



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"  
Campus de Marília



**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*

# Los Avatares de La Educación de Adultos En Argentina 2001-2019

Esther Levy

**Como citar:** LEVY, Esther. Los avatares de la educación de adultos en Argentina 2001-2019. *In:* NOVAES, Henrique Tahan (org.). **Educação para além do capital e políticas educacionais na América Latina**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2024. p.19-46. DOI: <https://doi.org/10.36311/2024.978-65-5954-505-6.p19-46>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

# 1. LOS AVATARES DE LA EDUCACIÓN DE ADULTOS EN ARGENTINA 2001-2019<sup>1</sup>

*Esther Levy*<sup>2</sup>

---

## 1. El contexto político argentino en el período 2002-2019

La Argentina ingresa al siglo XXI sumergida en una crisis que desató una convulsión social, política y económica sin precedentes en la historia reciente. Pasó de ser en los 90 “el mejor alumno” del Fondo Monetario Internacional (FMI) - aplicando al pie de la letra las medidas que el organismo crediticio le exigía - a entrar en default por el peso de una deuda externa muy difícil de pagar. A mediados de 2001 las cifras de desempleo eran del 18,3% mientras que el 37,3% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza<sup>3</sup>. Para fines de ese año la situación se complicó más aún cuando los bancos

---

1. La autora adhiere a la política de no discriminación de género y es consiente que el uso del lenguaje no es neutral. No obstante, para facilitar la lectura del texto se optó por la redacción convencional sin intención de alterar el espíritu del principio expuesto.

2 Doctora en Educación, Magister en Políticas Sociales y Especialista en Gestión y Planificación de Políticas Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Profesora regular de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA). Especialista en Pedagogía, Educación de Adultos, Trabajo y Políticas Sociales.

3 Encuesta Permanente de Hogares (EPH)-Instituto Nacional de Estadística y Censo-INDEC, onda octubre de 2001.

confiscaron compulsivamente los ahorros de la clase media<sup>4</sup>, mientras las organizaciones de desocupados cortaban rutas y calles reclamando medidas urgentes para paliar la situación de pobreza y desamparo estatal que padecían. A ello se sumaron los ahorristas estafados y manifestantes independientes que por primera vez participaban de reclamos masivos. Luego de varias jornadas de protestas callejeras, el gobierno de Fernando De la Rúa, decretó el Estado de Sitio en un intento de mostrar alguna capacidad de conducción y liderazgo, la población, sin embargo, reaccionó en forma inversa a la medida y se volcó masivamente a las calles. Esto derivó en episodios de mayor violencia y represión policial que profundizaron el caos. Las jornadas del 19 y 20 de diciembre de ese año son recordadas como el “Argentinazo”, un punto de inflexión y quiebre que se venía gestando desde hacía varios años. El 21 de diciembre renunció el Presidente dejando al país con el 54% de pobreza y 21% de desempleo, sumergido en la miseria, endeudado y acéfalo, a tal punto que en una semana se sucedieron 5 presidentes: Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saa, Eduardo Caamaño y Eduardo Duhalde. La crisis de legitimidad de la política parecía irreversible y ~~ese~~ constituía un problema en sí mismo. El 1 de enero de 2002 asumió a la presidencia el senador Eduardo Duhalde quien cumpliría los dos años del mandato restantes del presidente renunciado. No obstante, debió abandonar antes el cargo y en abril de 2003 fue electo el Dr. Néstor Kirchner (2003-2007) ((Levy, 2021 y 2019, Arcidiácono, 2012, Vilas, 2004).

Desde la dictadura cívico militar (1976-1983) hasta fines del siglo XX, distintos sectores de la política social sufrieron etapas de privatización, ajuste, estigmatización y vaciamiento. La reforma

---

<sup>4</sup> Fue una medida que denominó “corralito bancario” que se basó en la restricción para disponer de dinero en efectivo las cuentas bancarias lesionando la credibilidad del derecho a la propiedad.

estructural del Estado<sup>5</sup> implicó procesos de descentralización basados en la racionalidad económica bajo el slogan “menos Estado y más mercado”. En el caso del sector educativo, la reforma de los 90 (Feldfeber, 2002) dejó enormes problemas estructurales de calidad, cobertura y financiamiento. Y a EA no formó parte de los debates reformistas derivando en un sistema fragmentado y desarticulado a nivel nacional, provincial e intraprovincial, sin definiciones sobre su organización y objetivos específicos<sup>6</sup>. En la Ley Federal de Educación 24.195/93 tampoco tuvo especificidad compartiendo con la Educación Especial y la Educación Artística el Capítulo VII “Regímenes Especiales. Las consecuencias fueron fuertemente regresivas siendo una de las áreas más castigadas por la Reforma (Levy, 2013). Rodríguez (2008) plantea que el deterioro se planteó en tres cuestiones: a) fragmentación y desarticulación del sistema, ya sea a nivel nacional como al interior de cada provincia, a la vez que desaparecieron los espacios de concertación de políticas a nivel nacional quedando libradas las decisiones a la voluntad política de cada gobierno jurisdiccional, b) pérdida de jerarquía, especificidad e importancia. No se crearon ni estructuras ni mecanismos para el sector, c) desarticulación de la formación para el trabajo, cuestión emparentada con la reforma laboral.

El clima era de gran desconfianza hacia la política mientras que la incertidumbre por un presente empobrecido y un futuro incierto prometían más de lo mismo. La asunción de Néstor Kirchner

---

5 Fue una exigencia por los organismos de crediticios a partir del consenso de Washington en 1989 e implementadas por el menemismo con el asesoramiento de fundaciones vernáculas como FIEL, SOFIA y Mediterránea, donde pertenecían Ricardo López Murphy, Horacio Rodríguez Larreta y Domingo Felipe Cavallo, respectivamente.

