidades para su desarrollo personal y profesional (Jacinto, 2004). Como ha referido Jacinto y Terigi (2006) el trato desigual en las oportunidades educativas hace que los jóvenes de sectores populares pasen más tiempo en el sistema educativo, pero los jóvenes con más recursos lo hacen en mejores condiciones y con un creciente aumento en sus oportunidades y alternativas educativas.

En el marco de estas preocupaciones, discutimos los cambios de las políticas públicas y las políticas educativas en los primeros años del siglo XXI. A estos fines, aquí presentaremos algunas impresiones obtenidas en base al trabajo de campo realizado en la Ciudad de Don Torcuato en el Partido de Tigre. El escrito no pretende ser exhaustivo sobre las características del Plan FinEs, ni mucho menos una evaluación del Plan en cuestión. Detalla globalmente al Plan en sus características y en el contexto de la Educación de Jóvenes y Adultos; con el objeto de poner en debate su carácter ineludible de herramienta clave en la política educativa y aportar en el debate sobre su institucionalización como parte de la inclusión social y educativa.

En primer lugar, se mostrará brevemente los enfoques de la política social en los últimos 30 años y su aporte a la integración social, considerando al Plan FinEs una política socio-educativa orientada a fortalecer la oferta del nivel secundario desde la Educación de Jóvenes y Adultos. En segundo lugar, se detallará las características que tiene el Plan FinEs en relación con la oferta regular de Educación de Jóvenes y Adultos. Luego, se analizará los aportes y limitaciones de esta política socio-educativa. Finalmente, se considera los aspectos más significativos del análisis y reflexiones provisorias. Metodológicamente, se combinaron diferentes técnicas de la investigación social cualitativa, se analizaron documentos oficiales, leyes, resoluciones, trabajos de investigación sobre el tema y se realizaron como parte de la primer etapa de trabajo de campo 17 entrevistas a estudiantes, graduados y directivos del Plan Fines, y funcionarios de la Educación de Jóvenes y Adultos a nivel provincial y nacional<sup>3</sup>.

## **2. Los enfoques de la política social en los últimos 30 años**

Los especialistas en política social (Grassi, 2003; Danani y Hintze, 2010; entre otros), coinciden en señalar que hasta la década de 1980 la ampliación de los derechos sociales se correspondió rigurosamente con la formación de un mercado de trabajo relativamente moderno y de casi pleno empleo, que facilitó que las instituciones del “Estado de Bienestar”<sup>4</sup> argentino se instituyeran y desarrollaran los “derechos del trabajo” como derechos sociales. Esta particularidad hizo que la crisis del empleo se extendiera a la crisis del sistema de políticas sociales, poniendo en evidencia sus falencias y su no universalismo, a medida que más gente quedaba fuera del mercado de trabajo perdía el acceso a derechos sociales. La matriz constitutiva del Estado de Bienestar, el mercado de trabajo, colapsó hacia fines de la década de 1980. Sobre esta base se crearon las innovaciones en política social durante la década de 1990, que persiguieron dos vías complementarias: la privatización/desregulación de los servicios sociales y la focalización de la política social de asistencia a la pobreza.

---

<sup>3</sup> Se realizaron 5 entrevistas a funcionarios de la Educación de Jóvenes y Adultos a nivel provincial y nacional; 1 a coordinador del Plan FinEs en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 1 en Provincia de Buenos Aires, 1 a referente y 9 a estudiantes y graduados de la sede del Plan FinEs en la localidad de Don Torcuato. Por otro lado, se aplicó cuestionario semi-estructurado, teniendo en cuenta el nivel socio-educativo y económico, a estudiantes y graduados.

<sup>4</sup> El Estado de Bienestar argentino se inicia en el periodo 1943-1955, durante el peronismo, que la política social experimenta una importante expansión de las intervenciones sociales del Estado, que produce un fuerte mejoramiento en las condiciones de vida de la mayoría de la población. La política social aparece como un modo de participación en la división social del trabajo como garante de condiciones de vida digna para los trabajadores a través de la regulación de las condiciones salariales (regulación jurídica de los contratos de trabajo) y los sistemas de seguros obligatorios frente a los riesgos del ciclo económico y la vida activa (la seguridad social) (Falappa y Andrenacci, 2009).

Las transformaciones operadas fueron tan drásticas que autores (por ejemplo, Andrenacci y Soldano, 2006; Falappa y Andrenacci, 2009) designan a este periodo como el de auge y consolidación de la “etapa del Estado capitalista neoclásico”. El debate sobre la orientación y sentido de las políticas públicas y las políticas sociales se desarrolla en el marco de los procesos de reforma del Estado y de la retórica de la descentralización, y la privatización y desregulación de los servicios sociales gira en torno al debate universalización-focalización de las políticas sociales (Abramovich y Pautassi, 2009).

