

Educación permanente de jóvenes y adultos en la Argentina: innovaciones en el marco del programa Formación para el trabajo (2009-2010). La línea de base como dispositivo para la acción.

*Horacio Ademar Ferreyra**

Resumen

En el presente artículo se describe la situación de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos en el marco del Programa Formación para el Trabajo (MTEYSS-Argentina) en aquellas provincias que han desarrollado innovación pedagógica. Para ello, se comparte la información sistematizada a partir de la aplicación de una línea de base (cuantificativa-

* Doctor y Licenciado en Educación (Universidad Católica de Córdoba - UCC). Posdoctorado en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, Argentina; Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco — UAMx— México; Universidad de Oviedo – España y Universidad Complutense de Madrid – España). Subsecretario de Estado de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa del ME Córdoba. Docente e Investigador de la UCC; docente e investigador invitado del Doctorado en Educación en la USTA (Colombia) e ITEC Guadalajara (México).

Código de referato: SP.180.XXXII/14

STUDIA POLITICÆ



Número 32 ~ otoño 2013

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

va) que contempló las siguientes dimensiones: niveles de enseñanza, matrícula, egresados, docentes, currículum y modalidades de enseñanza con el propósito de identificar el punto de partida y, de este modo, analizar su evolución. A partir de esta información, se enuncian algunos problemas y nudos críticos para repensar la Educación de Jóvenes y Adultos en dichas jurisdicciones y la Argentina.

Palabras claves: educación permanente de jóvenes y adultos – línea de base – sujetos – currículum

Abstract

In the present article, the situation of Permanent Education in Teenagers and Adults within the frame of the Program Training for Work (MTEYSS-Argentina), in the provinces that have developed pedagogical innovation is described. For this purpose, systematized information based on the use of a (quantitative) base line is shared. This base line includes the following dimensions: teaching level, registration, graduate students, teachers, curriculum and teaching modalities with the objective of identifying the starting point and thus, analyzing its evolution. Taking this information into account some cruxes of the matter and some serious problems are stated in order to ponder on Education for Teenagers and Adults in the above-mentioned jurisdictions and in Argentina.

Key words: permanent education for teenagers and adults – base line – addressees – curriculum

Introducción

LA Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) presenta en la Argentina una creciente expansión en su estructura y demanda. Esta característica favorece el desarrollo integral de la modalidad como espacio de participación ciudadana, con sujetos integrantes activos de la comunidad en su conjunto.

De esta manera, la EPJA ocupa un lugar importante en el universo educativo como instancia que posibilita y visibiliza un proyecto personal en el contexto social de pertenencia. Esto implica el fortalecimiento de la capacidad no sólo de adaptarse a la realidad sino también de transformarla.

En el presente artículo se inscriben, en primer término, unas breves consideraciones conceptuales acerca de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos y de la línea de base como dispositivo para la producción de conocimiento. Posteriormente, se explicita la aplicación de dicha línea, desde una perspectiva cuantitativa, en aquellas provincias argentinas que han

desarrollado innovaciones en el marco del Programa Formación para el Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS)¹. Sobre este último aspecto, se detallan los resultados obtenidos en relación con las instituciones educativas/unidades de servicios en los últimos años, contemplando niveles de enseñanza, matrícula, egresados, docentes, currículum y modalidades de enseñanza. Se concluye con la identificación de problemas y nudos críticos en vistas a la construcción de una agenda educativa abierta en respuesta a los requerimientos de una modalidad del sistema educativo en permanente evolución.²

La educación permanente de jóvenes y adultos

No podemos negar que el campo de la educación de adultos —hoy de jóvenes y adultos— ha sufrido en los últimos años “*Un estallido organizacional y semántico*” (Belanger y Federigui, 2004: 50): se nombra de modos distintos a prácticas semejantes, no existiendo una definición unívoca, en virtud de que es difícil conceptualizar su entramado empírico. La revisión de las definiciones que se fueron dando históricamente confirma la polisemia de la categoría y su relación con el contexto sociohistórico en el que se construye (Brusilovsky, 2006).

Desde hace más de veinte años, afirma Brusilovsky (2006), distintos especialistas admiten la dificultad para adoptar una definición que aglutine las múltiples experiencias, prácticas y discursos asociados a la educación de jóvenes y adultos. Coinciden en señalar que es posible encontrar, bajo esta denominación, acciones que, entre otros propósitos (Requejo Osorio, 2003), apuntan a:

- satisfacer las aspiraciones de las personas para mejorar su condición de vida: *continuidad*;
- dotar de los conocimientos y de las competencias elementales (alfabetización y formación básica): *esencialidad*;
- articular con lo extraescolar (no formal e informal): *libertad estructural*;
- profundizar la formación para el trabajo y la vida: *utilidad*;
- promover una formación en función del contexto y realidad social: *libertad individual y de grupo*.

¹ Para ampliar sobre el Programa Formación para el trabajo, véase: Anexo I.

² El presente artículo se inscribe en el Proyecto de Investigación titulado “Políticas de Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos. El caso de la Provincia de Córdoba, Argentina (2006-2012). Actores, instituciones y prácticas en contexto” registrado en la Universidad Católica de Córdoba-Facultad de Educación y que cuenta con el reconocimiento del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Provincia de Córdoba (MINCyT).

En síntesis, en torno al término Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) se engloba un conjunto de procesos de aprendizaje, formales o no, mediante los cuales las personas desarrollan sus capacidades, enriquecen sus conocimientos y mejoran sus competencias básicas y fundamentales —como así también las técnicas y profesionales— o las reorientan, con el fin de atender a sus propias necesidades y a las de la sociedad (Hamburgo, 1997; Belém, 2010). De esta manera, la EPJA (formal y no formal) ocupa un espacio importante del universo educativo. En definitiva, se trata de una educación que le posibilita al ser humano comunicarse, trabajar y participar como ciudadano en su comunidad, sin perder de vista lo global: es decir, una educación auténtica (Ferreyra y Peretti, 2006, Ferreyra, 2011) que viabilice un proyecto personal en su contexto social de pertenencia y con capacidad de transformar la realidad y no sólo de adaptarse a ella.

Línea de base

La realidad no se conoce por el sólo hecho de transitarla o describirla, sino que es necesaria información pertinente y relevante, construida a partir de criterios y pautas de indagación duraderos para proyectar el mejoramiento de las acciones de forma realista y factible (MTEYSS, 2008).

Es así que la adecuada lectura e interpretación de esta suerte de mapa de la realidad requiere no solamente de la posibilidad de entender los signos convencionales utilizados para representarla, sino que es preciso, además, saber situarse en ese mapa, identificando su posición en el espacio con relación a otros puntos y coordenadas (Beltrán Llavador, 2007: 18).

Por ello, creemos que la línea de base permite superar la mirada de la realidad educativa fragmentada, atomizada y sin implicaciones entre persona y objeto, para estudiarla en sus particularidades, contexto e interacciones y reconocer las implicancias de las personas en un proceso reflexivo.

Entendemos que la línea de base permite, entre otras posibilidades:

- 1.– Establecer la situación inicial del escenario en que se va a intervenir.*
- 2.– Proporcionar información para investigación aplicada sobre impacto de variables sociales y escolares y búsqueda de tipos de intervenciones más efectivos.*
- 3.– Servir como un punto de comparación o de referencia para que en futuras evaluaciones se pueda determinar qué tanto se ha logrado alcanzar los objetivos.*
- 4.– Caracterizar en forma más precisa a la población objetivo, y con ello —incluso— reformular los objetivos con miras a ganar mayor pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad potencial.*

- 5.– Realizar una planificación estratégica situacional.
- 6.– Identificar áreas o unidades prioritarias de intervención focalizada para garantizar igualdad de oportunidades y calidad educativa.
- 7.– Identificar fortalezas y debilidades en los resultados de los sistemas educativos y movilizar intervenciones alrededor de metas claras de aprendizaje.
- 8.– Contribuir a establecer o monitorear estándares de calidad.
- 9.– Evaluar el impacto de políticas, innovaciones, planes, programas y proyectos específicos.
- 10.– Realizar estudios de contextos que orienten decisiones y justifiquen cambios en orientaciones (Cañete, 1998; Ros, 2003; ME. Córdoba, 2003; MTEYSS, 2008, Ferreyra, 2011).