6 Esta situación contrasta con lo que sucedió en el resto del sistema educativo, donde la transformación educativa impactó profundamente sobre la estructura y la organización curricular.

en 2003 no fue algo esperado ya que había llegado al ballotage porque los otros candidatos eran considerados peores. Desde el primer día de mandato mostró que era un presidente atípico, aunque pocos imaginaron de qué se trataría de un cambio de época. Lo sucedió su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, ex senadora nacional por la Provincia de Santa Cruz, electa en 2007 y reelecta en 2011 por el 54% de la población. Los tres períodos Kirchneristas mantuvieron la misma línea política, aunque con matices definidos por la coyuntura nacional y mundial. La etapa de la “década ganada” se caracterizó por “un importante proceso de restitución y profundización de derechos sociales, recuperación de la soberanía económica y política, trabajo conjunto con los países de la región y recuperación del Estado Nacional como actor central en la redistribución secundaria del ingreso. No se resolvieron todos los problemas, incluso algunos no se enfrentaron, pero se puede sostener que hubo un cambio de paradigma político, social, económico y cultural” (Levy, 2019. P: 382).

A fines de 2015 asumió a la presidencia Mauricio Macri, representante de la Alianza Cambiemos conformada por Propuesta Republicana (PRO) y la Unión Cívica Radical (UCR). Desde el comienzo dejó sin efecto las políticas anteriores basadas en un Estado centralista el que, a su criterio, generaba excesivo gasto fiscal y que denominó como “la pesada herencia”. La estigmatización de los trabajadores públicos como “vagos” y la persecución a los referentes sindicales se convirtió en moneda corriente. Mientras avanzó con medidas reformistas en consonancia con las de los años 90<sup>7</sup>. Retomó

---

7 Hubo una provisional en 2017, derogación de las paritarias docentes establecidas en la Ley de Financiamiento Educativo de 2005, modificó por decreto la Ley de Medios Audiovisuales y laboral (en proceso de aprobación) a las que se le suman la derogación de normativas como la paritaria docente (2005) y la Ley Servicios de comunicación audiovisual

los lineamientos centrales de la política educativa neoliberal establecidos por la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico), la OMC (Organización Mundial de Comercio) y el FMI. La educación retomaba un carácter de “bien transable”, una mercancía más susceptible de ser comprada y vendida en el mercado. En palabras de Puiggrós (2021) “El gobierno encaró la reducción del aporte estatal a la vez que la apertura a la terciarización de la educación pública. Estimula la participación de ONG y fundaciones privadas en las escuelas y el trabajo de esas instituciones en la formación de “líderes” destinados a reemplazar a los trabajadores de la educación. Promueve la modalidad estatal-privado en programas educativos mediante convenios con empresas nacionales e internacionales” (2021. P.55). Fue una etapa de retroceso en la educación pública y de un pronunciado deterioro de las condiciones de enseñanza y de aprendizaje. La idea de Estado subsidiario volvía a ocupar el centro de la política económica, social y cultural, devolviéndole protagonismo al mercado como regulador de la vida cotidiana. Para Puiggros “el conjunto de la concepción y la política educativa de Cambiemos tiene el signo opuesto a la proyectada desde la Constitución de 1853 y en relación con el requisito de un sistema de educación pública como pilar de la soberanía nacional” (2021, p. 56). En 2019, Macri se convirtió en el primer presidente de la historia argentina que no fue reelecto dejando al país endeudado con el FMI por 55.000 millones de dólares, hipotecando la vida de los argentinos por tres generaciones. La inflación se convirtió en un flagelo imparabile, mientras que la represión crecía en las protestas callejeras. La persecución política y

---

de 2009, convirtió en secretarías de Estado a los ministerios de trabajo, salud, cultura y Ciencia y Tecnología, entre otras medidas

judicial a la ex presidenta, Cristina Fernández y los miembros de su gabinete evidenció que el desmantelamiento del modelo anterior era de carácter ideológico más que económico y político.

El gobierno de Alberto Fernández (2019-2023), está finalizando mientras se escriben estas líneas. No intento hacer una descripción coyuntural dado que los análisis sobre esta etapa llegarán más adelante con nuevas investigaciones<sup>8</sup>.

## **2. Una historia de avances y retrocesos**

Como decía al comienzo, la salida y recuperación de la crisis del 2001 ha llevado tiempo e implicó muchos esfuerzos (etapa 2003-2015) aunque luego, desde 2015 y 2019 experimentó retrocesos significativos a los que se hará referencia más adelante. La EA, experimentó un abandono político y pedagógico significativo en la reforma de los 90, pero comenzó a recuperarse. No obstante, vamos a mostrar cómo, a pesar de la normativa reformista logró igualmente convertirse – gracias a la gestión del Ministerios de Trabajo -en un dispositivo central de la política social a partir de 2002 y que aún continúa más allá de los cambios de gobierno. Cabe señalar que fue recién en 2006 con la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) 26.206 que derogó la ley anterior, cuando la EA se transformó en una modalidad del sistema educativo lo que le otorgó reconocimiento y valoración. Sabiendo que fue un buen inicio, aún faltaba mucho por resolver y a eso nos vamos a referir.

