

TESIS DE GRADO
Licenciatura en Ciencia Política

POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN:

Estrategias para la permanencia en el Plan FinEs en el Partido de General Pueyrredon durante la pandemia por COVID-19

Presentada por:
Melina Gouveia

Directora: Dra. Camila Luna
Codirectora: Mg. Ma. Eliana Funes

Mar del Plata, 2024

Resumen

El Plan FinEs, implementado en 2008, surgió como una política educativa para jóvenes y adultos que no habían completado sus estudios secundarios. Este programa se constituyó como respuesta a las consecuencias negativas de las reformas educativas de la década de 1990. Desde su creación, el Plan FinEs ha crecido y se ha expandido, abriendo centros en barrios populares para facilitar el acceso a la educación de todxs aquellxs que quieran terminar sus estudios obligatorios. En la actualidad, constituye la principal alternativa pedagógica de la Provincia de Buenos Aires para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA), en tanto fue diseñado como una oferta diferente, no solo a la escuela secundaria tradicional sino también a la modalidad de EPJA. En este sentido, el programa se diferencia de la experiencia de las escuelas para adultos al ofrecer una organización distinta del tiempo y del espacio de aprendizaje. Esto se logró a través de talleres, tutorías, clases de apoyo, distribución de material audiovisual y la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, creando un entorno de contención e inclusión educativa y social. El impacto de la pandemia en nuestro país y el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO) como medida preventiva para evitar la propagación del virus, generó un desafío muy importante para la continuidad de las clases del Plan FinEs por la suspensión de los encuentros presenciales en las aulas.

La presente tesis de grado se propone analizar el proceso de implementación del Plan FinEs como programa de educación popular para adultos en la ciudad de Mar del Plata, durante la pandemia por el COVID-19. Para ello, nos apoyamos en el enfoque *top-down* propuesto por Sabatier y Mazmanian (1993) que consideran que la funcionalidad central del análisis de la implementación consiste, justamente, en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos de las políticas públicas durante todo el proceso. Para subsanar las complejidades que presenta este enfoque a la hora de analizar lo que sucede en los territorios, tomamos la propuesta de Lipsky (1976) sobre la importancia que adquieren los burócratas de nivel callejero en la puesta en práctica de las políticas públicas. Desde este punto, reconstruimos las estrategias que desplegaron estos actores para garantizar su continuidad y las trayectorias de lxs estudiantes en un contexto crítico, considerando las características propias del programa, su fuerte vínculo con el territorio y la población a la que está dirigido.

“No hay un factor mayor de cohesión y desarrollo humano que promueva más la inclusión que el aseguramiento de las condiciones de acceso a la educación, formidable herramienta que construye identidad nacional y unidad cultural, presupuestos básicos de cualquier país que quiera ser Nación.”

Néstor Kirchner, 25 de Mayo del 2003, Argentina

Agradecimientos

Esta tesis representa la culminación del primer paso de mi formación, un proceso que trasciende lo meramente profesional. Llegar hasta estas palabras ha significado aprender a reconocer y superar mis propios límites, tener el coraje de cambiar de rumbo cuando fue necesario, y redescubrir mi propio valor.

Le agradezco profundamente a “Inesita” por su amor incondicional y su apoyo ineludible, por ser mi mayor ejemplo de perseverancia y superación. Al “Ruso” por enseñarme el desentendimiento de la injusticia, el amor por las palabras y la música, que la vida no es sólo un plato de comida. A ambxs por ser pilares y por apostar por mí siempre.

A Luna y a Maia por ser mi lugar en el mundo, cerca y lejos de casa.

A Lauti por su amor y compañía, por apostar a este proyecto colectivo. Por ser mi cable a tierra y el más amoroso de los hogares, junto a Alaska y Cuba.

A mi familia olavariense, a “la Olgi” por su amor infinito, por anotar cada fecha importante en un papelito en la heladera y sobre todo por inculcarme el amor por la docencia. A Cata por su inspiración, mi primera y mejor compañera, a Aurora por ser mi faro. A Romi y Juani, Roberto y Ale por las risas y los mensajes de apoyo. Agus, Maite, Flor, Chenu y Libertad por su complicidad, desde los pañales y desde que nos juntó la vida.

A mi familia marplatense por la contención y el amor.

A mis amigxs, lxs de cerca, lxs lejanos, lxs de toda la vida y lxs que se fueron sumando en el camino.

A lxs entrevistadxs por su buena predisposición y dedicación en tiempos tan difíciles. A mi Directora y Codirectora por su indispensable acompañamiento, durante la carrera y en este paso final.

A toda la Comunidad de Plan FinEs Mar del Plata, que a partir de esta investigación me abrieron sus puertas.

A lxs alumnxs, profesores y coordinadorxs de la comisión Parque Independencia de la sede Casa Puentes, que todos los días me recuerdan que luchar vale la pena.

A todos los que creyeron en mí cuando yo no lo hice.

A la Patria, y especialmente, a la Universidad Pública que la engrandece.

*La sangre tiene razones
que hacen engordar las venas.*

*Pena sobre pena y pena,
hacen que uno pegue el grito.*

*La arena es un puñadito
pero hay montañas de arena.*

*Desde el fondo de mi corazón, esta tesis está dedicada a la memoria de mis abuelos,
Carlitos, Auro, Carmela y Tito.*

Charly, acá está mi montaña de arena.

Índice de contenidos

Introducción	8
Construcción metodológica	11
Estructura de la tesina	14
1. Capítulo I: Volver a estudiar como un derecho. Un mapa conceptual de la implementación del Plan FinEs	18
1.1. Acerca de la implementación de las políticas públicas	20
1.2. Las políticas educativas	27
1.3. Del “achicamiento estatal” hacia su retorno: transformaciones en las políticas educativas a partir de la LEN	29
1.4. Una introducción al Plan FinEs como una propuesta de trayectoria alternativa	34
1.5. Reflexiones parciales	36
2. Capítulo II: La implementación del Plan FinEs como una propuesta pedagógica alternativa para garantizar el acceso a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos	40
2.1. Educación para adultos en Argentina: desde su origen fragmentario hasta su carácter permanente	41
2.2. Plan FinEs como alternativa pedagógica para la finalización del nivel primario y secundario dentro de la EPJA.....	45
2.3. El Plan FinEs y su implementación en la Provincia de Buenos Aires en el año 2008.....	47
2.4. El Plan FinEs II y su implementación en la Provincia de Buenos Aires en el año 2011	52
2.5. Consideraciones finales del capítulo	60
3. Capítulo III: Los desafíos educativos de la pandemia. La implementación del Plan FinEs en la ciudad de Mar del Plata	66
3.1. Estado de situación previo a la pandemia: la “herencia” de la gestión provincial de María Eugenia Vidal en el Plan FinEs II	69
3.2. Políticas educativas en pandemia: la virtualidad como recurso para la continuidad de las clases y su impacto en la brecha digital.....	74
3.3. El caso local: la implementación del Plan FinEs en la ciudad de Mar del Plata durante la pandemia y las estrategias de los burócratas de nivel callejero para garantizar la permanencia de lxs estudiantes.....	80
3.3.1 La implementación del Plan FinEs en la ciudad de Mar del Plata durante la pandemia.....	81
3.3.2. El rol de lxs burócratas de calle en la implementación del programa.....	85
3.4. Reflexiones finales del capítulo	91
4. Conclusiones finales	95
5. Bibliografía	101
6. Fuentes consultadas	103
6.1. Leyes y Decretos	103
6.2 Otras fuentes	105
Anexo I	107