Avanzar hacia la complejización es, a nuestro criterio, el mayor salto cualitativo que lleva a comprender y ampliar el horizonte del sistema educativo, por cuanto la línea de base se compone de un conjunto de indicadores y categorías de análisis cuantitativos y cualitativos que contribuyen a describir la situación inicial de un sistema —en nuestro caso de la EPJA— en relación con los aspectos sobre los cuales se pretende intervenir, desde el Programa, para mejorar la educación. La línea de base marca el punto de partida y permite disponer de un patrón de análisis, comparación y progresión de los aspectos o cuestiones a trabajar desde el plan, programa o proyecto (Cañete, 1998; Ros, 2003; ME. Córdoba, 2003; MTEYSS, 2008; Ferreyra, 2011).

La línea de base está indudablemente asociada a procesos de evaluación y, por lo tanto, a procesos de cambio, transformación, innovación y mejora (Casassus y Arancibia, 1997, Ferreyra, 2011). Por un lado, posibilita constatar el grado de cumplimiento de los logros alcanzados con relación a las metas u objetivos propuestos. Por el otro, permite que la información que se produce sirva de retroalimentación para constituirse en un nuevo insumo o en una nueva indagación en el proceso de cambio continuo en el que todos están involucrados (ME. Córdoba, 2003, Ferreyra, 2011).

La línea de base en las provincias con innovación en el marco del programa “Formación para el trabajo” (pft) ³

En el marco conceptual desarrollado precedentemente pretendemos inscribir el presente artículo y por ello presentamos una línea de base para la EPJA en

³ El autor agradece la colaboración brindada por el equipo de trabajo del PFT de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional del MTEySS en el proceso de sistematización de la información. Directora del Programa: Marta Susana Barasatian; Coordinadora: María de las Nieves Villabrille y equipo.

Argentina y para las provincias que están desarrollando innovaciones en el marco del PFT. Esta línea de base se elaboró a partir de la información estadística disponible, que fue suministrada por el área de Gestión de la Información de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional del MTEySS y de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del ME, a la que se le agregó la información recogida en los seminarios ⁴ (Informantes claves: funcionarios, técnicos, docentes, entre otros) organizados por la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional (MTEySS) y la consulta de investigaciones realizadas por otras agencias de producción de conocimiento. Dicha línea integra información de la Educación Primaria y Secundaria de personas jóvenes y adultas en torno a las siguientes categorías: instituciones educativas, estudiantes, egresados, docentes y currículum. Para dicha línea de base, se tomaron en cuenta las provincias de Córdoba, Chaco, Chubut, La Rioja, Mendoza, Misiones y Tucumán. ⁵

1. Instituciones educativas (Unidades de servicios)

Entendemos por institución educativa a aquellas organizaciones (sedes y anexos) que concretan un proyecto formativo en torno a la educación formal (primaria y secundaria) en el campo de la Modalidad de Jóvenes y Adultos (DINIECE, 2011). En este sentido, a través del tiempo, se han creado diversas instituciones para atender las demandas formativas (escuelas, centros, institutos, anexos, etc.) (Rodríguez, 2008; MTEySS, 2008, Ferreyra, 2011).

En todas las jurisdicciones se registra un aumento en el número de Unidades de Servicio (US) que brindan la Educación Primaria y Secundaria en el marco del PFT Innovación (2009-2010). Actualmente, el PFT Innovación involucra al 42,12 % de las Instituciones de la Modalidad de Jóvenes y Adultos de las provincias involucradas (Tabla 1 y 2).

⁴ Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2010). *Relatoría*. Encuentro Nacional de Educación y Trabajo: “La formación continua como herramienta estratégica para la inserción en el trabajo”. Buenos Aires: Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional. Subsecretaría de Políticas de Formación Profesional y Empleo, MTEySS. (Informantes claves: IC 2010)

Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2011). *Relatoría*. Seminario Taller “Propuestas innovadoras en la Educación de Jóvenes y Adultos. Facilidades para el acceso, la permanencia y la certificación de estudios formales”. Buenos Aires: Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional. Subsecretaría de Políticas de Formación Profesional y Empleo, MTEySS. (Informantes claves: IC 2011)

⁵ Para el caso de las provincias de Córdoba y Mendoza no se presenta información del año 2010 en virtud de que no se ejecutaron acciones de innovación. Respecto de Chubut, se firmó Protocolo en 2010, pero la carga se concretó en el 2011.

TABLA 1: UNIDADES DE SERVICIO por nivel de enseñanza 2009

PROVINCIA/ JURISDICCIÓN	Total de Unidad Servicio por Nivel / Jurisdicción		Unidad Servicio por Nivel / PFT- Innovación		% de cobertura del PFT-Innovación	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
Total	1389	673	177	374	12,7	55,6
Córdoba	298	341	26	142	8,7	41,6
Chaco	402	52	69	52	17,1	100
Chubut	0	0	0	0	0	0
La Rioja	86	18	19	18	22,1	100
Mendoza	197	114	62	107	31,5	93,8
Misiones	116	81	1	3	0,9	3,7
Tucumán	290	67	16	52	5,5	77,6

Fuente: DINIECE-ME Anuario 2009 / MTEySS -2009

Nota: la unidad de servicio es la concreción de la oferta de un servicio educativo en una localización (sede o anexo) de un establecimiento.

Observación General: la provincia de Chubut no firmó protocolo de innovación en el 2009.

TABLA 2: UNIDADES DE SERVICIO por nivel de enseñanza 2010

PROVINCIA/ JURISDICCIÓN	Total de Unidad Servicio por Nivel / Jurisdicción		Unidad Servicio por Nivel / PFT- Innovación		% de cobertura del PFT-Innovación	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
Total	886	232	336	135	37,9	58,1
Córdoba	0	0	0	0	0	0
Chaco	396	58	99	58	25	100
Chubut	0	0	0	0	0	0
La Rioja	89	18	43	18	48,3	100
Mendoza	0	0	0	0	0	0
Misiones	130	89	3	5	2,3	5,6

Fuente: DINIECE-ME Anuario 2009 / MTEySS -2009

Nota: la unidad de servicio es la concreción de la oferta de un servicio educativo en una localización (sede o anexo) de un establecimiento.

Observación General: la provincia de Chubut no firmó protocolo de innovación en el 2009. Córdoba: en el 2010 se continuó con la innovación, pero sin protocolo. En el 2011 se firmó el acuerdo respectivo.

Mendoza: en el 2010, se continuó con la innovación, pero sin protocolo.

El crecimiento en cobertura institucional ha sido mucho más significativo en Primaria que en Secundaria. Para Primaria, se constata un aumento porcentual del 25,2 %. En el año 2010, se han incluido nuevas unidades de servicio en la provincia de Tucumán (175), Chaco (30), La Rioja (24) y Misiones (2).

En lo que respecta a la Educación Secundaria, se evidencia un aumento porcentual de 2,5 %. En el 2010, las provincias de Chaco y La Rioja mantienen el 100 % de cobertura alcanzado en el 2009. Misiones y Tucumán han incorporado en el 2010, 3 y 2 unidades, respectivamente, ampliando de esta manera su cobertura institucional para atender dicho trayecto educativo en sus respectivos territorios.

Como señalan los actores:

“...la configuración institucional se va modificando, se cierra un anexo aquí y se abre otro allá, se habilitan nuevos, en virtud de los requerimientos de la población. Hay más apertura de Servicios en el Nivel Secundario” (IC 2010).

“En un futuro cercano y en el marco de la educación permanente deberíamos pensar en la configuración de centros integrados para la modalidad, como así también en un cambio normativo que acompañe los tiempos actuales de la EPJA” (IC 2011).

“La institución de Educación de Jóvenes y Adultos deberá comenzar a ser concebida como una escuela abierta, modulada en interacción con el medio social para dar respuesta a todos, en todo momento de su vida: ya no tiene valor una copia de la Escuela Primaria o Secundaria con gente de más edad en su seno, debe ser una institución con dinámica propia” (IC 2010).

2. Estudiantes

Se considera estudiante a la persona registrada de acuerdo con las normas pedagógicas y administrativas vigentes en una institución para recibir una enseñanza sistemática (DINIECE, 2011). En este apartado, presentamos información vinculada a diversos aspectos, a saber:

A. Matrícula

El PFT Innovación cubre el 15,7 % de la población estudiantil que asiste a las ofertas de la Modalidad de Jóvenes y Adultos (Educación Primaria y Secundaria) en las jurisdicciones involucradas (Tabla 4).