---

<sup>8</sup> A modo de comentarios generales, el gobierno de Fernández volvió a recomponer la negociación paritaria con los gremios docentes y recuperó la política de becas, aunque la inflación fue diluyendo el poder adquisitivo. Durante la pandemia se mantuvieron las clases virtualmente, pero el programa de conectividad había sido desmantelado por la administración macrista

## **2.1. La condicionalidad educativa en los programas sociales y la EA como dispositivo de contraprestación<sup>9</sup>**

Así como cualquier otro derecho social, la educación es un derecho que no prescribe con la edad, y se caracterizan por ser intransferibles, indivisibles e irrenunciables. En 2002, luego del traumático inicio del gobierno de transición, la vulneración de esos derechos exigía la intervención urgente del Estado nacional de modo de generar las condiciones para hacerlos efectivos. Entonces, el gobierno de Eduardo Duhalde puso en marcha el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) destinado a transferir dinero a los hogares con hijos menores y discapacitados que sufrían las mayores consecuencias de la crisis. Se trató de un Programa de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI) con intenciones de universalidad, aunque no logró ese cometido (Arciciácono, 2012). Estos programas “constituyen una modalidad de intervención estatal para atender a las poblaciones en situación de pobreza/desocupación garantizando un mínimo de ingresos económicos y cuya principal característica es el establecimiento de contraprestaciones para la recepción de la transferencia monetaria. Algunos programas incluyen, también, transferencias “en especie”, esto es alimentos y útiles escolares, dado que en general los PTC tienen como unidad de intervención el grupo familiar<sup>10</sup> (Levy, 2021, p.34). En términos conceptuales, las

---

9 Aclaración: en este trabajo se hace uso indistinto de la denominación programas sociales y planes sociales

10 A modo de ejemplos en la región, los programas Bolsa Familia (Brasil) y Oportunidades (México) son conocidos por la masividad e impacto. El primero (el más grande de la región en cuanto a cobertura) fue creado en 2003 con el objeto de ayudar a familias en situación de pobreza o extrema pobreza y ampliar el acceso a los servicios de educación y salud, mientras que el segundo, creado en 1997, el nombre de Progresa (Programa de Educación, Salud y



contraprestaciones son medidas destinadas a la población desocupada para lograr el reingreso al mercado laboral, poniendo énfasis en el realizar “algo útil” para la sociedad como precio para recibir el subsidio, recayendo la responsabilidad sobre su situación en los propios individuos (Hendler, 2003, Lo Vuolo, 2001, Brown, 2015, Grondona, 2007). Específicamente sobre el PJJHD, Pautassi plantea que “no fue creado sólo con una finalidad asistencial, focalizado para desempleados, sino principalmente como un instrumento para atender una emergencia de características inéditas, que puso en juego la continuidad del sistema político institucional” (Pautassi, 2004; 3). El inicio, continuidad y/o finalización de estudios formales, los cursos de Formación Profesional o asistir espacios de alfabetización era una posibilidad de contraprestación (otras contraprestaciones eran trabajar o participar en proyectos comunitarios). De este modo EA cobró protagonismo como espacio legítimo en la formación de trabajadores en el marco de esta política social y se convirtió en una pieza central en el PTCI con el que se inició el siglo. La contraprestación educativa se financió con presupuesto del Ministerio de Trabajo dado que el Ministerio de Educación no contaba el monto que implicaba este salto a la masividad de la EA.

A partir de 2002 hasta la fecha, la gran mayoría de los programas sociales destinados a poblaciones desocupadas incluyeron componentes de contraprestación educativa en diferentes formatos, y esto generó efectos hacia el interior de la política educativa de la EA: se jerarquizó su lugar en 2006 con la Sanción de la Ley de Educación

---

Alimentación) y atendía únicamente a las poblaciones rurales extendiéndose a las poblaciones urbanas a partir de 2001.

Nacional que ubicó a la EA como una de las 8 modalidades del sistema educativo<sup>11</sup>, sacándola del ostracismo de los 90.

Más allá del PJJHD, importa resaltar que ella inaugura una forma de entender el vínculo EA y trabajo desde una perspectiva integrada en el campo del diseño e implementación de políticas sociales. Luego del PJJHD hubo otros programas similares que se implementaron desde el Ministerio de Desarrollo Social que incluyeron la finalización de estudios formales, pero ya no como contraprestación sino de modo opcional como el caso del Programa Argentina Trabaja (Bermúdez, Levy, 2012) o el Programa Ellas Hacen. De modo que en los últimos 20 años se produjo un abordaje más realista de la complejidad de los problemas sociales por lo que se involucró en la gestión de los programas a distintas áreas estatales, así como a las organizaciones sociales y políticas que gestionan los planes en el territorio. El diálogo intersectorial fue gran logro aunque todavía es necesario profundizarlo de modo de evitar que la articulación no sea sólo formal.

## **2.2. Los Bachilleratos populares**

En la última década del siglo XX, las organizaciones populares crearon una oferta del nivel secundario para adultos conocida como los “Bachis”. Son espacios en los que transitan los jóvenes y adultos expulsados de la escuela formal durante la crisis que derivó en el estallido social de 2001. Se trata de una iniciativa pedagógica de

---

11 Según la LEN Son modalidades del sistema educativo la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria” (LEN, art. 17).

gestión social <sup>s</sup> alternativas la oferta escolar estatal y conforman un movimiento amplio con diferentes posiciones respecto al reconocimiento oficial (Rodríguez, 2021). Surgen en el contexto de resistencia de los movimientos sociales al neoliberalismo creando experiencias autogestionadas frente a un Estado que expulsó a los sectores populares del sistema o bien les ofreció propuestas precarizadas. Ampudia y Elizalde (2015) sostienen que se trata de una experiencia inédita que “interpela los aspectos burocráticos del sistema educativo, proponiendo criterios democráticos de base, organizados en asambleas de docentes y estudiantes como el ámbito principal de la toma de decisiones, con coordinadores en lugar de directores, además de aspirar a lograr una formación académica diferente en su calidad y compromiso social” (2015, p.11). Siguiendo esta perspectiva, Micchi (2012) plantea que los bachilleratos populares conciben a la escuela como una organización social y que disputan con el Estado la oferta de la educación de jóvenes y adultos, a la vez que pelean por el reconocimiento oficial como instituciones de gestión social, ni públicas ni privadas.