De esta manera, la intervención estatal favoreció la desregulación del mercado de trabajo y la reducción de los costos laborales vía la flexibilización de las pautas contractuales del fordismo. Como parte de la política de reducción del peso fiscal del Estado, se iniciaron procesos de desconcentración y descentralización de las “políticas universales”. La educación y salud dejaron de ser consideradas como prioridades a garantizar por el Estado, que inicia un proceso de transferencia de responsabilidades y liderazgos a la sociedad, y el mercado empieza a cubrir progresivamente estos servicios sociales (Acuña, Kessler y Repetto, 2002).

Asistimos al pasaje de la concepción universalista a una concepción que pregona que es necesario lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos y adecuar la oferta de los servicios a las disímiles capacidades de gasto de los grupos sociales. Así, aquellos sectores con mayor capacidad económica pagarán por servicios que se adecuen a su perfil de demanda, en lugar de ser receptores de prestaciones homogéneas gratuitamente igual que el resto de la población (Cetrángolo y Grushka, 2004). La “política asistencial” cobra mayor relevancia por la red de una creación mínima de intervención sobre los grupos considerados de mayor riesgo en el nuevo panorama social. Los programas sociales focalizados fueron la herramienta predilecta para la intervención de necesidades específicas, además de la reinserción tutelada de sujetos y grupos al mercado de trabajo, el sistema educativo y de salud (Repetto y Andrenacci, 2006).

Un ejemplo de esta orientación en materia educativa es el Plan Social Educativo (1993-2000) como un punto de inflexión en la lógica de regulación de la educación pública. Con este Plan se rompe el lazo vinculante que definió el sistema educativo por una asistencia territorializada construida sobre perfiles clasificatorios de la población, con una fuerte productividad

simbólica de tutela y estigmatización como instrumento principal de combate a la pobreza y no ya para la integración social (Duschatzky y Redondo, 2000).

En los años 2000 se inicia una nueva etapa que evidencia un principio de crítica y reestructuración de la política social. Si bien es ya innegable que la desigualdad social y la exclusión se encuentra presentes como una realidad tangible en nuestra sociedad, al menos es importante señalar que existe cierto grado de acuerdo en torno a que únicamente pueden ser superadas mediante políticas públicas integrales e inclusivas. Esta concepción basada en un “enfoque de derechos humanos” tiene como principal objetivo la elaboración de políticas sociales que se distancien de los enfoques tradicionales fundamentados en las necesidades, porque estas, a diferencia de los derechos, sólo se satisfacen, no son universales. Por otro lado, generar políticas sociales que transfieran poder a las comunidades y fomenten la participación ciudadana, entendida como la intervención en la toma de decisiones. La base del “enfoque de derechos humanos” es entonces la construcción de un sujeto activo e integrado (Abramovich y Pautassi, 2009).

Como señalan Arcidiácono y Gamallo (2012) lo sustancial del “enfoque de derechos humanos” es que considera la interrelación existente entre políticas públicas y derechos sociales, entendiendo a aquellas más que como simples medios para garantizar el ejercicio efectivo de estos. Este aspecto innovador apunta hacia el establecimiento de obligaciones positivas lo cual significa avanzar en la definición de aquello que el Estado debe hacer. En materia de políticas educativas se expresa en la revalorización de la educación como instrumento primordial de construcción de ciudadanía, de cohesión social y de inclusión educativa y laboral. En este escenario cobra mayor visibilidad la Educación de Jóvenes y Adultos.

### **3. La Educación de Jóvenes y Adultos frente a las nuevas desigualdades**

En el sistema educativo argentino se designa a la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) como aquella educación formal destinada a otorgar acreditaciones de alfabetización y finalización de estudios primarios y secundarios para todas las personas que no terminaron sus estudios en los años estipulados por el sistema. El ingreso a la EDJA suele ser flexible y está mediado por una variedad de situaciones que la determinan, como es la situación laboral, la maternidad o paternidad, el abandono escolar u otros motivos que configuran los rasgos de

la población que asiste. Las ofertas de la modalidad constituyen una propuesta más reducida en años de estudio y en contenidos, y con propensiones a reproducir, aunque acotados por los días de cursada, los programas del nivel primario y secundario.

En su mayoría las ofertas de esta modalidad presentan un carácter compensatorio y por tanto desigual; dado que se orienta históricamente a una población que se define por un lado por no haber podido acceder a la escuela, por otro lado (en caso de acceder a la escuela) no haber finalizado los estudios y retomar la escolaridad luego de sucesivos fracasos. En los últimos años ha cobrado una mayor visibilidad y ha vuelto a ser objeto de atención de las políticas educativas estatales, de agencias multilaterales de asistencia técnica y financiera, de instituciones académicas, de diversos actores en el ámbito privado vinculados con el desarrollo socio-económico y productivo, y experiencias educativas generadas por organizaciones no gubernamentales, formación para el trabajo, y movimientos sociales urbanos y rurales.