Políticas Públicas en Educación: Estrategias para la permanencia en el Plan FinEs en el Partido de General Pueyrredon durante la pandemia por COVID-19 (2020-2021)

INTRODUCCIÓN



Introducción

Nuestro interés por ejecutar esta investigación se inició con un primer acercamiento al Plan FinEs como política educativa, donde múltiples actores desarrollan un trabajo en conjunto para llegar a los barrios más vulnerables de las ciudades de, en nuestro caso, la ciudad de Mar del Plata. Luego, nos preguntamos cómo fue que estas características propias del programa confluyeron en un contexto inédito como lo fue la pandemia, y más aún, cómo fue posible garantizar la permanencia tanto de lxs jóvenes y adultxs que ya participaban del mismo, como de aquellxs que vieron en la “cuarentena” una ventana de posibilidad para finalizar sus estudios.

Introducción

En marzo del 2017 durante una conferencia de prensa en Olivos,¹ convocada para presentar los resultados de la prueba Aprender,² el ex presidente Mauricio Macri expresó su preocupación por “la terrible inequidad de aquel que puede ir a la escuela privada versus aquel que tiene que caer en la escuela pública”.³ En simultáneo, docentes de todo el país se reunieron en Buenos Aires y en los principales puntos de cada ciudad para participar en la Marcha Federal Docente⁴ manifestando su repudio a la desvalorización de la escuela pública y a los proyectos y trabajos que en ella se desarrollan.

La frase pronunciada por el entonces presidente reflejaba la nueva perspectiva política y el enfoque en el funcionamiento de las instituciones estatales que introdujo la llegada de Cambiemos al poder en diciembre de 2015. Tras doce años consecutivos de gobierno del Frente Para la Victoria (FPV), liderado primero por Néstor Kirchner (2003-2007) y luego por Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), el proyecto de Cambiemos instauró un modelo liberal-republicano, que proponía un cambio cultural en la política argentina, opuesto a la gestión anterior.

Durante el periodo previo, en el ámbito educativo, el modelo propuesto por Néstor Kirchner buscó reparar las fracturas provocadas por las políticas implementadas en los años noventa.⁵ En 2006, se sancionó la Ley de Educación Nacional N° 26.206, que introdujo cambios sustanciales al sistema educativo, como la extensión de la educación obligatoria hasta el nivel secundario y la revalorización de la educación de jóvenes y adultos. Esta modalidad fue reincorporada de manera “permanente” al sistema

¹ La conferencia se desarrolló en la Quinta Presidencial de Olivos, también conocida como Quinta de Olivos, es la residencia oficial principal del presidente de la Nación Argentina.

² La prueba Aprender es el dispositivo nacional de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y de sistematización de información acerca de algunas condiciones en las que ellos se desarrollan. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/aprender> el 10 de junio de 2024.

³ Mauricio Macri, es un importante empresario argentino que en el año 2015 ganó las elecciones presidenciales en la instancia de balotaje, representando al frente Cambiemos, contra Daniel Scioli, candidato del Frente Para la Victoria. Durante la conferencia de prensa mencionada, expresó estas palabras. Recuperado de <https://www.tiempoar.com.ar/politica/macri-se-lamento-por-quienes-caen-en-la-educacion-publica/> el 10 de junio de 2024.

⁴ La Marcha Federal Docente fue una jornada de huelga que se extendió durante cuatro días no consecutivos (15, 16, 21 y 22 de marzo) para reclamar la convocatoria a la paritaria nacional docente, la resolución de conflictos provinciales y una nueva Ley de Financiamiento Educativo, entre otras problemáticas que atravesaba el Sistema Educativo Nacional. Recuperado de <https://www.infobae.com/sociedad/2017/03/22/otra-jornada-caotica-en-el-centro-uno-por-uno-todos-los-cortes-de-la-marcha-federal-docente/> el 10 de junio de 2024.

⁵ Una de las medidas más importantes fue la Ley Federal de Educación N.º 24.195 (LFE) -promulgada en el año 1993- que introdujo la extensión de la obligatoriedad escolar a 10 años y la creación del ciclo polimodal. También modificó la estructura de los sistemas educativos provinciales para ajustarse al modelo de Educación General Básica/Educación Polimodal, sin realizar previamente una adaptación adecuada en cuanto a la infraestructura, el equipamiento y la formación docente necesarios para estos niveles.

educativo argentino, lo que implicaba que el Estado debía garantizar el acceso a la educación obligatoria para todos los argentinos a lo largo de toda su vida.

Esta resignificación de la Educación Para Jóvenes y Adultos (EPJA) permitió el surgimiento de nuevas propuestas orientadas a aquellas personas que por diversas causas habían quedado por fuera del sistema educativo. Dentro de estas alternativas, podemos encontrar al Plan FinEs (Programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios) -implementado a partir del año 2008- el cual permitió el desarrollo de experiencias educativas diferentes a las tradicionales. Autoras como Di Bastiano (2015), Finnegan y Brunette (2014) sostienen que se trató de un despliegue de políticas y programas cuyo propósito inicial era garantizar los derechos educativos de jóvenes y adultos, y favorecer la terminalidad de sus estudios secundarios. La ampliación del programa que se dio en 2010 -Plan Fines II- conveniada entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Educación, contuvo una nueva modalidad caracterizada por el desarrollo de estrategias que permitieran vincular la vida productiva y reproductiva de los destinatarios con los dispositivos formativos. Una de las novedades, fue la habilitación de nuevas sedes tanto en escuelas como sociedades de fomento, clubes, merenderos, iglesias, fábricas, entre otros espacios ofrecidos por asociaciones civiles. Esto facilitaba a lxs inscriptxs la asistencia a clases y la continuidad de sus trabajos (Abritta, 2007), lo cual fue una recuperación muy importante de la vieja tradición de la educación de jóvenes y adultos. En efecto, FinEs tuvo lugar en un contexto en el que la educación se declaró un bien público y un derecho que debe ser garantizado por el Estado.