Sobre el encuadre legal, están contemplados en la LEN, aunque no se ha logrado aún que sean incluidos de otra manera que no sea gestión privada (la ley no contempla la gestión social). Este continúa siendo un tema de discusión, aunque por el momento no existen avances al respecto.

Sin duda son espacios de gran potencia pedagógica por su impronta en la educación popular que explicitan una mirada política de resistencia y lucha con anclaje territorial en los barrios y fábricas. En la actualidad continúan funcionando y disputando sentidos políticos y pedagógicos, conviviendo con la oferta del sistema oficial lo que da cuenta que después de tantos años su persistencia y convicción política más allá de los gobiernos de turno.

### 2.3. EA y la educación como derecho social

La EA es una modalidad que tiene un estigma compensatorio que ofrece educación formal a los que quedaron fuera del sistema cuando estaban en edad escolar. Esta mirada oculta otra verdad muy dolorosa: da respuesta a personas cuyos derechos han sido vulnerados por el Estado que no generó las condiciones para el ejercicio de esos derechos y por ello tiene la responsabilidad de ofrecerles respuestas acordes a la situación. En esta línea los tres gobiernos Kirchneristas 2003 a 2015 avanzaron en el objetivo de la ampliación de derechos sociales como un proceso de democratización, dinámico y en permanente profundización, en el cual el Estado implementaría políticas públicas que reconocieran y dieran respuestas a las demandas y necesidades de los colectivos poblacionales vulnerados. Los derechos humanos se convirtieron en el eje de las decisiones políticas con el propósito de respetar los compromisos constitucionales respecto a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) que se traducen en el fortalecimiento de 'políticas publicas integrales (Rodríguez y Levy, 2015). En esta clave hay que interpretar las leyes, políticas y programas educativos durante la etapa 2003-2015 analizándolos a la luz de lo ocurrido en la década anterior.

#### *- La alfabetización como deuda persistente*

En 2004 se creó el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos “Encuentro” en el marco de la Década de la Alfabetización 2003 – 2012 declarada por las Naciones Unidas. El propósito del programa era que las personas una vez alfabetizadas ingresaran a las escuelas de adultos para completar la educación primaria, la cual, por ese entonces todavía era el único nivel

obligatorio del sistema educativo argentino. (a nivel nacional no se profundizó esta última línea, aunque cada jurisdicción desarrolló estrategias acordes a sus necesidades y posibilidades<sup>12</sup>). Fue una iniciativa conjunta entre el Ministerio de Educación Nacional y oficina regional Buenos Aires de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). El Estado debía dar respuesta a los miles de ciudadanos que en el siglo XXI aún no sabían leer y escribir, lo que contrastaba con los avances de mediados del siglo XX en términos de expansión y cobertura del sistema educativo. Si bien existían otras experiencias de alfabetización que se estaban desarrollando en ese momento como el Programa cubano “Yo sí puedo” que era implementado por organizaciones políticas y sociales en todo el país<sup>13</sup>, la creación del Programa “Encuentro” reinstaló la posibilidad de la intervención estatal en este terreno recuperando algunos aspectos de la CREAM (Campaña de Reactivación Educativa de Adultos para la Reconstrucción) en 1973<sup>14</sup>. Se tomaron como referencia los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 y si bien los índices de analfabetismo no eran alarmantes en comparación con otros países de la región<sup>15</sup> (2,6% pero algunas provincias alcanzaba hasta el 8%),

---

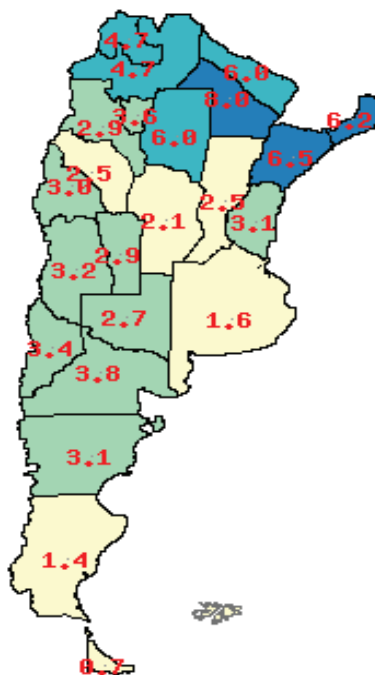
12 Este programa formó parte de las contraprestaciones establecidas en el PJJHD.

13 Algunas de dichas organizaciones se sumaron al poco tiempo al programa oficial.

14 Se recomienda consultar Rodríguez (1997) y Gómez (2012) quienes profundizan sobre el tema.

15 Perú 11,4%; Paraguay 9,4%; Nicaragua 22,2%; Honduras 18,7%; México 9,8%; Guatemala 31,7%; El Salvador 19,2%; Ecuador 8,8%; Chile 4%; Brasil 12,4%; Bolivia 13,8%. Fuente: Base de datos de Sistema de Información de Tendencias Educativas de América Latina (SITEAL) (2010) construida en base a la información oficial proporcionada por: Fuentes utilizadas: Argentina Urbano – EPH/ INDEC; Bolivia – EIH/ INE; Brasil – PNAD/ IBGE; Colombia – ECH/ DANE; Chile – CASEN/ MIDEPLAN; Ecuador – EESD/ INEC; El Salvador – EHPM/ DIGESTYC; Guatemala – ENCOVI/ INE; Honduras – EHPM/ INE; México – ENIGH/ INEGI; Nicaragua – ENMNV/ INIDE; Paraguay – EPH/

seguía existiendo un núcleo duro al que había que atender. El siguiente mapa muestra el escenario del analfabetismo para el año 2001 en la población de 10 años y más en las distintas provincias del país:



Fuente: Equipo Mapa Educativo Nacional – DINIECE (ME) en base a datos del INDEC- Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

Sobre los aspectos pedagógicos del programa, existen investigaciones que analizan cuestiones sobre los materiales, la impronta de la educación popular y la capacitación de los voluntarios (alfabetizadores) que son muy interesantes para comprender el clima

---

DGEEC; Perú – ENAHO/ INEI; República Dominicana –ENFT/ Banco Central; Uruguay – ECH/ INE.

de época luego de la dictadura y la oleada neoliberal (Abrrita, 2013; Tucci, 2013, Rodríguez, 2021)

*-Un cambio necesario del andamiaje legal*

Si bien en esta etapa se sancionaron un número significativo de leyes la que incidió directamente sobre la EA y su jerarquización en el sistema educativo fue la Ley de LEN en 2006 que le dio status de modalidad. En el capítulo IX, artículo 46 sostiene: “La Educación Permanente de Jóvenes y Adultos es la modalidad educativa destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar prevista por la presente ley, a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida”.

También dio origen a la creación programas y planes a término para afrontar problemas específicos o coyunturales (art. 138) donde se enmarcó el Programa Encuentro a pesar de ser anterior a la sanción de la LEN. La modalidad pasó a llamarse Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) y sobre ello Rodríguez hace un llamado de atención basado en los debates internacionales sobre cómo llamar a la modalidad: “las dificultades para definir el campo de la modalidad se suelen expresar en términos de una pregunta por la identidad, la cual se torna evidente en las dificultades para decidir el modo de denominarla (...) Más allá del consenso espontáneo que ese nombre provoca, es importante tener presente que cualquier denominación da cuenta necesariamente de una cierta perspectiva” (Rodríguez, 2021, p 287). Por otro lado, la LEN, según la autora fue reparadora de la destrucción de la EA en la última década del siglo anterior, pues “retomó muchos de los planteos que se habían formulado desde las ONGs, las Universidades, la

Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) y sus organizaciones de base y otros sindicatos docentes (Rodríguez, 2021, p.333). Esta normativa también estableció la obligatoriedad del nivel secundario lo que impactó directamente en la EA.

Se sancionaron otras 2 leyes que tuvieron impacto en la modalidad: La Ley de Educación Técnico-Profesional 26.058/06 que se refiere a la articulación de las diversas ofertas de la EA y el mundo del trabajo (Art 19), y la Ley de Financiamiento Educativo 26.075/06 que ubica a la modalidad como una de las once prioridades del financiamiento educativo. La sanción de dichas normativas dio señales de optimismo para la EA abonando el camino para pensar en la posibilidad de recuperación progresiva del protagonismo del Estado nacional y los Estados provinciales en las definiciones y acciones para la modalidad.

- *La finalización de estudios obligatorios secundarios*

La Presidenta Cristina Fernández de Kirchner sostuvo en el discurso de inauguración de la Asamblea Legislativa del 1 de marzo de 2008 (su primer mandato): *“ vamos a lanzar a través del Ministerio de Educación, un plan de finalización de la escuela primaria y secundaria. Hay, entre los argentinos menores a 40 años, 5 millones de argentinos que no han terminado el colegio secundario que, como todos ustedes saben, por ley del Congreso se ha tornado obligatorio y de los cuales medio millón tampoco han terminado la primaria. Si le sumamos a la población superior a los 40 años, estamos duplicando las cifras”*. El discurso presidencial se basó en los datos censales de 2001 que mostraban sobre un total de 36.260.130 de habitantes del país, cinco millones no completaron la educación secundaria (el 18%) y cuatro



millones no terminaron los estudios primarios (11%). En base a estas cifras, se creó el Plan Nacional de Finalización de Estudios Secundarios (FinEs)<sup>16</sup> cuya implementación contempló dos etapas: FinEs 1, iniciada en 2008, destinada a jóvenes y adultos mayores de 25 años que cursaron el último año de la educación secundaria como alumnos regulares y no obtuvieron la titulación por adeudar materias; y el FinEs 2, que se focalizó en aquellos que no habían iniciado o completado los niveles primario o secundario (Finnegan y Brunetto, 2015). Fue un programa de alcance nacional que, al igual que el Programa Encuentro de Alfabetización, era “a término” enmarcado en el artículo 138 de la LEN mencionado en el apartado anterior. El Plan FinEs propuso ofertas educativas flexibles basadas en una estructura curricular modular acorde a las necesidades de los jóvenes y adultos, otorgó certificados parciales y acreditó saberes adquiridos en el trabajo. También el Plan previó la posibilidad de otorgar créditos y equivalencias que faciliten la movilidad territorial de los participantes<sup>17</sup>. Rodríguez (2021) sostiene que una de las cuestiones más interesantes del Plan FinEs fue que quebró la lógica de la estructura escolar tradicional (de la que fueron “expulsados” estos jóvenes y adultos) recuperando elementos de la educación popular sobre todo por el diálogo con el espacio territorial. A pesar que para la oposición fue un programa “de segunda” y muy cuestionado porque no se dictaba en escuelas o porque consideraban que otorgaba títulos “expres”, tuvo una recepción muy favorable por parte de los gobiernos provinciales, las organizaciones políticas y sociales con anclaje territorial, sindicatos y ONGs, quienes a través de convenios y