La matrícula en dichas jurisdicciones —comparativamente entre los años 2009 y 2010 PTF— considerada de manera global ha disminuido; no obstante, su comportamiento ha sido diverso teniendo en cuenta los distintos niveles educativos (Tabla 3 y 4). En la Educación Primaria se constata que:

- a) en La Rioja y Tucumán ha aumentado,
- b) en Misiones se ha mantenido,
- c) en Chaco ha disminuido.

Respecto de la Educación Secundaria, se evidencia una baja en las cuatro jurisdicciones mencionadas. Esto puede explicarse por el hecho de que los estudiantes han optado por el Programa FinEs del Ministerio de Educación de la Nación ⁶.

Ante esta situación, los actores sostienen:

“La población estudiantil aumenta, año tras año, pero el público va cambiando, hoy tenemos más jóvenes que adultos en las aulas, más mujeres que varones”. (IC 2010)

“El fracaso de la secundaria tradicional, formal, ha llevado a las autoridades nacionales y las de nuestra provincia a implementar un plan FINES para permitir que los estudiantes con materias pendientes del secundario puedan finalizar sus estudios, rindiendo como alumnos libres” (IC 2011).

“El fracaso de la escuela secundaria común nos ha llevado a tener las aulas de Centro de adultos superpobladas, aunque se observa en el 2010 una disminución de la matrícula, en virtud del programa FInes” (IC 2010).

“Tenemos una demanda inusitada en materia de semipresencialidad y de educación de adultos secundaria a distancia, en cualquiera de sus modalidades” (IC 2011).

En el marco del PFT, la participación de la mujer es mayor en la Educación Primaria que en la Secundaria. Esto se hace más notorio en Chaco, Tucumán y La Rioja. No obstante, en Misiones se registra una mayor participación de la mujer en la Educación Secundaria (Tabla 3 y 4). En virtud de la información estadística disponible, se puede afirmar que el PFT ha posibilitado en las provincias con innovación una mayor inclusión de la mujer en ambos niveles educativos.

Los informantes clave, al respecto señalan:

“Hoy la mujer está ocupando un lugar, se da un tiempo para estudiar; no obstante, el varón muchas veces lo desea pero las necesidades económicas familiares no se lo permiten” (IC 2010).

⁶ Para ampliar, sobre el Programa FinEs, véase Anexo II.

TABLA 3: Alumnos, cantidad y % de mujeres por nivel de enseñanza según provincias que participan del PTF/Innovación 2009

Provincia / Jurisdicción	Alumnos y porcentajes de mujeres por nivel de la modalidad								Alumnos y porcentajes de mujeres por nivel de la modalidad /PFT								s/d	
	Total		Nivel/ciclo de enseñanza						Total		Nivel/ciclo de enseñanza							
			Primario			Secundario					Primario			Secundario				
	Alumnos	Mujeres	Alumnos	Mujeres	Alumnos	Mujeres	Alumnos	Mujeres	Alumnos	Mujeres	Alumnos	Mujeres	Alumnos	Mujeres				
Total	185.283	97.564	71.361	38.772	54,3	113.922	58.792	51,6	55.090	36.565	66,4	13.154	9.492	72,2	41.936	27.073	64,5	629
Córdoba	56.782	30.002	8.874	5.138	57,9	47.908	24.864	51,9	14.890	10.103	67,8	1.345	1.055	78,5	13.546	9.048	66,8	185
Chaco	27.283	15.147	14.763	8.536	58,0	12.520	6.611	52,8	15.076	10.576	70,1	5.420	4.035	74,4	9.656	6.541	67,7	206
Chubut	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
La Rioja	4.827	2.495	2.223	1.102	49,6	2.604	1.393	53,5	1.898	1.256	66,1	555	437	78,7	1.343	819	60,1	58
Mendoza	34.422	17.319	14.242	6.765	47,5	20.180	10.554	52,3	13.334	8.040	60,3	3.470	2.027	58,4	9.864	6.013	60,9	108
Misiones	32.763	17.297	17.265	9.548	55,3	15.498	7.749	50,0	949	584	61,5	31	15	48,4	918	569	61,1	0
Tucumán	29.206	15.304	13.994	7.683	54,9	15.212	7.621	50,1	8.943	6.006	67,2	2.334	1.923	82,4	6.609	4.083	61,7	72

Fuente: DINIECE-ME Anuario 2009 - MTEySS - 2009

Nota: sin datos específicos de sexo ni edad.

Observaciones generales: la provincia de Chubut no firmó el protocolo de innovación en el 2009.

TABLA 4: Alumnos y cantidad de mujeres por nivel de enseñanza según provincias que participan del PTF/Innovación 2010

Provincia / Jurisdicción	Alumnos y porcentajes de mujeres por nivel de la modalidad									Alumnos y porcentajes de mujeres por nivel de la modalidad /PFT									s/d
	Total			Nivel/ciclo de enseñanza						Total			Nivel/ciclo de enseñanza						
				Primario			Secundario						Primario			Secundario			
	Alumnos	Mujeres	%	Alumnos	Mujeres	%	Alumnos	Mujeres	%	Alumnos	Mujeres	%	Alumnos	Mujeres	%	Alumnos	Mujeres	%	
Total	144.610	79.843	55,2	38.537	20.561	53,4	56.924	29.457	51,7	22.731	13.656	60,0	4.402	2.723	61,8	18.329	10.931	59,6	200
Córdoba	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chaco	43.075	23.870	55,3	14.051	7.742	55,1	13.986	7.692	55,0	9.964	5.630	56,5	2.089	1.314	62,9	7.875	4.315	54,8	87
Chubut	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
La Rioja	9.129	4.683	51,3	2.113	993	47,0	2.278	1.123	49,3	2.010	985	49,0	1.036	562	54,2	974	422	43,3	26
Mendoza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Misiones	45.372	25.045	55,2	15.682	8.327	53,1	18.454	9.338	50,6	724	379	52,3	36	14	38,9	688	365	53,1	0
Tucumán	47.034	26.245	55,8	6.691	3.499	52,3	22.206	11.304	50,9	10.033	6.662	66,4	1.241	833	67,1	8.792	5.829	66,3	87

Fuente: DINIECE-ME Anuario 2010 - MTEySS -2010

Nota: sin datos específicos de sexo ni edad.

Observaciones generales:

Chubut: firmó el protocolo en 2010 pero la carga se efectuó en 2011.

Córdoba: en 2010, se continuó con la innovación, pero sin protocolo. En 2011 se firmó el acuerdo respectivo.

Mendoza: En 2010, se continuó con la innovación, pero sin protocolo.

“En nuestra Provincia (Tucumán), se observan más mujeres que varones en las aulas de adultos, especialmente jóvenes, inclusive muchas madres jóvenes adolescentes que van con sus hijos y hemos tenido que diseñar espacios para contención de los niños, al estilo de guarderías a los que denominamos centros infantiles” (IC 2011).

Si estudiamos la relación entre el total de estudiantes matriculados en Primario y la cantidad de instituciones educativas del nivel en las jurisdicciones con innovación, podemos determinar que la proporción de estudiantes matriculados por institución asciende a 13 estudiantes (2010). En cambio, en la Educación Secundaria, la relación es de 135 estudiantes por IE.

Estos guarismos confirman desde el punto de vista cuantitativo que, en general, nos encontramos con una modalidad que creció en cuanto a cobertura, pero que no ha logrado superar las metas de calidad y equidad pretendidas (Ferreira, 2011). No obstante, las provincias han desplegado diversas estrategias para avanzar en el abordaje de la oferta de EDJA, atendiendo los nuevos requerimientos contextuales y las particularidades de los estudiantes del sector, quienes transitan procesos de exclusión debido a múltiples causas (repetencia, abandono, desocupación, etc.) (MECyT., 2006; Kit, 2007; MTEYSS, 2008, Ferreira, 2011). Al respecto, los informantes claves consultados sostienen:

“Entender hoy la EPJA implica no estar alejados de la realidad social que tenemos” (IC 2010).

“La EPJA no debiera limitarse a una ‘cuestión’ educativa; su anclaje debe ser entendido, diagramado y ejecutado desde la realidad social que enmarca a ese contexto. La educación para el trabajo no puede estar ausente” (IC 2011).