La gestión de Cambiemos dio continuidad a esta política educativa, pero adhiriendo cambios sustanciales a su fórmula original. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, a partir del 2017, el programa fue implementado con modificaciones dirigidas a atenuar las críticas que lo ligaban a un modelo de intervención política y de baja calidad educativa, que coincidían con la perspectiva del modelo sobre la ventaja de aquellos que podían acceder a la educación privada por sobre los que caen en educación pública. La respuesta de la ex gobernadora María Eugenia Vidal para contrarrestar estas cuestiones fue una desterritorialización y despolitización del programa, centralizando las sedes operativas y administrativas en los Centros Educativos de nivel secundario (CENS), desvinculando a lxs profesorxs propuestos por las sedes barriales e implementando una nueva normativa para la designación de puestos docentes. Del mismo modo, se crearon nuevos requisitos para la continuidad y titulación de lxs alumnxs, al aumentar las horas de clase e introducir evaluaciones

obligatorias. Como resultado, la propuesta de alternativa pedagógica fue desvaneciéndose.

Esta situación se extendió hasta el 10 de diciembre de 2019, cuando comenzó un nuevo periodo de transición a un nuevo gobierno del Frente de Todos, encabezado por Alberto Fernández como presidente (2019-2023) y Axel Kicillof como gobernador de la Provincia de Buenos Aires. Cuatro meses luego de la asunción de dicho gobierno, en una situación económica crítica, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia por COVID-19 y un estado de alerta sanitaria mundial. Ante esta situación, el gobernador Axel Kicillof debió enfrentarse al desafío de volver a vincular el programa con el territorio en un contexto en el que, con el decreto del Aislamiento Social Preventivo Obligatorio a mediados de marzo, el encuentro presencial quedó imposibilitado.

Las estrategias por parte del gobierno nacional colocaron a la virtualidad como recurso principal para dar continuidad a las clases. El despliegue del programa Seguimos Educando, las clases por videoconferencia (a través de plataformas como Zoom, Meet, Jitsi), la apertura de múltiples aulas virtuales para las tareas asincrónicas (Moodle, Google Classroom) y el respaldo de los grupos de WhatsApp que permitían una comunicación inmediata, fueron los protagonistas en la escena en todos los niveles del sistema educativo durante la pandemia. Pero esta novedad tecnológica introdujo una dicotomía, ya que al mismo tiempo que ofrecía una manera fácil y rápida de intercambio, también exacerbaban la brecha digital, es decir, las diferencias en las posibilidades de acceso y uso de dispositivos tecnológicos y conexión a internet preexistentes dentro de la sociedad. En el caso del Plan FinEs, las dificultades estructurales de las aulas, que muchas veces no contaban con equipamiento básico para el desarrollo de las clases -bancos, pizarrones, calefacción- se transformaron en problemas de conectividad, corporizando la desigualdad en la posibilidad de uso y acceso de los individuos de las NTICs según sus recursos disponibles.

La confluencia de estas cuestiones en un contexto crítico nos lleva a interrogarnos sobre las condiciones de implementación del programa FinEs durante el 2020, cuando el mundo entero se declaró en emergencia sanitaria, efecto de la pandemia por el COVID-19. Nos interesa abordar el caso de Mar del Plata, ciudad cabecera del Municipio General Pueyrredón -cuarto distrito más poblado de la provincia, detrás de La Matanza, La Plata y Lomas de Zamora- que se vio afectada por el ASPO decretado el 20 de marzo del 2020, viéndose obligada a desarrollar una serie de estrategias para abordar estos nuevos modos de socialización previamente mencionados que impuso la pandemia. La imposibilidad de reunir a lxs alumxns y

docentes en el aula, generó la necesidad de recurrir a herramientas informáticas para dictar clases, marcando una diferencia muy importante en la continuidad de las clases en la escolarización tradicional y en los espacios alternativos, que se desarrollan en barrios populares, donde no todos los alumnos tienen acceso a un dispositivo tecnológico o a internet. Estas cuestiones nos llevaron a reflexionar sobre la situación de los jóvenes y adultos, que lejos de caer, eligieron retomar sus estudios obligatorios en la educación pública. A raíz de esto es que nos preguntamos ¿qué medidas se implementaron para la permanencia de los estudiantes en el programa FinEs, de educación popular para adultos, en la ciudad de Mar del Plata durante la pandemia por COVID-19 (2020-2021)?

Construcción metodológica

Nuestro interés por ejecutar esta investigación se inició con un primer acercamiento al Plan FinEs como política educativa, donde múltiples actores desarrollan un trabajo en conjunto para llegar a los barrios más vulnerables de las ciudades de, en nuestro caso, la ciudad de Mar del Plata. Luego, nos preguntamos cómo fue que estas características propias del programa confluyeron en un contexto inédito como lo fue la pandemia, y más aún, cómo fue posible garantizar la permanencia tanto de los jóvenes y adultos que ya participaban del mismo, como de aquellos que vieron en la “cuarentena” una ventana de posibilidad para finalizar sus estudios.

Esto nos llevó a plantear como objetivo general analizar el proceso de implementación del Plan FinEs como programa de educación popular para adultos en la ciudad de Mar del Plata, durante la pandemia por el COVID-19. Para concretar este objetivo general, se desarrollaron tres objetivos específicos: 1) analizar el proceso de implementación de políticas públicas en el área de la educación, en un contexto crítico como fue el ASPO durante el periodo 2020-2021; 2) describir las dimensiones de las trayectorias alternativas pedagógicas y su abordaje a partir de FinEs; 3) reconstruir las medidas que desarrollaron los actores del programa para garantizar la permanencia de los estudiantes en la ciudad de Mar del Plata.

Para el cumplimiento de estos objetivos se desarrolló un diseño de investigación de tipo cualitativo, ya que, siguiendo a Sautu (2005) esta metodología permite conceptualizar y recuperar el punto de vista de los distintos actores. La autora establece que la metodología cualitativa -asociada al paradigma constructivista- parte de un supuesto ontológico que comprende a la realidad como subjetiva y múltiple y un supuesto axiológico que asume que los valores del investigador forman parte del proceso de construcción de conocimiento y reflexividad. Esto permite conceptualizar y

recuperar el punto de vista y los significados de los actores involucrados en la implementación del Plan FinEs. Para ello, se realizó un análisis de contenido de fuentes primarias (disponibles y construidas por nosotras mismas) y secundarias.