Como ha referido Finnegan (2012) se abre un nuevo periodo para la modalidad a partir de las diversas acciones que se realizaron para su fortalecimiento por iniciativa del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación. En el año 2004 se implementa el Programa Nacional de Alfabetización “Encuentro” destinado a los jóvenes y adultos en todo el país mayores de 15 años incluyendo a la población de los servicios penitenciarios, así como se articulan acciones de terminalidad educativa entre los Ministerios de Educación y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en particular para aquellos sujetos beneficiarios de planes sociales y como posibilidad de contraprestación de subsidios. Por otra parte, en la Ley de Educación Nacional (2006) se reafirma a la EDJA en la idea de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos y la define como una de las ocho modalidades del sistema educativo.

La modalidad recupera así su tradicional lugar dentro del sistema educativo, y en el Capítulo IX conformado por 3 artículos se establece la importancia de la EDJA en la alfabetización, el cumplimiento de la obligatoriedad escolar y la educación a lo largo de toda la vida (Art. 46). La Ley de Financiamiento Educativo (2006), que tiene como finalidad otorgar centralidad al Estado Nacional para garantizar el derecho a la educación en todo el país, entre sus objetivos plantea “erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la EDJA en todos los niveles del sistema”. Asimismo, señala como puntos prioritarios en la definición de las políticas educativas “avanzar en la universalización del secundario/polimodal y lograr que los

jóvenes no escolarizados, que por su edad deberían estar incorporados a este nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios” (Art. 2º inciso d). (Levy, 2012).

El Consejo Federal de Educación (CFE) se convierte en el ámbito de determinación de los mecanismos pertinentes para garantizar la participación de los sectores involucrados en todos los niveles (nacional, regional y local) para el desarrollo de programas y acciones de la EDJA. Entre los objetivos que se proponen, pueden destacarse: a) brindar una formación básica que permita adquirir conocimientos y desarrollar las capacidades de expresión, comunicación, relación interpersonal y de construcción del conocimiento, atendiendo las particularidades socioculturales, laborales, contextuales y personales de la población destinataria. b) desarrollar la capacidad de participación en la vida social, cultural, política y económica y hacer efectivo su derecho a la ciudadanía democrática y c) mejorar su formación profesional y/o adquirir una preparación que facilite su inserción laboral. A su vez, la misma Ley establece los objetivos y criterios de la organización curricular e institucional de la EDJA (Sinisi, Montesinos y Schoo; 2010).

A su vez, en noviembre de 2007 el CFE sanciona el Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos 2007-2011<sup>5</sup>. En él se detallan objetivos a mediano y largo plazo: para 2011 triplicar la población atendida en 2005 en esta modalidad y para 2015 lograr que el 100% de los jóvenes entre 18 y 30 años y el 70% de los mayores de 30 años finalicen sus estudios secundarios. Con este fin, se plantearon diversos criterios de intervención: articular estrategias y acciones conjuntas con las organizaciones de la sociedad y con el conjunto del sistema educativo, priorizar los esfuerzos en la atención de la franja etárea de 18 a 40 años, aplicar multiplicidad de recursos, nuevas estrategias pedagógicas y nuevos modelos institucionales para la modalidad, desarrollar acciones específicas según características etáreas, socioculturales, laborales y económicas de la población meta (Sinisi, Montesinos y Schoo; 2010).

En el año 2008, se crea la Mesa Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (MFEPJA), conformada por los representantes de todas las jurisdicciones del país como espacio de discusión que colabora con la Dirección Nacional de Educación Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación en la elaboración de documentos

---

<sup>5</sup> Fuente: Resolución del CFE N° 22/07.

específicos para esta modalidad (Levy, 2012). A partir de ese trabajo, son significativos para la organización de la modalidad dos documentos aprobados para su discusión por el CFE en octubre de 2009 que serán esenciales: “Educación Permanente de Jóvenes y Adultos- Documento Base” y “Lineamientos curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos”<sup>6</sup>.

Así, se pretende reconstruir la oferta curricular tomando como inicio un marco conceptual básico para la realización de acuerdos en torno a los lineamientos, estrategias y planes a implementar. En ellos, se rescata como punto clave el derecho a la educación previsto desde la construcción participativa del conocimiento para toda la vida, en oposición a una visión compensadora. Desde esta concepción, se entiende el concepto de Educación Permanente como la formación de los jóvenes y adultos a lo largo de toda la vida, interpelado por los cambios tecnológicos y científicos que inciden en el mundo laboral, así como también, los cambios sociales y las demandas e intereses de los sujetos.

Finalmente, como muestran estudios recientes (Sinisi, Montesinos y Schoo, 2010; Acín, 2013; entre otros) el requerimiento del título de estudios secundarios es indispensable para el acceso al mercado de trabajo –incluso en puestos de mediana calificación– como así también en la mejora de una categoría a otra si se cuenta con empleo. En este sentido, el establecimiento en el derecho a la educación permanente y, la extensión de la obligatoriedad escolar a la totalidad del nivel secundario; ponen a la educación en su conjunto, y particularmente a la EDJA frente a un desafío inédito en lo que refiere a políticas educativas orientadas a garantizar la inclusión social y la democratización educativa.