---

16 Por Resolución N° 917/08 del Ministerio de Educación de la Nación y aprobado por Resolución 66/08 del CFE,

17 Artículo 48 incisos f), g) y h) de la LEN.

acuerdos con los ministerios provinciales y el nacional llevaron adelante el programa en el territorio (Levy, 2013)

El Plan FinEs continúa funcionando hasta la actualidad a pesar de los avatares de la política argentina. Podría pensarse que esto se debe a la apropiación del programa por parte de los actores sociales y que sigue constituyendo una posibilidad accesible para ejercer el derecho a la educación. No obstante, Finnegan (2016) identifica una cuestión que hay que atender: existe “el riesgo que el derecho a la educación en este caso se reduzca a un acceso a la certificación, si se consolida un circuito educativo precario y focalizado: inversión insuficiente, sobrecarga de tareas de gestión sin una dotación de personal acorde, contratos docentes a término con cobro demorado, carencias en la infraestructura y el equipamiento, déficit en la formación y capacitación de los profesores, baja institucionalidad de las sedes, y el atravesamiento de lógicas de sub-ordinación política (2016, p 38). Por ultimo menciona que varias de estas cuestiones también afectan a la oferta general de la EA, cuestión con la que coincido plenamente.

### **3. Nada es para siempre. Nueva oleada Neoliberal**

En 2015, luego de tres mandatos consecutivos del kirchnerismo, ganó las elecciones la Alianza Cambiemos que dio origen a la tercera oleada neoliberal. La primera había sido la dictadura cívico militar (1976-1983), luego los dos mandatos menemistas (1989-1995 y 1996-1999) que tuvieron continuidad con el gobierno inconcluso de Fernando De La Rúa (1999-2001). Las políticas educativas en general, y las de la EA en particular, se enmarcaron en ese proyecto político que se distinguió por responder a las demandas del empresariado desde todos los niveles y

modalidades. La idea era refundar el sistema educativo con base en un fuerte ajuste presupuestario y subejecución de las partidas, el vaciamiento de las políticas socioeducativas y de ciencia y tecnología.

En la EA, el plan FInEs continuó funcionando, aunque con escaso presupuesto a la par que se cerraron centros educativos y se obstaculizó el funcionamiento de los bachilleratos populares. No se avanzó en políticas de formación docente para la modalidad ni en el vínculo con el mundo del trabajo, tal como establece la LEN. Hubo un proceso de invisibilización explícita del área mientras reaparecían los discursos sobre el estigma meritocrático y culpabilizador hacia los que quedaron por fuera del sistema educativo. Sin embargo, la EA continuó siendo uno de los componentes de las PTCI, ahora reconvertidos totalmente, reforzando que la desocupación está vinculada a la carencia de capital humano. El concepto de empleabilidad acuñado en los 90 por la OIT, se reconvirtió en la idea de emprendedurismo que, de junto con la meritocracia, volvieron a ubicar la responsabilidad de la desocupación en el sujeto y no en la macroeconomía.

Desde el Ministerio de Educación y Deporte (esa fue la nueva denominación) la dirección de la modalidad continuó funcionando coordinando el trabajo con las provincias a través de las Mesas Federales, se intentó generar trayectos formativos para docentes en servicio como existía en otras modalidades, pero no se logró avanzar. Fue desde el Ministerio de Desarrollo social donde el componente de contraprestación educativa continuó funcionando. El nuevo gobierno cerró dos programas - el Programa de Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja y luego Ellas Hacen que tenían anclaje territorial y protagonismo de las organizaciones sociales, y los reemplazó por programa denominado Haciendo Futuro.

Se introdujeron modificaciones en los PTCI en base a ponderación exagerada del emprendedurismo en consonancia con los objetivos económicos de la formación basados en esquemas de capacitación individualista. “La impronta del capital humano y la empleabilidad afloran con más fuerza normativa y discursivamente, con contenidos cada vez menos orientadas a temáticas tendientes a la organización comunitaria, participación social y articulación colectiva” (Arcidiácono y Bermúdez, 2018, p. 71). La descolectivización laboral y educativa coincidía con los valores del individualismo y la meritocracia, así como con el objetivo político de desarmar las organizaciones sociales de base. Esto se fijó en el artículo 2 de la Resolución 96/2018 del Ministerio de Desarrollo Social: “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social”. La EA en su dimensión instrumental se mantuvo como contraprestación en los PTCI, quedaron relegados a un plano menos relevante los aspectos políticos y pedagógicos lo que implicó un importante retroceso en relación a la etapa anterior.

#### **4. La derecha y su honestidad brutal (¿de qué lado de la mecha te encontrás?)**

El avance de la derecha ya no es un hecho aislado en un contexto específico. Se trata de un fenómeno mundial que en nuestra región contrasta con la etapa de gobiernos progresistas (Argentina, Brasil, Perú, Paraguay, Bolivia, Uruguay, entre otros). En la actualidad la derecha no los mensajes totalitarios y los deseos de coartar la participación popular, mostrando que la democracia es un obstáculo

para sus planes. La historia muestra que en los momentos de crisis económica ha crecido el autoritarismo (el fascismo de los 30 y las dictaduras latinoamericanas en los 70). Cuando los gobiernos populares no dan respuestas la frustración es una puerta de entrada para estas ideas que anclan en el sentido común de la población (los inmigrantes nos roban los empleos, los pobres no trabajan y viven del Estado que los mantiene con los impuestos de todo, la inseguridad es culpa del Estado, etc).

Mientras se escriben estas últimas líneas, está finalizando el gobierno de Alberto Fernández y, desde mi punto de vista, los análisis coyunturales no son para este tipo de textos y, además, va más allá del periodo que aquí se abordó (2001-2019). No obstante, hubo algunas acciones para la EA que podrían mencionarse a modo de dejar abierto el camino para continuar pensando en los desafíos, avances y deudas de la modalidad<sup>18</sup>.