“La EPJA no debe ser entendida como un mero acceso a la educación obligatoria; tiene que tender y, en consecuencia, posibilitar el logro de algunos otros trayectos formativos que le permitan adquirir conocimientos y competencias que lo acrediten académica y profesionalmente para poder insertarse en el mundo del trabajo según los requerimientos de éste y de la realidad social en la que está inmerso” (IC 2010).

B. Participación relativa por edad sobre total de estudiantes del país por nivel de enseñanza

La participación por edad de los estudiantes de Educación de Jóvenes y Adultos indica la cantidad de estudiantes por tramos de edad inscriptos en los distintos niveles de enseñanza.

La matrícula en la Educación Primaria y Secundaria de la población que participa del PFT Innovación se concentra en el grupo de edad comprendido entre los

20-29 años. En Primaria también se constata una participación significativa del grupo comprendido entre 40 y más, y en Secundaria, de jóvenes de 16-19 años (Tabla 6 y 8). No obstante, la población que asiste a la EPJA, en general, en dichas provincias, se concentra en la franja de los 16-19 años (Tabla 5 y 7).

TABLA 5. Alumnos por grupos de edad y nivel de enseñanza según provincia/ jurisdicción con Innovación 2009

Provincia/ Jurisdicción	Nivel/ciclo de enseñanza AÑO 2009									
	Primaria					Secundaria				
	12-15	16-19	20-29	30-39	40 y más	12-15	16-19	20-29	30-39	40 y más
Total	13.682	23.442	13.446	8.542	12.249	1.683	46.540	41.985	14.287	9.427
Córdoba	937	1.161	1.894	1.571	3.311	66	16.106	18.700	7.429	5.607
Chaco	3.493	3.492	2.708	2.065	3.005	0	2.955	5.922	2.352	1.291
Chubut	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
La Rioja	803	673	283	223	241	18	1.595	632	300	59
Mendoza	3.422	7.162	1.530	863	1.265	128	9.572	7.367	1.987	1.126
Misiones	3.283	5.878	3.503	2.170	2.431	903	8.678	4.451	899	567
Tucumán	1.744	5.076	3.528	1.650	1.996	568	7.634	4.913	1.320	777

Fuente: ME-DINIECE-2009

TABLA 6: Alumnos que participan del PFT por grupos de edad y nivel de enseñanza según provincia/jurisdicción 2009 (Provincias con Innovación)

Provincia/ Jurisdicción	Nivel/ciclo de enseñanza AÑO 2009									
	Primaria					Secundaria				
	12-15	16-19	20-29	30-39	40 y más	12-15	16-19	20-29	30-39	40 y más
Total	0	2.472	4.122	3.434	3.126	1	13.020	20.379	5.053	3.484
Córdoba	0	63	309	314	658	1	3.586	5.398	2.478	2.084
Chaco	0	873	2.132	1.659	756	0	2.311	5.732	1.157	456
Chubut	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
La Rioja	0	17	125	222	191	0	352	632	300	59
Mendoza	0	1.364	856	535	715	0	5.091	3.466	671	636
Misiones	0	1	2	13	15	0	159	756	2	1
Tucumán	0	154	698	691	791	0	1.521	4.395	445	248

Fuente: MTEySS-2009

Observación General: la provincia de Chubut no firmó protocolo de innovación en 2009.

TABLA 7. Alumnos por grupos de edad y nivel de enseñanza según provincia/ jurisdicción con Innovación 2010

Provincia/ Jurisdicción	Nivel/ciclo de enseñanza AÑO 2010									
	Primaria					Secundaria				
	12-15	16-19	20-29	30-39	40 y más	12-15	16-19	20-29	30-39	40 y más
Total	9.501	11.395	7.119	4.205	6.317	740	25.147	22.270	5.417	3.350
Córdoba	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chaco	3.743	3.455	2.607	1.651	2.595	2	4.010	6.777	2.099	1.098
Chubut	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
La Rioja	716	605	344	209	239		1.210	973	67	28
Mendoza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Misiones	3.663	5.194	3.011	1.593	2.221	238	9.900	6.115	1.280	921
Tucumán	1.379	2.141	1.157	752	1.262	500	10.027	8.405	1.971	1.303

Fuente: ME-DINIECE-2010

TABLA 8. Alumnos que participan del PFT por grupos de edad y nivel de enseñanza según división político-territorial 2010 (Provincias con Innovación)

Provincia/ Jurisdicción	Nivel/ciclo de enseñanza AÑO 2010									
	Primaria					Secundaria				
	12-15	16-19	20-29	30-39	40 y más	12-15	16-19	20-29	30-39	40 y más
Total	0	953	1.651	692	1.485	0	5.479	10.649	1.359	1.117
Córdoba	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chaco	0	369	785	275	660	0	2.895	4.365	355	260
Chubut	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
La Rioja	0	322	344	162	208		368	544	35	27
Mendoza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Misiones	0	0	36	0	0	0	109	574	2	3
Tucumán	0	233	398	198	412	0	2.024	5.048	923	797
UOCRA (Bs. As.)	0	29	88	57	205	0	83	118	44	30

Fuente: MTEySS-2010

Observaciones generales:

Chubut: firmó el protocolo en 2010, pero la carga se efectuó en 2011.

Córdoba: en 2010 se continuó con la innovación, pero sin protocolo. En 2011 se firmó el acuerdo respectivo.

Mendoza: en 2010 se continuó con la innovación, pero sin protocolo.

Respecto de la participación por nivel de enseñanza, los actores señalan:

“Hoy tenemos, en las Escuelas de Adultos primaria, a niños con sobre edad, expulsados por la escuela primaria común” (IC 2010).

“En la secundaria de adultos tenemos más jóvenes que adultos que buscan no sólo terminar el nivel medio, sino adquirir competencias laborales” (IC 2011).

“Tenemos una gran demanda en el ámbito de los organismos oficiales gubernamentales de la Provincia y de Nación para terminalidad de Secundaria con sistema semipresencial o Bachillerato Acelerado para Adultos” (IC 2010).

En el mismo sentido, observamos que los estudiantes que continúan estudios en los servicios de Educación de Jóvenes y Adultos son menores de 20 años, lo que nos permite inferir un proceso de reinserción de jóvenes que —habiendo abandonado la Educación Común— se reincorporan al sistema en busca de nuevas oportunidades para completar su escolaridad (DINIECE, 2006). Al respecto, los informantes claves señalan:

“La educación de jóvenes y adultos se ha convertido en una alternativa educativa para las personas trabajadoras o no, que no han podido terminar sus estudios obligatorios en tiempo y forma” (IC 2011).

“La gente joven se acerca a los Centros en la búsqueda de una segunda oportunidad para poder terminar sus estudios, pero, en estos últimos años, nos piden que —además de la primaria y la secundaria— le brindemos una formación en oficios” (IC 2011).

“Para nuestra provincia es normal que el joven se acerque para demandar la finalización de sus estudios, pero casi imperiosamente demanda una Formación Profesional que le posibilite una salida laboral. Hemos tenido que llevar la Formación Profesional a las Escuelas Nocturnas de Adultos, en forma de Talleres” (IC 2010).

Del análisis realizado, se deduce que es importante reconocer e identificar cuáles son las condiciones socioeconómicas y culturales básicas para que los jóvenes y adultos puedan permanecer en el sistema educativo y efectivamente aprender, atendiendo a su singularidad.

En aquellos establecimientos en los que las condiciones de educabilidad (López y Tedesco, 2004) no están garantizadas, la escuela tiene un papel en su construcción. No pensamos a la educabilidad como algo dado, sino como una construcción delimitada por condiciones sociales, políticas, económicas y culturales que el Estado, la comunidad y la escuela aportan a través del establecimiento de las alianzas intersectoriales necesarias. En este

sentido, acciones como el otorgamiento de becas, útiles, alimentación, libros y cualquier otra ayuda material a los jóvenes, estarán enmarcadas en la resolución material de determinadas situaciones que imposibilitan la escolarización o que, una vez resueltas, la favorecen.