En cuanto a las fuentes secundarias, nos abocamos a relevar bibliografía que nos permitió concretar el primer objetivo específico y conceptualizar el proceso de implementación de las políticas. Nos basamos en autores como Sabatier y Mazmanian (1993) que consideran que la funcionalidad central del análisis de la implementación consiste, justamente, en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos de las políticas públicas durante todo el proceso. Para atender las particularidades de la implementación de las políticas educativas, recuperamos los aportes de Stephen Ball (1993) a partir del trabajo de Beech y Meo (2016) quienes afirman que estas son interpretadas mediante un proceso de traducción reflexivo, creativo y situado que es llevado a cabo por los actores institucionales. Al advertir estas cuestiones, decidimos utilizar el enfoque top-down (Sabatier y Mazmanian, 1993) y la propuesta del rol de los burócratas de calle⁶ (Lipsky, 1976) para abordar las particularidades de una política pública cuya implementación depende de diferentes agencias en los distintos subniveles gubernamentales y distintos actores sociales.

Repetimos este proceso para el segundo objetivo específico, respaldándonos en la propuesta de Viego (2015), De la Farre, Rovelli y Atairo (2016) Esper (2017), Lozano y Kurlat (2014) y Arbitta (2007) para considerar al Plan FinEs como una alternativa pedagógica que surge desde el Estado para dar una respuesta a aquellas personas que quedaron por fuera de los dispositivos hegemónicos de enseñanza. El relevamiento bibliográfico también nos permitió definir el concepto de brecha digital, una traducción del original en inglés digital divide, que surgió en los años '80 en Estados Unidos. El mismo hace referencia a la distancia "tecnológica" entre individuos, familias, empresas y áreas geográficas en sus oportunidades de acceso a la información, a las tecnologías de la comunicación y al uso de Internet para un amplio rango de actividades. Esta brecha se produce tanto entre países como al interior de las naciones.

Las fuentes primarias disponibles analizadas fueron tanto Ley Federal de Educación N.º 24.195 (LFE) la primera ley de alcance nacional que abarcó a todos los niveles del sistema educativo, como Ley de Educación Nacional N°26.150 (LEN) que derogó la LFE, recuperando el modelo de primaria y secundaria, garantizando la obligatoriedad de la financiación de la educación media, entre otras modificaciones. A

⁶ Lipsky (1976) incorpora en sus trabajos el concepto "burócratas de calle", el cual remite al personal de las administraciones y funcionarios de bajo nivel que entran en contacto con la sociedad a la hora de implementar políticas públicas.

su turno, acudimos a la Resolución CFE N.º 66/08 que establece los lineamientos federales del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios, la Resolución 4122/08 de la Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, que establece el marco legal para el Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela, y las resoluciones consecutivas que introdujeron cambios en la implementación del programa, entre otros documentos oficiales.⁷

Para la investigación también utilizamos fuentes primarias de elaboración propia, que constan de entrevistas semiestructuradas, con un diseño flexible que nos permitió advertir las consideraciones de los entrevistados acerca de sus estrategias para el desarrollo del programa en el contexto de la pandemia. La muestra fue construida “en cadena o por redes (bola de nieve)” (Sampieri, Collado y Lucio, 2014). De esta forma, identificamos participantes claves, que a su vez nos conectaron con otras personas que nos proporcionaron datos más amplios. De este modo, entrevistamos a tres coordinadorxs: una coordinadora administrativa, una coordinadora de comisiones de la sede Central de Trabajadores y Trabajadoras de la Argentina (CTA Trabajadores) en el barrio Aeroparque,⁸ y un coordinador de las tres comisiones del CENS N° 467 a cargo de la organización Nuestra América, dictada en Casa Puentes. Replicamos esto con un total de seis profesorxs que participaron en la puesta en marcha del Plan FinEs en tres sedes: la primera de ellas ubicada en la sede del CENS N° 451, otra sede del CENS N° 461 en Batán y una sede de Casa Puentes.⁹ La ejecución de las entrevistas nos permitió advertir las consideraciones de los entrevistados acerca de su rol en la implementación en el contexto de la pandemia, atendiendo a las particularidades de cada espacio y las distintas estrategias que se desarrollaron teniendo en cuenta su disposición territorial. Esto fue un factor clave para concretar el tercer objetivo, ya que, a partir de los testimonios, reconstruimos las estrategias desarrolladas para la continuidad a las

⁷ Consultar bibliografía

⁸ En Buenos Aires, el 14 de noviembre de 1992 se constituyó la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) como organización sindical de tercer grado (confederación general). Su denominación fue modificada el 2 de octubre de 2014, fecha en que pasó a denominarse Central de los Trabajadores de la Argentina (CTA de los Trabajadores) Recuperado de <https://www.cta.org.ar/estatuto-social-cta-de-los.html> el 10 de junio de 2024.

⁹ Las muestras buscaron abarcar distintas sedes en puntos claves de la ciudad de Mar del Plata, con el fin de identificar las diferentes estrategias que se desplegaron para la continuidad de las clases en cada caso. La sede CTA Trabajadores se ubica en el Barrio Aeroparque, hacia el extremo noroeste de la ciudad. Por su parte, las comisiones del CENS N° 467 que se dictan en sede Casa Puentes se desarrollan en tres puntos específicos, uno de ellos ubicado en las cercanías del complejo universitario -donde acuden personas en situación de calle y consumos problemáticos- otro a pocos kilómetros del centro de la ciudad y una tercera en Parque Independencia, un barrio periférico ubicado al sur de la ciudad. La comisión que tomamos del CENS N° 451 es la que se despliega en sus intermediaciones, y lo mismo sucede con la sede de Batán, perteneciente al CENS N° 461.

clases, el incremento o disminución de la matrícula según cada caso, la respuesta que obtuvieron de lxs estudiantes, e identificar similitudes y diferencias en cada caso.

Estructura de la tesina

La tesina cuenta con un total de tres capítulos, además de la presente introducción y las conclusiones finales.