#### **4. El Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios**

El Plan FinEs se inicia en 2008 impulsado por el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación con la Resolución 917/08 y la Resolución 66/08 del CFE concertado en la MFEPJA. El Estado lo reconoce, en su creación, como una propuesta que surge de la revalorización de la EDJA, y como una proposición de alcance nacional para aquellas personas que no finalizaron la escuela en el nivel primario o secundario, a cargo de la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos, en articulación con los Ministerios jurisdiccionales, otros

---

<sup>6</sup> Fuente: Resolución del CFE N° 87/09.



Ministerios y organizaciones del mundo del trabajo y la producción como respuesta a los propósitos señalados en la Ley de Educación Nacional para la EDJA.

En su formulación definitiva, se implementa en dos etapas: el FinEs 1 (“deudores de materias”) se inicia en el año 2008, destinado a los jóvenes y adultos que cursaron el último año de la escuela secundaria como alumnos regulares y no lograron la titulación por deber materias, y en el año 2009 se abre la línea FinEs 2 (“trayecto”) orientado a promover la terminalidad de los estudios en aquellas personas que siendo mayores de 18 años no habían ingresado o habían abandonado tempranamente el nivel primario o secundario. El mismo año, se inicia una tercer línea conocida como FinEs-cooperativas (en “deudores de materias” y “trayecto”) que alcanza a todas las Organizaciones Cooperativas establecidas en la provincia de Buenos Aires, para las cuales se llevó a cabo un trabajo coordinado entre la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos y la Coordinación Educativa del Plan Ingreso Social con Trabajo (Plan Argentina Trabaja) del Ministerio de Desarrollo Social.

El Plan se suma a la oferta regular de la EDJA: Centros Educativos de Nivel Secundario, ofertas destinadas a contextos de encierro (institutos de minoridad y cárceles) y los Bachilleratos Populares en movimientos sociales, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, entre otras. Cuenta con 1.800.000 inscriptos periodo 2008-2014 total país y 600.000 estudiantes egresados mayores de 18 años hasta diciembre de 2014<sup>7</sup>.

Conocer y abordar los aportes y limitaciones de una política socio-educativa con alcance nacional como es el Plan FinEs reviste una relevancia central para pensar la oferta de la EDJA en el nivel secundario, por la masividad en la cantidad de inscriptos y egresados que está teniendo el Plan, por las innovaciones que propone (desde los niveles pedagógico, curricular e institucional), por las particulares condiciones que presenta en su desarrollo e implementación y por los debates que genera entre los especialistas en educación y en la opinión pública en general (Kurlat, 2014).

---

<sup>7</sup> Los datos señalados surgen del material empírico, de una entrevista del ex Ministro Nacional de Educación Alberto Sileoni. Link: <http://portal.educacion.gov.ar/prensa/gacetillas-y-comunicados/sileoni-el-estado-nacional-no-regala-nada-otorga-posibilidades-y-abre-puertas/>; y el documento “Plan FinEs – Argentina Trabaja, Enseña y Aprende – Provincia de Buenos Aires, editado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en 2015.

Nos proponemos, por un lado, comprender el modo en que los sujetos se apropian de las estrategias institucionales y pedagógicas, y su incidencia en la construcción de subjetividad, por otra parte, dilucidar su aporte a la ampliación de oportunidades en el acceso a la educación de los jóvenes y adultos, y como herramienta en el debate actual sobre la institucionalización de dicho Plan en el marco de la EDJA a partir del análisis de una sede que se ubica en el Barrio Solana del Monte en la Localidad de Don Torcuato. Asimismo, se considera la interrelación entre educación y derechos sociales como uno de los ejes vertebrales que orienta el accionar de esta política socio-educativa.

Como señalamos, el Plan FinEs tiene como objetivo primordial atender las necesidades y demandas educativas de los jóvenes y adultos, con el propósito de facilitar la inclusión de aquellos que no han resuelto su escolarización en los tiempos institucionales previstos por el sistema educativo. En función del análisis del material empírico, identificamos tres “innovaciones” que hacen al particular modo de organización del Plan: los tiempos escolares, los espacios escolares, y el papel del referente y docentes.

#### **4.1 Innovación 1: los tiempos escolares**

Para Enguita (1997) el tiempo se constituye en una categoría esencial en la configuración de la cultura escolar<sup>8</sup>, esto es, del sistema de códigos de que disponen los enseñantes para reducir a determinadas reglas la actividad académica. Terigi (2010) lo denomina “cronosistema escolar” que estructura la periodización de las actividades educativas que se llevan a cabo en la vida cotidiana de las instituciones, objetivados en los horarios semanales y diarios, en la secuencia de los aprendizajes en grados, el año escolar en bimestres, semestres, etc., la graduación escolar; unidades fundamentales como microtiempos pedagógicos de regulación de los ritmos de trabajo. En la propuesta del Plan FinEs, el tiempo se convierte en una variable principal a atender en los esfuerzos para mejorar las oportunidades educativas de los jóvenes y adultos.