C. Eficiencia Interna en la Educación de Jóvenes y Adultos

El análisis de la eficiencia interna permite identificar en qué medida la población matriculada en las instituciones educativas alcanza —año tras año— la acreditación correspondiente, hasta concluir con la graduación final. Una adecuada eficiencia interna se manifestaría, en primer lugar, por un alto nivel de promoción anual: cantidad de estudiantes que llegan al final del ciclo lectivo y completan los requisitos que les permiten matricularse en el curso/año siguiente. Que el estudiante no promueva o abandone los estudios es considerado un indicador de “fracaso escolar”. A los efectos de este artículo, trabajamos con el indicador de “fracaso total”, en tanto comprende a quienes abandonan y no promueven, en relación con la matrícula inicial.

Al analizar los indicadores de fracaso en la Educación de Jóvenes y Adultos en la Educación Secundaria⁷ observamos comparativamente entre el 2009 y 2010 que la misma ha disminuido porcentualmente, pero de quienes llegan al fin del ciclo lectivo, más de la tercera parte no promueve. Ello significa que —de una u otra forma— la mitad de la matrícula inicial de Educación de Jóvenes y Adultos fracasa cada año (no promovidos, más abandono), interrumpiendo el proceso de escolarización (Tabla 9 y 10). Esta situación incita a desocultar las causales de este fracaso, que no siempre están en el estudiantado, e instituye la necesidad de revisar la gestión pedagógica de dichos procesos escolares.

Al respecto, expresan los actores consultados:

“Al inicio del ciclo lectivo, los bancos no alcanzan, pero al final sobran. Estoy convencido de que el segundo fracaso aleja definitivamente a los estudiantes de la educación formal” (IC 2011).

“Vemos con preocupación el abandono de los estudiantes en la modalidad, pero esto tiene su correlato social: trabajo, desocupación, problemas familiares, desmotivación, etc.” (IC 2010).

⁷ No se presentan datos sobre Educación Primaria porque no se cuenta con información desagregada para dicho nivel educativo.

TABLA 9: Matrícula inicial, matrícula final, promovidos y no promovidos según división político-territorial. Educación de Jóvenes y Adultos. Nivel Secundario 2009

División Político/Territorial	Matrícula inicial	Abandono anual	% abandono	Matrícula final	Promovidos	% promoción	No promovidos	% no promoción anual	Fracaso total (no promoción más abandono)	% fracaso total
Total	88.122	16.040	18,20	72.082	40.405	56,05	31.677	43,94	47.717	54,14
Chaco	10.201	1.597	15,66	8.604	3.645	42,36	4.959	57,63	6.556	64,26
Córdoba	39.183	6.102	15,57	33.081	18.874	57,05	14.207	42,95	20.309	51,83
Chubut	5.982	1.700	28,42	4.282	2.774	64,78	1.508	35,22	3.208	53,63
La Rioja	1.083	198	18,28	885	705	79,66	180	20,34	378	34,90
Mendoza	11.995	3.194	26,63	8.801	4.320	49,09	4.481	50,91	7.675	63,98
Misiones	8.513	1.552	18,23	6.961	4.552	65,39	2.409	34,61	3.961	46,53
Tucumán	11.165	1.697	15,20	9.468	5.535	58,46	3.933	41,54	5.630	50,43

Fuente: DINIECE-ME Anuario 2009

TABLA 10: Matrícula inicial, matrícula final, promovidos y no promovidos según división político-territorial. Educación de Jóvenes y Adultos. Nivel Secundario 2010.

División Político/Territorial	Matrícula inicial	Abandono anual	% abandono	Matrícula final	Promovidos	% promoción	No promovidos	% no promoción anual	Fracaso total (no promoción más abandono)	% fracaso total
Total	36.258	4.345	11,98	31.913	17.666	55,36	14.247	44,64	18.592	51,27
Chaco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Córdoba	11.787	91	0,77	11.696	4248	36,32	74.448	63,68	7.539	63,96
Chubut	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
La Rioja	1.125	203	18,04	922	752	81,56	170	18,44	373	33,15
Mendoza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Misiones	10.075	1.832	18,18	8.243	6.017	73	2.226	27	4.058	40,27
Tucumán	13.271	2.219	16,72	11.052	6.649	60,16	4.403	39,84	6.622	49,89

Fuente: DINIECE-ME Anuario 2010

“El fracaso no sólo es del estudiante, sino de la institución. La culpa no siempre la tiene el joven o adulto; la escuela como institución debe hacerse cargo de analizar las formas de enseñar y aprender a estos sujetos que no son niños, sino jóvenes y adultos que tienen una experiencia y una trayectoria particular que no siempre respetamos” (IC 2010).

“Las cuestiones laborales, prioritarias en el Adulto, lo alejan de las aulas regulares, por lo que tenemos que disponer de una batería auxiliar de sistemas semipresenciales o a distancia en general, para acompañar el proceso de estos Adultos que no pueden concurrir formalmente al aula” (IC 2011).

En general, nos encontramos con una modalidad que en la última década creció en cuanto a cobertura pero que no ha logrado mejores estándares de calidad y equidad (MTEySS, 2008; Ferreyra y Blanas, 2009, Ferreyra, 2011). Como ya se ha mencionado, las provincias han generado diversas estrategias de supervivencia con el propósito de atender los nuevos requerimientos (finalización de estudios primarios y secundarios) que fueron emergiendo en virtud de la realidad socio-económica imperante, cuya principal manifestación está en la incorporación de los jóvenes (y, recientemente, de los adolescentes excluidos de la educación común por diferentes causales —repitencia, abandono, sobreedad, desocupación, etc.—) al escenario formativo de la Educación de Jóvenes y Adultos. A esto se suma que muchos de ellos son desocupados o subocupados, con trabajos precarios y en el campo de lo no formal (MECyT, 2006; Kit, 2007; MTEYSS, 2008).

Al analizar en forma específica el comportamiento de los indicadores de fracaso entre las provincias seleccionadas, podemos observar que Chaco presenta la tasa más alta de fracaso escolar total (supera la media de las provincias con innovación) y la Rioja presenta la menor. Las provincias de Misiones y Tucumán se ubican porcentualmente debajo de la media. En general, comparando el año 2009 con el 2010, se constata una disminución en todas las jurisdicciones de la tasa de fracaso escolar total (Tabla 9 y 10).

Esta situación estaría indicando la presencia de dificultades particulares en los sistemas provinciales —más en unos que en otros—, para poder garantizar la trayectoria educativa de los estudiantes —en cuanto al ingreso, permanencia, progreso y egreso—, posiblemente por su dificultad para dar respuestas adecuadas al incremento de la demanda y a la incorporación masiva de nuevos públicos, que presentan privaciones socio-culturales y

económicas (Paredes y Pochulu, 2005; Rodríguez, 2008; Kit, 2007; MTEYSS, 2008, Ferreyra y Blanas, 2009; Ferreyra, 2011).

D. Egresados

Se utiliza el término egresado para referirse al estudiante que ha cumplido con los requisitos de acreditación de los aprendizajes correspondientes a un nivel completo de enseñanza y obtenido la certificación correspondiente. Es decir, aquel estudiante que no adeuda ninguna materia, trabajo práctico u otro requisito. También alcanza esta condición cuando completa sus estudios a través de exámenes libres y de reválida, tomando como año de egreso la fecha del último examen aprobado (DINIECE, 2006).

El egreso de los estudiantes es el hito que permite la superación de la categoría del déficit escolar. Por ello, se considera relevante conocer en términos absolutos y relativos el perfil del egreso. Los datos disponibles de ambos niveles se integran en las siguientes tablas (11 y 12) —Información general—:

TABLA 11 Egresados, cantidad y % de mujeres por nivel de enseñanza según provincias que participan del PTF/Innovación 2009

División Político/ Territorial	Egresados y porcentajes de mujeres por nivel de la modalidad								
				Nivel/ciclo de enseñanza					
	Total			Primario			Secundario		
	Egresados	Mujeres		Egresados	Mujeres		Egresados	Mujeres	
Total	24.177	14.178	59	13.037	7.428	56	11.140	6.750	61
Córdoba	6.168	3.605	58	1.008	592	58	5.160	3.013	58
Chaco	3.160	1.899	60	2.306	1.339	58	854	560	65
Chubut	0			0	0	0	0	0	0
La Rioja	688	490	71	197	95	48	491	395	80
Mendoza	3.568	2.238	63	2.176	1.342	61	1.392	896	64
Misiones	6.718	3.764	56	5.164	2.886	55	1.554	878	56
Tucumán	3.875	2.182	56	2.186	1.174	53	1.689	1.008	59,7

Fuente: DINIECE-ME Anuario 2009 / MTEySS -2009

Nota: sin datos específicos de sexo, ni edad.