El primero de ellos desarrolla un mapa conceptual para abordar la implementación de este tipo específico de políticas públicas: las políticas educativas en el marco de la educación para jóvenes y adultos. Allí se despliega el marco teórico en el que nos sustentamos para el análisis de la implementación del Plan FinEs, a partir del enfoque top-down propuesto por Sabatier y Mazmanian (1993) con la conceptualización de los burócratas de calle puesta por Lipsky (1976). Luego, advertimos los desafíos que se presentan a la hora de estudiar la implementación de las políticas educativas, cómo se ponen en juego diferentes interpretaciones y se imprimen en la forma en las que son puestas en acto, y cómo esto se evidencia en dos periodos históricos previos a nuestro análisis. El primero de ellos engloba las medidas tomadas en los noventa, donde las ideas neoliberales impactaron en las políticas educativas con una mirada pro-mercado, dando como resultado la Ley Federal de Educación N.º 24.195 (LFE) y la descentralización de los sistemas escolares provinciales. El segundo periodo abarca desde el año 2003 hasta el año 2010, y allí veremos como la Ley de Educación Nacional N°26.150 (LEN) es promulgada para derogar la LFE y subsanar el daño ocasionado por las reformas anteriores, determinando que la educación es un derecho social de todxs lxs ciudadanxs y debe ser garantizada por el Estado. Es a partir de este análisis que damos cuenta de la situación de Educación Para Jóvenes y Adultos (EPJA) en ambos periodos, y su resignificación como permanente a partir de la LEN en tanto decisión política clave para la posterior introducción de las trayectorias alternativas como es el Plan FinEs.

El segundo capítulo se extiende en cuatro apartados y tiene por objetivo analizar la implementación del Plan FinEs II como parte de la Educación Permanente para Jóvenes y Adultos (EPJA) desde sus inicios en 2008 en la Provincia de Buenos Aires hasta el año 2015. El primer apartado ofrece un análisis de la educación para adultos en nuestro país, desde que surgió para erradicar el analfabetismo y hasta la promulgación de la LEN. En el siguiente apartado definimos al Plan FinEs como parte de las alternativas pedagógicas para la finalización del nivel primario y secundario dentro de la EPJA, identificando sus principales características. En el tercer apartado nos

dedicamos a la implementación del programa en la Provincia de Buenos Aires desde sus inicios, y en el último de ellos, a su ampliación a lo largo de los años.

El tercer capítulo tiene como objetivo reconstruir las medidas que implementaron lxs burócratas de calle para la permanencia de lxs estudiantes durante la pandemia en la ciudad de Mar del Plata. En el primer apartado, recuperamos el estado de situación previo al 2020 del Plan FinEs, durante la gestión de Cambiemos, para contextualizar el escenario en el que se encontraban las nuevas autoridades del Frente de Todos antes de que se decretara la crisis sanitaria. En el segundo, abordamos las políticas educativas que fueron implementadas para la continuidad de las clases de todas las modalidades del Sistema Educativo Nacional ante la declaración del Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO), el surgimiento de la virtualidad como recurso vital para esto y cómo esto profundizó la brecha digital preexistente en nuestro país. Finalmente, en el tercer apartado nos focalizaremos en el caso local de Mar del Plata y en cómo se implementó el Plan FinEs a partir de los lineamientos provinciales, las estrategias que desarrollaron lxs burócratas de calle para la permanencia de lxs estudiantes, recuperando las experiencias de docentes y coordinadorxs entrevistadxs.

Hacia el final de la tesina, se desarrollan las conclusiones donde se contrastan los objetivos previstos con el análisis presentado. Además, presentaremos una serie de propuestas para futuras líneas de trabajo correlacionadas con la investigación presentada.

CAPÍTULO I

VOLVER A ESTUDIAR COMO UN DERECHO.

Un mapa conceptual de la implementación del Plan FinEs



*Capítulo I: VOLVER A ESTUDIAR COMO UN DERECHO.
Un mapa conceptual de la implementación del Plan FinEs*

“La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, soberana, democrática, en pleno ejercicio de sus derechos y libertades, para fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación”.

Ley Nacional de Educación N° 26.206 (LEN) [Artículo 3]

1. Capítulo I: Volver a estudiar como un derecho. Un mapa conceptual de la implementación del Plan FinEs

El Plan FinEs (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios) surgió en el 2008 como una política pública que buscó dar respuesta y subsanar el daño que las reformas neoliberales de la década de 1990 habían generado en el sistema educativo argentino, particularmente en materia de inclusión y de reinserción de aquellos ciudadanos que habían quedado por fuera de él. Su propósito principal es brindar respuesta directa a la problemática de la deserción escolar en la primaria y secundaria de personas mayores de 18 años.

Sus lineamientos fueron aprobados a partir de la Resolución 22/07 del Consejo Federal de Educación el 7 de noviembre del año 2007,¹⁰ donde comprometieron al entonces Ministerio de Educación Nacional, a los Ministerios provinciales y a las organizaciones de la sociedad civil a unir sus esfuerzos a través de una gestión coordinada para llevar a cabo su implementación. Casi un año después, el 28 de octubre del 2008 el Consejo Federal de Educación -el organismo encargado de decidir y coordinar la política educativa nacional, con el objetivo de construir un sistema educativo integral y articulado en todo el país- aprobó su implementación a través de la Resolución 66/08 y estableció como objetivo principal brindar un dispositivo integral que permitiera a aquellas personas que no pudieron concluir sus estudios primarios y secundarios alcanzar dicho nivel educativo. Lxs jóvenes y adultxs que conformaron el grupo objetivo al que se destina la política están abocados a horarios y rutinas laborales que muchas veces resultan incompatibles con el modelo educativo convencional; así, la iniciativa buscó responder a las necesidades de esta población, ofreciendo una alternativa educativa flexible que les permitiera completar su educación primaria y/o secundaria. De esta forma -y en consonancia con los propósitos establecidos en la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) para la EDJA- el Plan FinEs como política pública educativa se erigió como un mecanismo clave para la materialización de la inclusión y el acceso a la educación para jóvenes y adultos (Bargas, 2016).¹¹

¹⁰ El Consejo Federal de Educación (CFE) es el organismo responsable de decidir y coordinar la política educativa nacional, con el objetivo de establecer un sistema educativo integral y articulado en todo el país. El CFE está compuesto por una Asamblea General, un Comité Ejecutivo y una Secretaría General. Sus miembros incluyen al Ministro de Educación de la Nación, quien actúa como presidente del CFE, las máximas autoridades educativas de las distintas jurisdicciones del país, y tres representantes del Consejo de Universidades. Recuperado de: <https://buenosaires.gob.ar/equidadycalidadeducativa/preguntas-frecuentes#10> el 5 de diciembre del 2023.