---

<sup>8</sup> Viñao Frago (2002) define a la cultura escolar como un conjunto de creencias y valores, criterios y normas, hábitos y experiencias. Son prácticas que se sedimentan en el tiempo y establecen determinados modos de pensar y hacer compartidos que se transmiten a los miembros de la comunidad escolar –profesores, padres y alumnos– y que brindan estrategias para integrarse en la misma, interactuar y llevar a cabo las tareas cotidianas esperadas así como hacer frente a las exigencias y limitaciones que conllevan.

En la sede del Plan FinEs, la cuestión del tiempo aparece problematizado de muchas maneras. Por un lado, los lineamientos curriculares generales plantean que la propuesta educativa es de carácter semi-presencial, con asistencia a clase dos días por semana en ocho horas de cursada. El año lectivo se organiza con un régimen académico específico de 3 años que ofrece durante dos cuatrimestres, finalizar los estudios. Se cursan 30 materias, 10 por año y 5 por cuatrimestre. Los estudiantes comienzan el itinerario desde primer año o pueden ingresar en segundo o tercero, de acuerdo al régimen de “correspondencias” entre materias aprobadas en la trayectoria escolar previa, recientemente establecido (Kurlat, 2014). Por otro lado, los horarios de cursada comprenden mañana, tarde o vespertino y se pautan según la disponibilidad horaria de los estudiantes y las sedes disponibles. La configuración del tiempo es percibida por funcionarios, coordinadores, referente y estudiantes como una innovación importante al proponer un régimen de cursada cuatrimestral y de menor carga horaria y frecuencia que la de los Centros Educativos de Nivel Secundario (C.E.N.S.) que requieren una cursada de lunes a viernes y en muchos casos con menos flexibilidad horaria:

*Una característica interesante del FinEs es que más libre, y está pensando en las necesidades de cada uno de los estudiantes. Aparte de estar en muchas instituciones estamos en organizaciones que son como más de base, en iglesias, en comedores, en centros comunitarios, ahí la gente va... también, en diferentes horarios, tenemos horarios de FinEs por la mañana, por la tarde y por la noche. Es muy flexible el tiempo porque busca adaptarse a los estudiantes que asisten. Para que efectivamente cuenten con una oferta a la que puedan asistir (Coordinadora Plan FinEs)*

La organización del tiempo incide en los jóvenes y adultos. Para quienes provienen de sectores populares tiene como propósito garantizar que pueda transitar el proceso de enseñanza-aprendizaje sin que se produzca un conflicto con las obligaciones familiares y laborales que dificulta la exigencia escolar de mantener una asistencia diaria y anual. Como expresan las palabras de la Coordinadora esta característica es fundamental en la permanencia y sostenimiento de la cursada. A esto se suma que el régimen de asistencia no aparece como un obstáculo para la prosecución de los estudios. El límite permitido de ausentismo es 25%, sin embargo si es superado no implica el abandono de la cursada, sino que el docente evalúa cada situación y construye un itinerario de aprendizaje que le permita al estudiante seguir avanzado a un ritmo que pueda sostener, a la vez que alcanzar los contenidos mínimos. Por otra parte, si un estudiante adeuda materias no repite el año, sino que en el siguiente

cuatrimestre se agrega un día u horas extra de cursada para recuperar la/s materia/s que adeuda. De modo que no se retrase o abandone.

#### **4.2 Innovación 2: los espacios escolares**

Viñao Frago (2002) dice que el espacio –de igual modo que el tiempo– es una categoría primordial en la configuración de la cultura escolar, esto es, la escuela como escenario segmentado por niveles y funciones. En este sentido, Escolano (2000) lo define como una “arquitectura escolar” que describe el diseño de espacios educativos desde presupuestos funcionales, ordenados para servir de soporte al conjunto de acciones que apuntala al proceso de enseñanza-aprendizaje. Así entendido el espacio escolar se convierte en un lugar o escenario que permite comprender los modos cómo se concibe la organización escolar, los elementos que constituyen su sistema y las prácticas que orientan la vida escolar. El espacio es otra variable a atender en los esfuerzos para mejorar las oportunidades educativas de los jóvenes y adultos.

El espacio escolar en la sede del Plan FinEs, adopta un diseño que configura una arquitectura escolar más abierta, dinámica y flexible respecto del modelo escolar “tradicional”. Como mencionamos anteriormente, el espacio físico donde se desarrollan las clases está conformado por “sedes” que se emplazan en diferentes instituciones que son autorizadas por los inspectores distritales. Las sedes conforman un universo heterogéneo y deben garantizar el espacio físico y recursos para desarrollar la propuesta educativa: sindicatos, sedes partidarias, clubes y centros barriales, sociedades de fomento, movimientos sociales, iglesias, casas particulares, organizaciones no gubernamentales, cooperativas del Plan Argentina Trabaja, etc. La habilitación de sedes en los barrios aparece como otra innovación. Los entrevistados coinciden en señalar que la impronta barrial en el proyecto educativo del Plan FinEs permite que todos accedan a la propuesta y la cercanía facilita el sostenimiento de la cursada.