Observación General: la provincia de Chubut no firmó protocolo de innovación en 2009.

TABLA 12: Egresados y cantidad de mujeres por nivel de enseñanza según provincias que participan del PTF/Innovación 2010

División Político/ Territorial	Egresados y porcentajes de mujeres por nivel de la modalidad								
				Nivel/ciclo de enseñanza					
	Total			Primario			Secundario		
	Egresados	Mujeres		Egresados	Mujeres		Egresados	Mujeres	
Total	14.245	7.937	56	8.947	4.768	53	5.298	3.169	60
Córdoba	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chaco	3.612	2.156	60	2.643	1.509	57,1	969	647	66,8
Chubut	0	0	0	0	0	0	0		0
La Rioja	581	338	58	332	184	55,4	249	154	61,8
Mendoza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Misiones	5.321	2.820	53	3.168	1.597	50,4	2.153	1.123	56,8
Tucumán	4.731	2.623	55	2.804	1.478	52,7	1.927	1.245	59,4

Fuente: DINIECE-ME Anuario 2010 - MTEySS -2010

Nota: sin dato específico de sexo ni edad.

Observaciones generales:

Chubut: firmó el protocolo en 2010 pero la carga se efectuó en 2011.

Córdoba: En 2010 se continuó con la innovación, pero sin protocolo. En 2011 se firmó el acuerdo respectivo.

Mendoza: En 2010 se continuó con la innovación, pero sin protocolo.

Cabe señalar que la distribución de los egresados en la Educación Primaria y Secundaria por sexo también es favorable a las mujeres. El porcentaje de egreso en ambos niveles como indicador dentro de la Educación de Jóvenes y Adultos en Argentina expresa un grave problema (Kit, 2007; Rodríguez, 2008; MTEySS, 2008). Al respecto, sostienen los actores:

“De 100 que ingresan, termina entre 25 y 30 estudiantes aproximadamente. Esto nos preocupa...” (IC 2011).

“Al analizar las cohortes, se ve el desgranamiento: muy pocos son los que egresan, menos de la mitad de los que ingresan” (IC 2011).

“A esto se le suma que muchas veces el título de un centro educativo de adultos es devaluado por las empresas, en el momento de la inserción laboral” (IC 2010).

3. *Docentes*

En la modalidad de EPJA, los docentes designados por cargos pueden cumplir tareas de dirección y gestión, frente al aula, de apoyo, o bien desempeñarse como personal único (DNIECE, 2006), sin tener en cuenta si acreditan formación para esos roles determinados. Al respecto, recuperando algunas investigaciones, se destaca que la mayoría del personal directivo y docente no ha sido formado inicialmente para trabajar en la modalidad (la mayoría posee título docente para la educación común). Por lo tanto, son sus designaciones a término fijo o interinas lo que dificulta la tarea en cuanto a su especificidad y a su continuidad para poder brindar una educación de calidad entre adultos (MECyT, 2006; Rodríguez, 2008; MTEySS, 2008; Ferreyra, 2011). Algunas de las expresiones vertidas por los actores consultados, dan cuenta de las limitantes y posibilidades imperantes:

“Mi preparación inicial fue para trabajar con niños y niñas, no con adultos” (IC 2011).

“Esto de que todos los años no sabés si trabajás el año siguiente. Esto hace que cuando conseguís un trabajo permanente, abandonés la Educación de Jóvenes y Adultos” (IC 2011).

“Son escasas las instancias de capacitación específica para la modalidad. No obstante, en aquellas jurisdicciones que se las brindaron, los docentes las han utilizado para acumular puntaje y así acceder a un cargo permanente que les dé estabilidad” (IC 2010).

“Una formación específica para atender a esta población particular despejaría algunas especulaciones en aquéllos que ven a la EPJA como una oportunidad para alcanzar un puesto laboral que en ocasiones no demanda mucho esfuerzo” (IC 2010).

“La falta de titularización de muchos de los docentes, especialmente aquellos que están en Centros, generalmente barriales, hacen que estos servicios queden siempre para docentes nuevos, con poca trayectoria en la modalidad y en la educación en general ya que los más antiguos y capacitados apuntan a los niveles donde pueden titularizar horas o cargos” (IC 2011).

No obstante, se destacan algunas experiencias de formación en servicio a través de carreras de postítulo o posgrado, a las que pueden acceder los Profesores de Educación Primaria o EGB1 y 2 o de Secundaria/Media o EGB3 y Polimodal, como así también cursos desarrollados en el marco de la Red Federal de Formación Docente Continua a los fines de formarse en

cuestiones específicas de la modalidad (por ejemplo, en Córdoba y Buenos Aires).

4. Curriculum y modalidades de enseñanza

Asumimos al currículum como un proyecto cultural, social, político y educativo que se elabora en un momento histórico determinado. Su finalidad radica en organizar experiencias de enseñanza y aprendizaje —a escala nacional, jurisdiccional y/o escolar— que posibiliten herramientas a los estudiantes para actuar críticamente en la sociedad en que viven. En nuestro caso, centramos el análisis en las provincias con innovación y en dos de sus componentes: contenidos y modalidades de enseñanza.

En el caso de las provincias con innovación, se han desarrollado planes, programas de estudios y diseños específicos para la Modalidad. Al respecto, sostienen los informantes claves:

“La EPJA requiere de una propuesta formativa específica, no sólo de adecuaciones de los contenidos de la primaria o secundaria común” (IC 2010).

“La propuesta formativa tiene que dejar de ser de colección para ser más integradora” (IC 2010).

“Una propuesta formativa para los jóvenes y los adultos tiene que cimentarse en el desarrollo de competencias intelectuales, prácticas y sociales que son sustantivas para su desempeño como ciudadano” (IC 2011).

“El currículum de adultos tiene que hacer un salto cualitativo, dejar de pensarse graduado en años, pensado en asignaturas o disciplinas (fragmentado), lo que supone pensar en trayectos, módulos, etc. Conectados entre sí” (IC 2011).

“En nuestro caso, hubo un paso importante al pensar y concretar una Resolución implementando un Diseño Curricular novedoso por trayectos y módulos que abarcaba primario y el básico del secundario de adultos con la perspectiva de llegar a incluir todo el secundario” (IC 2010).

Los estudios pueden cursarse —en la mayoría de los casos— bajo la estrategia presencial, aunque en los últimos años se está incorporando la semi-presencial y a distancia, como alternativas para garantizar oportunidades formativas a toda la población. Los actores consultados, sostienen:

“La educación a distancia es el reto para la modalidad EPJA” (IC 2011).

“La modalidad a distancia total me parece que no es recomendable para la EPJA, la semipresencialidad puede ser una opción que vincule lo presencial con el estudio individual” (IC 2011).

“La semipresencialidad viabiliza la permanencia de los estudiantes dentro de la EPJA, minimizando las causales de abandono” (IC 2011).

“La oferta de semipresencialidad se propone asegurar de algún modo la permanencia de los estudiantes dentro del sistema atendiendo de este modo al principio de inclusión que sostiene la LEN” (IC 2010).

“Los sistemas de distancia, especialmente aquellos con distancia total o los de aulas virtuales se adaptan bien a alumnos que están en situación de necesitar la promoción para mantener su empleo, caso de Municipios, Policía, organismos oficiales, etc.” (IC 2010).

A modo de conclusión provisoria

La información aquí sistematizada nos ha permitido avanzar en la búsqueda de información y en la construcción de conocimiento sobre la EPJA en las provincias con innovación, reemplazando —en parte— las estrategias sustentadas en el desarrollo de meros diagnósticos por la construcción de una línea de base que sistematiza información cuanti-cualitativa significativa y a la vez relevante. En este sentido, nos ha sido posible mirar la realidad educativa de cada jurisdicción recuperando la complejidad de los contextos y de las interacciones que en ellos se suscitan.