¹¹ Según el artículo 46 de Ley Nacional de Educación N° 26.206 (LEN) La Educación Permanente de Jóvenes y Adultos es la modalidad educativa destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar, a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida. Algunos de los objetivos y criterios que se establecen en el artículo 48 para esta modalidad son: brindar una formación básica que permita adquirir conocimientos y desarrollar

El presente capítulo se propone la elaboración de un mapa conceptual para abordar la implementación de este tipo específico de políticas públicas: las políticas educativas en el marco de la educación para jóvenes y adultos. Dentro de dicho mapa, se desglosan dos elementos que hacen al desarrollo de estas políticas: la aplicación de los objetivos normativos, y la red de instituciones y actores políticos y sociales que se despliega para su puesta en acción. Para ello, proponemos complementar el enfoque top-down, a partir de Sabatier y Mazmanian (1993), con el modelo de burócratas de calle propuesto por Lipsky (1976). Esto nos permitirá partir desde las normativas formales donde se enmarca el Plan FinEs -la Ley de Educación Nacional N°26.150 y la Resolución CFE N.º 66/08- hasta llegar a aquellas organizaciones sociales y actores que hacen posible su implementación dentro del territorio. También tendremos en cuenta los desafíos que se presentan a la hora de estudiar la implementación de las políticas educativas como un proceso donde se ponen en juego diferentes interpretaciones y se imprimen en la forma en las que son puestas en acción (Beech y Meo, 2016). Consideraremos especialmente aquellos desafíos propios de la educación popular y las alternativas pedagógicas que, como es el caso de FinEs, apuestan a construir una sociedad más igualitaria al remendar una de las deudas más importantes de nuestra sociedad: asegurar el derecho al acceso a la educación a toda la población.

El capítulo consta de cuatro apartados que constituyen al mapa conceptual de la presente tesina. En el primero de ellos nos dedicaremos a introducir el concepto de implementación de políticas públicas y el enfoque que sustenta nuestro análisis, el cual combina el enfoque top-down (Sabatier y Mazmanian, 1993) con el análisis del rol de los burócratas de calle Lipsky (1976). El segundo apartado se abocará a definir y describir a las políticas educativas, su implementación y cómo se inscriben en las conceptualizaciones sobre la implementación de políticas públicas a nivel general. En el tercer apartado, desarrollaremos las características de la Ley Federal de Educación N.º 24.195 (LFE) sancionada en los años '90, y cómo la Ley de Educación Nacional N° 26.150 (LEN) -sancionada en 2006- buscó subsanar las fracturas ocasionadas dentro del sistema educativo como consecuencia de la legislación previa. Finalmente, daremos cuenta de cómo la LEN acunó el surgimiento del Plan FinEs como una nueva oportunidad para aquellos ciudadanxs mayores de 18 años que, por distintas razones coyunturales, no pudieron culminar sus estudios secundarios.

las capacidades de expresión, comunicación, relación interpersonal y de construcción del conocimiento, atendiendo las particularidades socioculturales de lxs jóvenes y adultxs; mejorar su formación profesional y/o adquirir una preparación que facilite su inserción laboral; Diseñar una estructura curricular modular basada en criterios de flexibilidad y apertura, entre otros. cf. <http://www.infoleg.gob.ar/>

1.1. Acerca de la implementación de las políticas públicas

A mediados de los años sesenta y durante el transcurso de la década del setenta, la ciencia política comenzó a preguntarse el motivo por el cual ciertas políticas públicas, a pesar de contar con una normativa clara y resultante del consenso entre los diferentes actores involucrados en su diseño, no llegaban a cumplir los resultados esperados una vez puestas en práctica. Esto llevó a la disciplina a poner el foco en el proceso de implementación.

A modo general, el estudio de la implementación de las políticas públicas se comprende como el análisis de la realización de una decisión política básica -que puede ser plasmada en un estatuto, en forma de orden ejecutiva o de decisiones judiciales- donde se identifican los problemas que deben atacarse, los objetivos a lograr y la estructura de su procedimiento¹² (Sabatier y Mazmanian, 1993). Siguiendo lo postulado por Revuelta Vaquero (2007) la implementación es un proceso que atraviesa la política diseñada, la cual puede ser influenciada por variables independientes encarnadas por actores y factores. No se trata de un desarrollo lineal y calmo, más bien es el escenario donde convergen, luchan y conciertan diferentes fuerzas políticas, que son capaces de interceder para dificultar o facilitar el cumplimiento efectivo de los objetivos estipulados en la formulación de la política.

Dentro de los estudios de implementación existe un enfoque que parte desde la cima de la pirámide de la administración pública y del análisis de la normativa, y luego va fluyendo hacia los niveles más bajos. Se trata del enfoque top-down, que comprende al proceso de implementación como una corriente descendente (Campos, 2013). El mismo se encuentra en mayor medida en los gobiernos que tienen un control centralizado de la ejecución de las decisiones. En el caso bajo estudio, el Plan FinEs parte de la resolución del Consejo Federal de Educación (CFE) N° 66 que le otorga su marco normativo.

Sabatier y Mazmanian (1993) presentan el marco más propicio para analizar una política pública desde el enfoque top-down, en tanto su modelo permite identificar los factores que condicionan el logro de sus objetivos. Estos factores pueden dividirse en tres categorías de variables independientes: la tratabilidad del problema contemplado en el estatuto, las posibilidades que ofrece este último para estructurar el proceso de implementación y las variables no normativas que condicionan la implementación. La tratabilidad del problema hace referencia a las dificultades que pueden presentarse a la hora de plantear -ante un asunto específico- una solución que implique cambios, a la

¹² CFE N.º 66/08 cf. <http://www.infoleg.gob.ar/>

necesidad de medir la gravedad de los mismos y a la modificación del comportamiento requerido en los grupos objetivo para resolver el problema (Sabatier y Mazmanian, 1993). Los autores sostienen que serán más fáciles de tratar aquellas problemáticas donde se cumplen una serie de puntos: 1) si existe una teoría válida que vincule el cambio en el comportamiento con la disminución del problema, si existe la tecnología necesaria y si la medición del cambio en la gravedad del problema es poco costosa 2) si existe una variación mínima en las prácticas conductuales que causan el problema 3) si el grupo objetivo constituye una minoría de población fácilmente identificable en una jurisdicción política dada 4) si la cantidad de cambios en el comportamiento no es muy grande (Sabatier y Mazmanian 1993, P.334-335).

Si analizamos punto por punto la propuesta de Sabatier y Mazmanian (1993) sobre la tratabilidad del problema podemos afirmar que la implementación del Plan Fines busca vincular el cambio en el comportamiento -reinsertar al grupo objetivo en la educación primaria y secundaria- con la disminución del problema -que las personas que no pudieron terminar sus estudios cuenten con una alternativa propicia para hacerlo. Asimismo, el grupo objetivo está delimitado claramente en cada jurisdicción del país y el cambio del comportamiento, en este caso, no busca el cumplimiento de una ley o una serie de impuestos, como los ejemplos que evocan los autores, sino más bien a brindarle una posibilidad a aquellas personas que sientan el deseo de finalizar sus estudios. En otras palabras, se trata de garantizar el derecho a la educación de toda la población.