La flexibilidad en las instituciones sedes contribuye a apuntalar una experiencia escolar que promueve la construcción de un clima de trabajo representado como “diferente al de la escuela” (Kurlat, 2014) por la cercanía barrial de la sede con el entorno social. Esto permite la recuperación de valores como la solidaridad, el compañerismo y el acompañamiento mutuo como aspectos claves en la conformación de un grupo de estudio y un espacio áulico con características diferentes al “tradicional”, elemento repetidamente

reiterado por estudiantes y graduados de la sede en Solana del Monte como otro elemento central para la permanencia y continuidad:

*Me Costó mucho porque hacia mucho tiempo que no agarraba un libro, que no agarraba un lápiz. Pero bueno como te digo es cuestión de que si vos querés podés. Así que fue cosa de esforzarnos y ayudarnos. Porque en el grupo también nos ayudábamos entre todos. Porque a todos nos costaba. Entonces entre todas nos ayudábamos (Estudiante).*

Sin embargo, al no contar la sede con financiamiento y depender de los recursos que puedan generar la referente, estudiantes y docentes, la precariedad aparece como un resultado negativo que afecta el normal desarrollo de la cursada. La Resolución N° 66/08 del CFE al Ministerio de Educación y Deportes de la Nación establece que corresponde financiar los gastos operativos que demande la implementación del Plan FinEs por un monto de \$ 2.000 pesos fijos anual, que depende de la cantidad de sedes en cada jurisdicción (el monto no contempla la apertura de nuevas sedes en el corriente año). Cabe subrayar que no todas las sedes reciben el monto para tareas administrativas y como pudimos constatar la referente de la sede que estudiamos desconocía esta resolución:

*Acá no me llegó nada. Muchas de las cosas que lees de las resoluciones que parecen perfectas en el territorio no se cumplen. Eso que me decís de la resolución no lo sé, pero lo que te puedo decir es que a mi no me llegó un peso para nada (Referente Educativo y de Sede Plan FinEs).*

Este argumento es muy factible si se tiene en cuenta, como mencionan estudiantes y egresados reiteradas veces la necesidad de contar con un acompañamiento permanente para recursos (pizarrón, tizas, mesas, borrador, sillas, elementos de limpieza, etc.) que garantice la infraestructura edilicia y el equipamiento de las sedes.

### **4.3 Innovación 3: Referente y docentes FinEs**

En un trabajo anterior (Burgos, 2016) señalamos que el “referente” es una figura creada para el Plan FinEs, y desarrolla una función directa en los barrios para garantizar la búsqueda y apertura de sedes, convocatoria a los estudiantes, reclamar o preveer los materiales e insumos para el desarrollo de las clases, realizar el seguimiento de la cobertura a los cargos docentes,

realizar el trabajo organizativo y administrativo que demanda reunir y clasificar documentación de los estudiantes y avalar el correcto circuito administrativo para que al finalizar los estudios se pueda extender la certificación, y atender situaciones conflictivas entre estudiantes y entre estudiantes y docentes. Los “referentes” también conforman un conjunto heterogéneo que abarca desde estudiantes del Plan FinEs hasta militantes políticos, líderes barriales, entre otros. No perciben contraprestación monetaria por la tarea que realiza, lo que redundaría en un trabajo no remunerado que además no cubre gastos de traslado, fotocopias, telefonía, etc. Las palabras de la referente de la sede en Solana del Monte reflejan la complejidad que conlleva la tarea:

*En el territorio más allá de lo que digan los funcionarios se mantiene gracias al laburo que hacemos gratis los referentes. Es una educación llena de carencias para gente en barrios llenos de carencias. Pero a veces es mejor a nada (Referente Educativo y de Sede Plan FinEs).*

Los entrevistados expresan la dificultad que supone la carencia de materiales. En especial para la referente dedicar tanto tiempo a un trabajo no remunerado. Esto plantea el interrogante sobre la viabilidad a largo plazo de la propuesta educativa del Plan FinEs y la posibilidad de contar con espacios educativos que permitan contener, incluir y garantizar el acceso a la educación de los jóvenes y adultos que presentan un largo historial de abandono y fracaso escolar. Así por ejemplo, la referente, estudiantes y graduados relataron la problemática que supone en muchos casos encontrar un espacio físico para el desarrollo normal de las clases. Sin lugar a dudas, el trabajo que lleva adelante la referente requiere de mayor acompañamiento, recursos y compromiso por parte del Estado.