No ha sido intención de este artículo enfatizar la potencialidad de la línea de base como dispositivo para el establecimiento de comparaciones entre las provincias que han desarrollado la innovación, si bien en su desarrollo se han realizado algunas consideraciones que permitirían, en futuras investigaciones, seguir trabajando en ese sentido. El interés prioritario ha estado puesto en mostrar de qué manera la construcción de una línea de base posibilita, al interior de cada jurisdicción, ir más allá del simple establecimiento de cadenas explicativas lineales (en términos de causas y efectos) para *poner en tensión* los datos obtenidos, en búsqueda de un análisis que recupere la multiplicidad de relaciones posibles.

Entendemos que este dispositivo, al distinguirse por un alto potencial de captura y comprensión de procesos específicos dentro de un sistema o subsistema, favorece la obtención y manejo de información agregada y

oportuna que permite a las entidades de Gobierno alcanzar mayores niveles de eficiencia en la gestión y la toma de decisiones, y contribuye con el fortalecimiento de una cultura de uso y aprovechamiento de información en el seguimiento y la evaluación, en contexto, de las políticas públicas que se diseñan e implementan.

Dicha construcción nos ha permitido establecer la *situación inicial del escenario EPJA en las provincias con innovación, proporcionando información respecto* de sus instituciones, estudiantes, docentes y currículum, con la intencionalidad de identificar los principales problemas y temas críticos para la definición de políticas. Esos problemas y temas se constituyen en un *punto de referencia para que en futuras investigaciones o evaluaciones se pueda determinar en qué grado se van alcanzando o no los objetivos propuestos. En este sentido y a partir de una mirada holística identificamos, entre otros, los siguientes problemas situacionales, a saber:*

- ♦ Incapacidad para dar respuestas adecuadas al incremento de la demanda y a la incorporación masiva de nuevos públicos (adolescentes y jóvenes) que presentan profundas diferencias etarias, sociales, culturales, educativas y económicas.
- ♦ Impedimentos para brindar, de manera integrada, una formación que posibilite a los estudiantes la construcción de sus respectivos proyectos de vida, como ciudadanos (vinculación de la educación con el trabajo y con la construcción de ciudadanía).
- ♦ Dificultades para diseñar y desarrollar una propuesta curricular integrada y a la vez articulada, que responda específicamente a la EPJA.⁸
- ♦ Escasa capacidad de diseño e implementación de modalidades de enseñanza alternativas (semipresencial y a distancia).
- ♦ Diversificación de modelos institucionales —escuelas para la Educación Primaria o Secundaria, centros de formación profesional para la

⁸ Debido a que persiste una organización centrada en contenidos más que en el desarrollo de capacidades y/o competencias, estructurados en áreas, disciplinas con escasa o casi nula conexión entre ellas, en su mayoría bajo la modalidad presencial, en tiempos y espacios presenciales y a la vez poco flexibles; carencia de materiales educativos específicos para la educación de jóvenes y adultos, y deterioro y falta de infraestructura y mobiliario adecuados para el desarrollo de las tareas formativas. A esto se suma la falta de reconocimiento de los saberes que —aunque no estén certificados— han sido adquiridos y desarrollados por el joven / adulto en la educación común o en la vida.

formación para el trabajo, etc.— que dificultan la configuración de una propuesta formativa integral para la modalidad.

- ♦ Bajo nivel de logro alcanzado por los estudiantes que se manifiesta en los altos índices de abandono y repetición, en el bajo rendimiento en los exámenes de ingreso a los estudios superiores y en las dificultades para la inclusión en el mundo del trabajo.
- ♦ Desajustes normativos que dificultan la operatividad del sistema.
- ♦ Régimen laboral y condiciones de trabajo docente poco apropiados, basados en un sistema de asignación de funciones por cargos u horas cátedra que no permiten la construcción de la carrera como profesional de la Educación de Adultos, y baja calidad y escasas instancias de capacitación en servicio y de especialización.
- ♦ Dificultades para construir estrategias de articulación de la EJPA con la trama social, cultural y productiva de los contextos.

A partir de estos problemas, surge una serie de temas críticos de la agenda educativa que actualmente están recibiendo consideraciones diversas y dando origen a múltiples respuestas (convergentes o divergentes), a saber:

- ♦ Expansión, diversidad y equidad.
- ♦ Propuesta formativa.
- ♦ Vinculación de la educación con el trabajo.
- ♦ Modalidad de enseñanza.
- ♦ Trayectoria escolar de los estudiantes.
- ♦ Normativa.
- ♦ Desarrollo laboral y profesional de los docentes.
- ♦ Relaciones con la comunidad.

Cada uno de los temas mencionados está relacionado con los demás, de manera tal que cada uno de ellos constituye un punto de partida para ingresar en el análisis de los diferentes aspectos de la problemática de la EPJA, como es el de su “identidad y especificidad”, en el marco de la aplicación de la *Ley Nacional de Educación*, no sólo para las provincias con innovación, sino también para otras que configuran el sistema educativo nacional.



Anexo I
Programa de *Formación para el Trabajo*⁹

Ámbito de desarrollo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina.
Participantes	<p>Población económicamente activa (PEA), mayor de 18 años, con niveles incompletos de la escolaridad obligatoria, preferentemente participantes del Programa Jefes de Hogar, del Seguro de Capacitación y Empleo, del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y de otros programas de empleo. Jóvenes a partir de los 16 años en situación de vulnerabilidad, adultos desempleados que necesitan actualizar sus calificaciones para poder reinserirse según requerimientos del mercado actual, mujeres, grupos especialmente vulnerables: personas con discapacidad, población carcelaria o en libertad asistida, personas con HIV, para los cuales se realizarán las adecuaciones necesarias para mejorar su accesibilidad.</p> <p>Población perteneciente a las comunidades de pueblos originarios residentes en la jurisdicción, para los cuales se adecuará la curricula formativa a la lengua y cultura local.</p>
Propósitos	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Favorecer la empleabilidad de los trabajadores desocupados que se encuentran en situación de desventaja frente al empleo. ♦ Alentar la finalización de los estudios básicos (primarios o secundarios) con su correspondiente certificación oficial. ♦ Capacitar laboralmente, acorde a las necesidades productivas y a la experiencia laboral de los trabajadores desocupados.
Beneficios que otorga	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Ampliación de oportunidades para el acceso y permanencia en acciones de formación para la certificación de estudios formales. ♦ Formación profesional. ♦ Orientación profesional. ♦ Apoyo a la búsqueda de empleo.
De qué se trata	El programa brinda asistencia técnica y apoyo económico financiero a las instituciones educativas para el desarrollo de ofertas formativas. Asiste a las instituciones en la diversificación de las ofertas formativas acorde a los contextos productivos locales y en modalidades de integración entre la Formación General y la Formación Profesional.

⁹ En el marco del plan de formación continua, dicho programa paso a ser a ser una LI-NEA a la que denominaron Competencias básicas <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/191559/norma.htm>

	<p>Su ejecución se realiza a través de jurisdicciones educativas provinciales, en articulación con otras áreas del Estado nacional, provincial o municipal (Ministerios de Producción, Oficinas de Empleo) y/o con organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, empresas, cámaras empresariales, organizaciones populares).</p> <p>Los que participan del programa acceden a los servicios de formación, recibiendo certificación oficial de los Niveles Primario - Secundario y/o formación profesional.</p> <p>A las instituciones de formación involucradas les permite el desarrollo curricular y didáctico para la población adulta; fortalecer la administración de recursos humanos, materiales y de información que aporten al mejoramiento de la gestión; estimula el desarrollo de sistemas innovadores de evaluación y certificación de niveles educativos.</p> <p>Los organismos ejecutores son instituciones educativas provinciales en articulación con otras áreas del Estado nacional, provincial y organizaciones de la sociedad civil como sindicatos, empresas, cámaras empresariales, organizaciones populares. La operatoria del Programa se lleva a cabo mediante la firma de convenios entre el ministerio y las instituciones; este acuerdo contempla un plan de prestaciones formativas a desarrollar por parte de la institución.</p>
--	---

Fuente: <http://www.trabajo.gov.ar/capacitacion/programa/> (Fecha de consulta: 10/11/2013).

Anexo II

Cuadro N° 4. Plan Nacional de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs)

Ámbito de desarrollo	Ministerio de Educación de la Nación (2008-2011).
Participantes	<p>Primera etapa (2008):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jóvenes de entre 18 y 25 años que terminaron de cursar, como alumnos regulares, el último año de la Educación Secundaria y adeudan materias. - Jóvenes adultos mayores de 25 años que terminaron de cursar, como alumnos regulares, el último año de la Educación Secundaria y adeudan materias. <p>Segunda etapa (a partir de 2009):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jóvenes y adultos mayores de 18 años que no iniciaron o no terminaron la primaria o la secundaria.