En lo que respecta a la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación, los autores entienden que la ley tiene la aptitud de hacerlo a través de distintos recursos como la selección de instituciones responsables, utilizando su influencia sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y mediante la regulación de las oportunidades de participación que puede otorgar a actores no pertenecientes a las agencias. Si la normativa logra estipular un conjunto de objetivos claros y consistentes, al mismo tiempo que incorpora una teoría idónea que relacione las modificaciones necesarias con esos objetivos, estructurando y orientando el proceso de implementación, entonces, la capacidad de alcanzar las metas planteadas será mayor.

En nuestro caso de análisis, esta capacidad puede observarse en el modo en el que la normativa del Plan FinEs, aprobada en la resolución del Consejo Federal de Educación (CFE) N° 66/08, estipula el diseño y la implementación del Plan FinEs a través de un modelo de gestión conjunta entre el entonces ministerio de Educación de la Nación, los ministerios de Educación de cada una de las provincias y las diferentes organizaciones civiles de sus comunidades. En el documento de presentación y líneas

de acción elaborado a nivel nacional, se determinaron los distintos objetivos de la política: aumentar la inscripción en los servicios educativos destinados a jóvenes y adultos -garantizando las condiciones institucionales y materiales necesarias para facilitar su acceso, permanencia y graduación-; identificar las necesidades específicas de las poblaciones-objetivo con el fin de diseñar acciones adaptadas a sus características; promover innovaciones pedagógicas e institucionales que aborden el desafío de mejorar la calidad de la oferta educativa en la modalidad “Jóvenes y Adultos”; y establecer una conexión organizativa y curricular entre las ofertas de formación para el trabajo y las de culminación de los niveles primario y secundario.¹³ Del mismo modo, se presentaron una serie de estrategias políticas para concretar estos lineamientos, entre las cuales se destacan: llevar a cabo campañas de difusión para que las personas con estudios inconclusos supieran que existía una alternativa posible para finalizarlos; establecer acuerdos mediante convenios con diversas entidades representativas de distintos sectores de la comunidad (como sindicatos y asociaciones); desplegar una red de sedes en escuelas primarias y secundarias en todo el país para la ejecución del Plan FinEs; y elaborar un cuerpo normativo y un sistema federal de información que facilitara su implementación efectiva.¹⁴ De esta forma, los objetivos y las modificaciones necesarias para llevar a cabo la política están íntimamente relacionados, permitiendo, según lo que plantean Sabatier y Mazmanian (1993), que la implementación sea altamente eficiente.

Ahora bien, de la capacidad estatutaria para estructurar el proceso de decisión se desprende una serie de variables que también debemos tener en cuenta para contemplar el análisis de la implementación de una política pública en concreto. En primer lugar, la incorporación de una teoría causal adecuada, que se refiere a una teoría sobre la manera de alcanzar objetivos de una política. En segundo lugar, los recursos financieros como recursos claves para cualquier programa que depende de fondos públicos. En tercer lugar, el grado de integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación y sus reglas de decisión. Por último, el reclutamiento de directivos y personal, y la posibilidad de acceso a actores externos (Sabatier y Mazmanian, 1993).

Sabatier y Mazmanian (1993) sostienen que, dentro del análisis de las políticas públicas, la incorporación de una teoría causal es necesaria para guiar cualquier tipo de

¹³ Ministerio de Educación de la Nación (2008). Plan de finalización de estudios primarios y secundarios para jóvenes y adultos. Presentación y líneas de acción 2008-2011. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005349.pdf> el 5 de diciembre del 2023.

¹⁴ Ministerio de Educación de la Nación (2008). Plan de finalización de estudios primarios y secundarios para jóvenes y adultos. Presentación y líneas de acción 2008-2011. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005349.pdf> el 5 de diciembre del 2023.

reforma que quiera llevarse a cabo para alcanzar los objetivos de una política. Para que esta sea adecuada, deben cumplirse ciertos requisitos: los principales vínculos causales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos deben ser comprendidos con exactitud, y los funcionarios responsables de la implementación deben tener jurisdicción sobre una cantidad suficiente de vínculos necesarios para alcanzar dichos objetivos. Como hemos visto anteriormente, tanto la resolución CFE N°66/08 como el documento oficial sobre los lineamientos de FinEs, establecen una teoría causal adecuada para la implementación de la política en tanto disponen de una estrategia organizativa central que articula entidades nacionales, provinciales y parte de la sociedad civil para el desarrollo del programa. Además, clarifican el diseño curricular y el funcionamiento de las sedes en escuelas, CENS y espacios sindicales y comunitarios que suscriben convenios con el Ministerio de Educación de la Nación y los Ministerios de las jurisdicciones, y estipulan el financiamiento para cada provincia.¹⁵

En cuanto al grado de integración jerárquica de las instituciones encargadas, la normativa de FinEs integra al Ministerio de Educación de la Nación, a los ministerios de las jurisdicciones y a las asociaciones civiles y sindicatos en cada caso. Esto representa un factor relevante a la hora de analizar la implementación de las políticas públicas por las numerosas instancias gubernamentales que se implican en el proceso, las cuales muchas veces generan dificultades para el logro de los objetivos planteados en los estatutos. Por ese motivo, uno de los atributos más importantes de la ley es lograr integrar jerárquicamente a estas agencias, más aún al tratarse de un programa federal. Lo mismo sucede con las reglas de decisión, donde los objetivos normativos funcionan como instructivos para los funcionarios encargados de la implementación, que deben limitarse a los dictados de la legislación: tanto los objetivos como las acciones políticas para llevar a cabo el Plan FinEs quedan contemplados en la resolución y en el documento oficial.