Las campañas electorales en este 2023 se desarrollan en un clima de excesiva hostilidad que no cesó desde que la vice presidenta Cristina Fernández de Kirchner sufrió un atentado contra su vida en septiembre de 2022 y que, a pesar de la gravedad institucional, no (hasta ahora) avanzó la investigación judicial. La gravedad del tema (además del atentado en sí mismo), se relaciona con que este año se cumplen 40 años del regreso a la democracia luego de la sangrienta dictadura cívico militar de 1976-1983 y que por primera vez se rompe el piso de acuerdo de convivencia democrática. Hasta estos años, los enfrentamientos políticos nunca pasaron el límite del respeto por los

---

18 Se acompañó el trabajo de las jurisdicciones durante la pandemia, se modificaron normativas (resoluciones), se produjeron materiales (que no se han publicado aún), el país fue anfitrión en la última Confintea para América Latina y el Caribe, realizaron encuentros con estudiantes de la modalidad y se realizó el Parlamento del Mercosur de la EPJA(virtual) en 2021.

DDHH, las Abuelas y Madres de Plaza de Mayo, la condena social (y judicial, aunque muy lenta) a los genocidas y la idea de Memoria, Verdad y Justicia para que no se repita la historia. Sin embargo, estamos atravesando un tremendo retroceso en este terreno donde todo vale, incluso el negacionismo que promueve gran parte de la Alianza Cambiemos (hoy reconvertidos en Juntos por el Cambio) y una nueva fuerza de ultra derecha que tiene altas chances de ganar las elecciones. A esto se le suma la grave crisis económica producto un proceso inflacionario enorme y de los compromisos con el FMI por la deuda contraída durante el periodo 2015-2019, mientras los índices de pobreza e indigencia estimativos son 42,3% y 27,3 respectivamente. Decimos estimativos porque las cifras reales que corresponden al primer semestre del año van a ser publicadas en el mes de octubre<sup>19</sup>.

Las promesas de campaña de la derecha muestran como novedosas las ideas que ya han fracasado en nuestro país en las sucesivas oleadas neoliberales, volviendo a cargar las culpas sobre el Estado y lo público como enemigos de la libertad. Desde eliminar la educación pública y subsidiar la demanda con vouchers, hasta eliminar la obligatoriedad escolar y arancelar la universidad (Argentina eliminó los aranceles por decreto presidencial en 1949 y solo durante la dictadura cívico militar volvió esa medida (Puiggós, 2021).

Otra “nueva vieja novedad” es el anuncio del recorte presupuestario, así como cerrar el Ministerio de Ciencia, Tecnología

---

19 Para el último informe existente en Argentina Población bajo la línea de pobreza era del 39,2%, y en hogares del 29,6% segundo semestre 2022. (Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2022 ISSN 2545-6660 Instituto Nacional de Estadística y Censos INDEC):.

e Innovación entregando esa actividad al sector privado, todo en nombre de la libertad de elegir. Más allá de ser argumentos de la campaña política de estos sectores, existe fuerte preocupación por este retroceso sobre conquistas históricas y el impacto en la EA podría ser demoledor. Los adultos priorizan la escolarización de sus hijos antes que la finalización de sus propios estudios y por ello cualquier política restrictiva incidiría en sus trayectorias vulnerando su derecho a la educación. Tal como se planteó en este trabajo, la EA aún no ha logrado resolver problemas históricos y el avance de la derecha impactaría negativamente (sobre todo si se cierra el Ministerio de Educación de la Nación al que acusan estos grupos sostienen de no cumplir ninguna función) la resultante sería caótica. Aun es un final abierto y no siempre las promesas de campaña son aplicables.

### **A modo de cierre**

A modo de cierre, se hace necesario y urgente reflexionar sobre cómo sucedió que tengamos que volver a empezar desde un lugar que creímos ya superado. Los apoyos a la ultra derecha son policlasistas y polietéreos lo que da cuenta de un panorama complejo de analizar con las variables y dimensiones tradicionales o al menos con las que lo hicimos hasta ahora. Los gobiernos populares pareciera que no han dado respuestas o que esas respuestas son demasiado a largo plazo mientras que las necesidades son urgentes. Los candidatos negacionistas y autoritarios “venden” respuestas inmediatas que, bien analizadas, son sólo discursos de campaña omitiendo aclarar que la única manera de implementarlas es con represión y censura, avasallando las leyes y empobreciendo a los pueblos.

No es intención de este trabajo profundizar este análisis, pero si cabe preguntarnos cómo puede ser posible que los pueblos

acompañen medidas que no los benefician. La respuesta se puede buscar en el plano del trabajo cultural y pedagógico, en el diálogo y no en la confrontación, en desnaturalizar la idea del derecho como algo individual y ubicarlo en el plano de la lucha colectiva. En la Argentina, a 40 años del regreso a la democracia, nos dimos cuenta que hay debates que no volvimos a plantear porque creíamos saldados. Sin embargo, las nuevas generaciones necesitan que desde la escuela y la universidad volvamos a problematizar y visibilizar que los derechos sociales son derechos humanos y siempre existe el peligro perderlos por no defenderlos.

## **Bibliografía**

Abritta, A. (2013). Educación popular en organizaciones sociales. Consideraciones sobre los Bachilleratos Populares, el Programa de Alfabetización Encuentro y el Plan de Finalización de Estudios (Fines 2) en la provincia de Bs. As., en Rodríguez, L. (Dir.) Educación popular en la historia reciente en Argentina y América Latina. Aportes para balance y prospectiva. Bs. As. Appeal.