Orientación y acompañamiento	<p>– Los jóvenes de entre 18 y 25 años recibirán el apoyo y orientación de tutores y profesores que los guiarán en el proceso de preparación de materias. Las tutorías se realizarán en las escuelas sede del Plan FinEs. Los estudiantes deberán rendir los exámenes en la escuela donde cursaron el último año de la Educación Secundaria, en los turnos de examen fijados por el calendario escolar de la jurisdicción.</p> <p>– Los jóvenes adultos mayores de 25 años también contarán con el apoyo de tutores y profesores para la preparación y evaluación de las materias adeudadas. Pero, a diferencia del grupo de menores de 25, la evaluación de las materias se realizará a través de diferentes estrategias, tales como: monografías, trabajos prácticos parciales y finales, investigaciones aplicadas al sector de la producción donde se estén desempeñando laboralmente, etc.</p> <p>Además, los estudiantes recibirán acompañamiento a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ Teleclases emitidas por Canal Encuentro. ♦ Tutorías virtuales a través del portal Educ.ar. ♦ Libros de texto provistos por el Ministerio de Educación de la Nación. ♦ Módulos de estudio. ♦ Material de la Campaña Nacional de Lectura. ♦ Biblioteca de la escuela sede del Plan FinEs.
Acceso al Plan	<p>A través de distintas sedes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ Entidades: organismos públicos nacionales, provinciales o municipales; sindicatos, empresas, fundaciones, asociaciones civiles, asociaciones de fomento, etc. ♦ Escuelas secundarias comunes (escuelas técnicas, de bachillerato, comerciales, polimodales, etc.). ♦ Escuelas secundarias de adultos. <p>Documentación requerida:</p> <p>Constancia de la escuela secundaria donde se cursó el último año (escuela de procedencia), en la que se incluya la o las materias que se adeudan para presentar en la escuela sede asignada. En las escuelas sede se pondrán a disposición los medios necesarios para que la gestión de la documentación no sea un obstáculo para acceder al Plan.</p>

Fuentes: <http://portal.educacion.gov.ar/secundaria/programas/plan-fines/> y http://fines.educ.ar/acerca/que_es_el_plan_fines.php (Fecha de Consulta: 15/11/2013).

Bibliografía

- BELANGER, P. y FEDERIGHI, P. (2004). *Análisis transnacional de las políticas de la educación y de la formación de adultos*. Buenos Aires: Miño y Dávila – Facultad de Filosofía y Letras.
- BELTRÁN LLAVADOR, F. (2007). *Organización de instituciones socioeducativas: imposibilidad y desórdenes*. Valencia, España: Universidad de Valencia.
- BRUSILOVSKY, S. (2006). *Educación escolar de adultos. Una identidad en construcción*. Buenos Aires: Noveduc.
- CAÑETE ESCALONA, F. (1998). “La evaluación institucional”. En *Enfoques Educativos*, I (1). Santiago de Chile: Departamento de Educación, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile.
- CASASSUS, J. y ARANCIBIA, V. (1997). *Claves para una educación de calidad*. Buenos Aires: Kapelusz.
- DE LA FARE, M. (2011). Investigaciones y estudios en torno a la Educación de Jóvenes y Adultos en Argentina. Estado del conocimiento. En *Serie Informes de Investigación* N° 3. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. DiNIECE.
- FERREYRA, H. (2008). *Estado de Situación de la Educación de Jóvenes y Adultos en la Provincia de Entre Ríos-Argentina*. Paraná, Argentina: CGE.
- FERREYRA, H. y PERETTI, G. (comp) (2006). *Diseño y gestión de una Educación Auténtica*. Buenos Aires: Novedades Educativas.
- FERREYRA, H. y BLANAS, G. (2009). *La construcción de una línea de base en el campo de la educación de personas jóvenes y adultas en la República Argentina 2006*. Córdoba, Argentina. Mimeo.
- FERREYRA, H. (2011). *Educación de jóvenes y adultos: políticas, sujetos y contextos. Aportes para enriquecer el debate en el campo de la Educación Permanente*. Buenos Aires: Novedades Educativas.
- KIT, I. (2007). *Evolución reciente y situación actual de la Educación de Adultos en Argentina 1997-2005*. Educación para todos Asociación civil. Argentina. Recuperado el 17 de marzo de 2013, de http://www.educacionparatodos.org.ar/conocer/Tendencias_actual_de_educacion_de_adultos.pdf
- LÓPEZ, N. y TEDESCO, J. C. (2004). *Condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*. Buenos Aires: IIPE.
- ME. Córdoba. (2003) *¿Cómo construir una línea de Base?* Córdoba, Argentina: Programa Autonomía Escolar.
- PAREDES, S. M. y POCHULU, M. D. (2005). La institucionalización de la educación de adultos en la Argentina. En *Revista Iberoamericana de Educación*, 36/8. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).
- PIÑÓN, F. (coord.) (2008). *Hacia una Sociedad más Justa. La educación de los Jóvenes y Adultos en América Latina: experiencias y desafíos*. Buenos Aires: Santillana.
- RODRÍGUEZ, L. (2008). *Situación presente de la Educación de Jóvenes y Adultos en Argentina*. México: CREFAL. Recuperado el 17 de marzo de 2013, de http://www.crefal.edu.mx/crefal2012/cooperacion/descargas/informes_nacionales/argentina.pdf

- RODRÍGUEZ SOSA, J.; DALL'ORSO, E. y VELA MANTILLA, G. (2007). *Los Estudios de Base. Fundamentos de una Gestión por Resultados*. Serie Documentos de trabajo. Lima: FIDA-PREVAL.
- SCHOO, S.; SINISI, L. y MONTESINOS, M. P. (2010). *Trayectorias socio-educativas de jóvenes y adultos y sus experiencias con la escuela media*. Serie Informes de Investigación N° 1. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. DiNIECE.
- REQUEJO OSORIO, A. (2003). *Educación Permanente y Educación de Adultos*. Barcelona, España: Ariel.
- ROS, C. (2003). *La línea de base*. Córdoba, Argentina: Gobierno de la Provincia de Córdoba, Ministerio de Educación.
- TEDESCO, J. C. (2005). *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Fuentes

- ARGENTINA, CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN (2010). *Resolución N° 118/10*.
- ARGENTINA, MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTEySS) (2007). *Informes de Organismos Provinciales y de Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral*. Documento de trabajo. Buenos Aires: SE. DNOyFP.
- . (MTEySS) (2008). *La educación como política de empleo en la argentina. El caso de la educación de jóvenes y adultos en las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Tucumán*. Argentina: Dirección Nacional de Orientación y Formación profesional. Subsecretaría de Políticas de Formación Profesional y Empleo MTEySS.
- . (MTEySS) (2010). Encuentro Nacional de Educación y Trabajo: “La formación continua como herramienta estratégica para la inserción en el trabajo”. *Relatoría*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Orientación y Formación profesional. Subsecretaría de Políticas de Formación Profesional y Empleo MTEySS.
- . (MTEySS) (2011). Seminario Taller “Propuestas innovadoras en la Educación de Jóvenes y Adultos. Facilidades para el acceso, la permanencia y la certificación de estudios formales”. *Relatoría*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Orientación y Formación profesional. Subsecretaría de Políticas de Formación Profesional y Empleo MTEySS.
- DINIECE. *Anuario Estadístico 2009 y 2010*.
- V Conferencia Internacional CONFITEA (1997). Hamburgo, Alemania.
- VI Conferencia Internacional CONFITEA (2009). Belém, Brasil.

Páginas Web consultadas

- CENTRO DE COOPERACIÓN REGIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE ADULTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CREFAL) URL: <http://www.crefal.edu.mx/> (Fecha de consulta: 17/03/13).

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (ME). URL: <http://portal.educacion.gov.ar/> (Fecha de consulta: 17/03/13).

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANO (OEI). URL: <http://www.oei.org.ar/> (Fecha de consulta: 17/03/2013)

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). URL: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/> (Fecha de consulta: 17/03/12).

Fecha de recepción: 13/06/2013

Fecha de aceptación: 19/12/2013