Otro elemento clave son los docentes. Respecto a las condiciones de trabajo Facioni, Ostrower y Rubinsztain (2013) señalan que los docentes reciben un salario equivalente al cargo de Profesor de Secundaria y son elegidos con contratos precarios de cuatro meses de duración. Otro punto que remarcan es que no se crean nuevos cargos docentes. Según las autoras el modo de contratación hace que, por un lado, no exista continuidad laboral, dado que cada cuatrimestre los docentes deben tomar nuevas horas. Además se ven obligados a renovar su obra social de manera cuatrimestral, sin contar con cobertura en épocas de receso escolar.

Por otro lado, hay informalidades en los derechos determinados en el estatuto docente puesto que no está contemplada la contingencia de requerir licencias y el docente debe recuperar las clases a las que no concurre, incluso si estas ausencias fueran a causa de enfermedad, embarazo, adhesión a un paro, o cualquier otra situación prevista en el estatuto vigente. A esto se suma, que los años de docencia en el Plan FinEs no son contemplados como antigüedad y el retraso en el cobro del salario, como muestra las palabras de una funcionaria:

*No se paga antigüedad docente, que también es como un tema para conseguir porque vos tenés docentes formados con un gran nivel de que les interesa trabajar en FinEs pero por lo menos acá en ciudad, cuando vienen a las entrevistas, que tienen una mirada super interesante de lo que es la educación de adultos, de pronto tienen 10 años, 20 años de antigüedad docente, y cuando yo les cuento “En FinEs el salario es este y no cobrás antigüedad”, dicen “Bueno, gracias”. Y se van (Coordinadora Plan FinEs en Ciudad Autónoma de Buenos Aires).*

Más allá de estas características de la forma de contratación docente, los testimonios de estudiantes y graduados convergen en señalar la incidencia positiva que tiene el trabajo pedagógico de los docentes en el nivel de aprendizaje que supera al de sus trayectorias previas. Asimismo, destacan que el aprendizaje va más allá de los contenidos establecidos en las materias al incorporar problemáticas personales y barriales:

*Es como que te ayuda a integrarte más en las conversaciones y a participar en cosas, de lo que sea. Porque a veces no saber es como que te quedas a un costado. Porque tenés miedo de equivocarte. Y ahora si te podés equivocar pero te animas igual. Creo que Fines te da seguridad. Te da una seguridad que antes no tenías (Estudiante).*

## **5. Reflexiones finales**

El Plan FinEs, intenta contribuir a la ampliación en el acceso de los jóvenes y adultos a la educación como un derecho social, incorporando una lógica de recreación de capacidades y de “empoderamiento” de los sujetos. Los actores entrevistados expresan una alta valoración positiva de esta política. Dado que contempla las particularidades de los sujetos que allí asisten, a partir del desarrollo de estrategias pedagógicas, curriculares e institucionales que tiene en cuenta las vicisitudes y necesidades significativas de los

jóvenes y adultos. Sin embargo, en los testimonios que hemos presentado se perciben importantes desafíos que enfrenta una política social de esta envergadura.

Por un lado, la falta de provisión de materiales para el desarrollo de las clases y la escasez de recursos para las sedes deja librado el espacio educativo a la capacidad y compromiso personal de los actores para obtener las condiciones necesarias y óptimas para la actividad escolar. Esto aparece como un punto peligroso que puede generar en los sujetos la percepción de que no es responsabilidad del Estado garantizar estas cuestiones. Por otro lado, la irregularidad en el cobro del salario y las condiciones de precariedad laboral en que desempeñan su tarea los docentes, son aspectos que atentan contra el normal funcionamiento de la propuesta pedagógica del Plan FinEs.

De no resolver las limitaciones mencionadas en el Plan FinEs se corre el riesgo de ahondar aún más la brecha educativa al convalidar las realidades contextuales (limitado a los recursos materiales y simbólicos) y los circuitos educativos desiguales en términos de la producción de capacidades sociales y culturales.

### **Referencias bibliográficas**

Abramovich, Victor. y Pautassi, Laura. (2009). “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales” En Abramovich y Pautassi (comp.) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, Pp. 279-340.

Acín, Beatriz. (2013). *La educación secundaria de adultos en la actualidad. Un estudio comparado entre Córdoba (Argentina) y Cataluña (España)*. Tesis de Doctorado, Universitat de Barcelona.

Acuña, Carlos.; Kessler, Grabiél y Repetto, Fabian. (2002). “Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social”, Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective. Disponible en: [www.urbared.ungs.edu.ar/debates\\_presentacion.php?expID=36](http://www.urbared.ungs.edu.ar/debates_presentacion.php?expID=36)>



Arcidiácono, Pilar. y Gamallo, Gustavo. (2012). “Políticas sociales y derechos. Acerca de la reproducción de las marginaciones sociales” en Pautassi, Laura y Gustavo Gamallo (compiladores) *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos

Escolano Benito, Agustín. (2000). *Tiempos y espacios para la escuela. Ensayos históricos*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Burgos, Alejandro (2016). “Nuevas oportunidades de inclusión educativa y laboral. Una experiencia de articulación en Tigre”. En *Revista Novedades Educativas*, N° 306. Buenos Aires. pp. 26-29.

Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos. (2004) “Sistema Previsional Argentino. Crisis, reforma y crisis de la reforma.”, Documento preparado para el *XVI Seminario Regional de Política Fiscal*, CEPAL, Santiago de Chile, enero.

Danani, Claudia y Hintze, Susana. (2010). “Reformas y contrarreformas de la protección social: la Seguridad Social en la Argentina en la primera década del siglo” en *Reflexión Política*. (Universidad Autónoma de Bucaramanga. Colombia) N° 24, Vol. 12. Disponible en: <http://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=article&op=view&path%5B%5D=1263&path%5B%5D=1187>

Duschatzky, Silvia y Redondo, Patricia. (2000). “Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas”. En Duschatzky, Silvia y Redondo, Patricia (comp.) *Tutelados y asistidos*. Buenos Aires: Paidós.

Enguita, Mariano Fernández. (1997). “La educación en una sociedad en cambio”. En: Mariano Fernández Enguita (Coord.). *Sociología de las instituciones de educación secundaria*. Barcelona: ICE/Horsori.

Facioni, Clara.; Ostrower, Lucía. y Rubinsztain, Paola. (2013). “Cuando el Estado se hace presente: los Bachilleratos Populares a partir del Plan FinEs”. En *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Falappa, Fernando y Andrenacci, Luciano (2009) *La política social de la Argentina democrática (1983- 2008)*. Los Polvorines: UNGS.

Finnegan, Florencia. (2012). “¿El carro antes que el caballo? Reflexiones sobre algunas demandas y condiciones en torno a la Educación de Jóvenes y Adultos. En: Finnegan (Comp.) *Educación de jóvenes y adultos. Políticas, instituciones y prácticas*. Buenos Aires: Editorial Aique.

Grassi, Estela. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I*. Buenos Aires: Editorial Espacio.

Jacinto Claudia. (2004). *Ante la polarización de oportunidades laborales de los jóvenes en América Latina. Un análisis de algunas propuestas recientes en la formación para el trabajo. ¿Educar para qué trabajo?* Jacinto. C. (coord). Buenos Aires: La Crujia.

Jacinto, Claudia. y Terigi, Flavia. (2007). *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria?. Aportes de la experiencia latinoamericana*. Buenos Aires: UNESCO-IIPE-Santillana.

Kurlat, Sandra. (2014). “Plan FinEs 2S: contribuciones y límites para la inclusión y el cumplimiento del derecho a la educación desde la perspectiva de docentes y estudiantes”. Ponencia presentada IV Jornadas Nacionales y II Latinoamericanas de Investigadores/as en Formación en Educación, FFyL-UBA.

Levy, Esther. (2012). “Desafíos políticos de la Educación de Jóvenes y Adultos. Articulaciones posibles con la formación de trabajadores”. En: Finnegan Florencia (comp.) *Educación de jóvenes y adultos. Políticas, instituciones y prácticas*. Buenos Aires: Editorial Aique.

Sinisi, Liliana.; Montesinos, Paula y Schoo, Susana. (2010). “Trayectorias socio-educativas de jóvenes y adultos y sus experiencias con la escuela media”. Serie: Cuadernos de Investigación, 1. DINIECE, Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, Bs. As. Recuperado el 29 de enero de 2016, de: <http://diniece.me.gov.ar>

Terigi, Flavia. (2010). “Las cronologías de aprendizaje: un concepto para pensar las historias escolares”, en Jornada de Apertura del ciclo lectivo 2010, 23 de febrero. Santa Rosa. Disponible en: [http://www.chubut.edu.ar/concurso/material/concursos/Terigi\\_Conferencia.pdf](http://www.chubut.edu.ar/concurso/material/concursos/Terigi_Conferencia.pdf)

Viñao Frago, Antonio. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*. Madrid: Editorial Morata.

Documentos consultados:

Consejo Federal de Educación (2008). Documento preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en Argentina.

Leyes consultadas:

Ley Federal de Educación N° 24195.

Ley de Educación Nacional N° 26206.

Ley Provincial de Educación N° 13.688

Resoluciones consultadas:

Resolución 917/08 del Ministerio de Educación de la Nación.

Resolución 66/08 del Consejo Federal de Educación.

Resolución 6321/95 del Consejo General de Cultura y Educación.

Disposiciones consultadas:

Disposición 99/2011 de la Dirección General de Cultura y Educación.

Ordenanzas consultadas:

Ordenanza N° 40.593 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Páginas web consultadas:

[www.fines.educacion.gob.ar](http://www.fines.educacion.gob.ar)

[www.portal.educacion.gov.ar/secundaria/programas/plan-fines](http://www.portal.educacion.gov.ar/secundaria/programas/plan-fines)

[www.abc.gov.ar/lainstitucion/.../planfinalizaciondeestudios](http://www.abc.gov.ar/lainstitucion/.../planfinalizaciondeestudios)

[www.fines2.com.ar](http://www.fines2.com.ar)