Ampudia, M y Elizalde, R. (2005) Bachilleratos Populares en la Argentina: movimiento pedagógico, cartografía social y educación popular, En Revista Polifonías Revista de Educación. Año IV, Número 7. Septiembre- octubre 2015. Depto. de Educación, Universidad Nacional de Luján

Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2018) Del “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”: descolectivización de los programas sociales, en Revista de Políticas Sociales, Centro de estudios de Políticas Sociales Año 5, Número 6. UNM.

Arcidiácono, P. (2012). La política del mientras tanto: programas sociales después de la crisis 2001-2002. Buenos Aires: Biblos.



Argentina. Ministerio de Educación de la Nación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). 2001.

Bermúdez, A y Levy, E (2012) De la empleabilidad a la autogestión. La relevancia de la educación formal en el programa “Argentina Trabaja”, en Pautassi, L; Gamallo, G. (Directores). ¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina. Buenos Aires: Biblos,

Brown, B (2015). Políticas sociales y mercado de trabajo, los límites del workfare en Argentina. Un estudio cualitativo sobre las problemáticas de inserción en el empleo de beneficiarios del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Argentina Trabaja. XII Buenos Aires Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (ASET).

Feldfeber, M (2002) La reforma educativa en Argentina: un modelo de privatización de la crisis, En Revista del Instituto de Ciencias de la Educación, Nro 20. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

<http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/8569>

Finnegan, F. (2016) La educación secundaria de jóvenes y adultos en la Argentina. Una expansión controversial, En Revista Encuentro de Saberes N° 6: Universidad de Buenos Aires. Secretaría de Extensión, Subsecretaría de Publicaciones, Facultad de Filosofía y Letras.

Finnegan, F. y Brunetto, C. (2015). Contexto, gobierno y actores sociales en la producción de la política de Educación de Jóvenes y Adultos: el Plan FinEs Secundaria. En: Prácticas pedagógicas y políticas educativas: investigaciones en el territorio bonaerense. Buenos Aires. Argentina: UNIPE.

Gómez, M. (2012) CREAR, la palabra recuperada, en Finnegan, F. (comp.) Educación de jóvenes y adultos. Políticas, instituciones y prácticas. Bs. As. Aique.

Grondona, A. (2007). El workfare en la Argentina. Las vicisitudes de la traducción. Montréal; Congreso; XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association.

Handler, J. (2003) Ciudadanía Social y Workfare en Estados Unidos y Europa occidental: de status a contrato. En J. LINDENBOIM, J.; DANANI (coord.) Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada. Buenos Aires: Biblos.

Levy, E. (2021). Formación de trabajadores, sistema educativo y políticas públicas. La Educación de Jóvenes y Adultos en la Argentina en los primeros 20 años del siglo XXI en Revista Trabalho Necessário Nro 40, septiembre-diciembre 2021. Niterói, Facultad de Educación, Universidad Federal Fluminense, Brasil.

Levy, E (2019) Educación de jóvenes y adultos en Argentina. Historia reciente, sujetos, coyuntura y desafíos. Revista de Educación V. 42, n.3, p377-386. Septiembre –diciembre 2019. Programa de Posgraduación en Educación. PURC RGDS, Brasil.

Levy, E. (2013) Educación de Adultos y formación para el trabajo en Argentina (2002-2007). Una mirada desde las políticas sociales. 2012b. Tesis (Doctorado en Educación). UBA: Buenos Aires.

Levy, E. (2005) Reforma educativa y políticas públicas de formación de trabajadores. El caso argentino, balance y prospectiva. XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología – ALAS-. Porto Alegre, Brasil. Agosto.

LO VUOLO, R (2001). Alternativas. La economía como cuestión social. Buenos Aires: Grupo Editor Altamira, 2001.

Michi, N. (2012) Educación de adultos, educación popular, escuelas alternativas. Cinco décadas de encuentros y desencuentros en Finnegan, F. (comp) Educación de Jóvenes y Adultos. Políticas, instituciones y prácticas. Buenos Aires, Aique.

Pautassi, L. (2004). Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina”, en Valenzuela, M. (ed) Políticas de Empleo para Superar la Pobreza. Santiago de Chile: OIT.

Puiggrós, A (2021) Dolores, tragedias y esperanzas en la educación argentina (1973-2017), en Puiggrós (Dir.) Avatares de la educación en el periodo democrático (1983-2015), Buenos Aires, Galerna.

Rodríguez, L (2021) Educación de adultos/as: entre sueños revolucionarios y utopías de radicalización democrática. En Puiggrós: Avatares de la educación en el período democrático (1983-2015). Galerna Buenos Aires.

Rodríguez, I. y Levy, E. (2015) La educación, las políticas públicas y la constitución de sujetos en la última década. En Revista Espacios de Crítica y Producción N° 51, noviembre 2015. Secretaría de Extensión y Bienestar Estudiantil. FFyL- UBA.

Rodríguez, L. (2008) Situación presente de la educación de las personas jóvenes y adultas en Argentina. CREFAL.

Rodríguez, L. (1997) Pedagogía de la liberación y educación de adultos, en Puiggrós, A. (dir) Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955 – 1983), Bs. As., Galerna.

Tucci, M. (2013) El Programa Nacional de Alfabetización y su articulación en la Provincia de Buenos Aires: una experiencia de construcción de demanda social, en Rodríguez, L. (dirección) Educación popular en la historia reciente en Argentina y América Latina. Aportes para balance y prospectiva. Bs. As. Appeal.

Vilas, C. (2004) Gobernabilidad democrática y heterogeneidad social. La crisis argentina 2001 en Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político Vol. 1, N° 3