A su turno, los recursos financieros hacen referencia al requerimiento de una mínima financiación para llevar a cabo los objetivos reglamentarios. Cuanto mayor sea el monto disponible, más probabilidades habrá de alcanzar los objetivos. El marco normativo de FinEs determina que le corresponde al Ministerio de Educación de la Nación “financiar en las escuelas-sede los gastos operativos que demande la implementación del Plan FinEs, por un monto de PESOS DOS MIL (\$ 2.000.-) por escuela, según la cantidad de escuelas que para cada jurisdicción” dejando el detalle

¹⁵ CFE N.º 66/03 cf.: <http://www.infoleg.gob.ar/>

de cada jurisdicción ampliado en el cuadro de distribución y financiamiento del Anexo II.¹⁶

Finalmente, las variables no normativas que condicionan a la implementación juegan un rol fundamental en la dinámica inherente a este proceso, donde se pone en juego el apoyo de autoridades políticas, del público y de los grupos de interés a los objetivos de la política (Sabatier y Mazmanian, 1993). Por lo tanto, una ley que ofrece pocas orientaciones institucionalizadas deja a los funcionarios responsables a merced de los vaivenes del apoyo político en los distintos contextos locales. Por el contrario, cuando la normativa está diseñada de manera tal que ofrece a los funcionarios directrices claras y recursos legales para llevar a cabo la política, es posible sortear los consensos y disensos que puedan darse en cada jurisdicción. En los próximos capítulos veremos que en el caso de FinEs la implementación implicó la coordinación de diferentes instituciones y organizaciones civiles participantes. Cabe señalar aquí que la normativa de la política pública en cuestión estipula claramente las dependencias y las acciones de cada institución,¹⁷ como es el caso del Ministerio de Educación Nacional y de los Ministerios de Educación de cada provincia.

Sabatier y Mazmanian (1993) señalan que, para un correcto análisis de la implementación de una política pública, también es importante considerar las distintas etapas -o variables dependientes- que atraviesa el proceso. La primera de ellas contempla las decisiones de las dependencias encargadas de la implementación, donde los funcionarios deben efectuar un análisis técnico que permita definir la mejor manera de aplicar las reglas generales estipuladas en la ley. Allí se constituyen los criterios de procedimiento que se tomarán para el manejo de casos individuales, en fallos específicos y en mecanismos para hacer cumplir las sentencias. En esta etapa, los objetivos de la normativa se traducen en reglamentos, y esto resultar problemático en aquellos casos donde se involucran varias dependencias cuyo grado de compromiso con la política pública puede llegar a variar. Es por eso que los autores afirman que, para mantener la congruencia entre las decisiones que tomen las agencias políticas y los objetivos normativos, es necesario recurrir tanto a reglamentos coactivos -que estipulen claramente los objetivos normativos y minimicen la posibilidad de vetos- como a apoyos financieros que aporten la mayor cantidad de recursos posibles para llevarla a cabo. Como ya hemos señalado, la CFE N°66/08 contempla estas cuestiones al

¹⁶ CFE N.º 66/08 cf. <http://www.infoleg.gob.ar/>

¹⁷ CFE 66/08 cf. <http://www.infoleg.gob.ar/>.

presentar claramente las acciones a llevar a cabo por cada agencia y al establecer un presupuesto de financiamiento.

La segunda etapa del proceso corresponde al acatamiento de las decisiones políticas por parte de los grupos-objetivo, es decir, de aquellos a los que está dirigida la normativa. En este caso, los autores señalan que, a pesar de que la gran mayoría de los ciudadanos suele expresar su adhesión a la ley, en la práctica esta se determina por el cálculo que hacen los individuos de los costos y beneficios que les produce obedecerla. Es por eso que, nuevamente, introducen la necesidad de complementar los programas coactivos con el otorgamiento de apoyos financieros. En el caso de FinEs, al tratarse de un programa al que los usuarios acceden de manera voluntaria para finalizar los estudios secundarios, no nos centraremos en el acatamiento de las decisiones. Por el contrario, nos interesa analizar la tercera etapa, la cual contempla los impactos reales de las decisiones políticas y su concordancia con los objetivos normativos para determinar en qué medida la ley tuvo el impacto deseado.¹⁸ Para ello, se debe analizar si las decisiones de las agencias son congruentes con dichos objetivos, si los grupos-objetivo acatan estas decisiones -en este sentido, si la matrícula de inscripción del Plan FinEs creció o decreció durante la pandemia, como veremos en los próximos capítulos- si se dan casos graves de “subversión” y si el estatuto cuenta con una teoría causal válida.¹⁹

La cuarta y quinta etapa del proceso de implementación de una política pública corresponden a los impactos percibidos de los resultados de la acción -la evaluación respecto de los impactos- y a la evaluación de la legislación por parte del sistema político, ya sea en cuestiones inherentes a su contenido o de intentos de revisión de la ley como tal. En nuestro objeto de análisis, encontramos un proceso evaluativo del Plan Fines II previo a nuestro período de análisis, realizado por la Secretaría de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación de la Nación. A través de la Unidad de Investigación y Evaluación de Políticas y Programas, dicha dependencia llevó a cabo una investigación de carácter exploratorio que involucró un trabajo de campo en seis municipios del Gran Buenos Aires -donde se ejecutan veintiocho sedes de FinEs- para analizar los contextos locales y brindar datos sobre diversidad y gestión del programa.

¹⁸ En este caso, el estudio de la implementación del Plan FinEs como una política pública se efectúa en un contexto crítico, durante el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio. Es por eso que se busca analizar si las decisiones políticas tomadas tuvieron concordancia con los objetivos normativos, en este caso la continuidad de las clases y la permanencia de lxs alumnxs, para determinar si se logró el impacto deseado.

¹⁹ En el caso de estudio, nos interesa analizar de qué manera la normativa del Plan FinEs logró adaptarse a un contexto sin precedente, como lo fue el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO) durante la pandemia por COVID-19.

Los resultados fueron condensados en el documento oficial “Investigación evaluativa del Plan FinEs2”²⁰ publicado en marzo del 2018 y es la única revisión oficial que se encuentra del programa. En él, se destaca la exitosa experiencia del plan FinEs 2 y se enfatiza sobre los problemas y posibles soluciones para la educación de adultxs, aludiendo que los programas deben plantearse la cuestión del fortalecimiento de las competencias básicas para mejorar la calidad de la educación y las condiciones de vida de esos grupos etarios.

En este punto, y haciendo un breve resumen del trayecto de FinEs a través de estas etapas, podemos decir que su implementación contó con reglamentos claros derivados de sus objetivos. En cuanto a la evaluación del programa, podemos remitirnos al documento oficial “Argentina Trabaja, Enseña y Aprende: Plan FinEs, oportunidades para seguir creciendo” editado y difundido por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el 2015 para analizar algunos números concretos.²¹

Este marco conceptual ha sido reivindicado por Revuelta Vaquero (2007), en tanto posibilita el análisis de “a) el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política; b) el logro de objetivos a través del tiempo; c) los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados, y d) la reformulación de la política.” (p.139). No obstante, el autor también se detiene a analizar los obstáculos a los que se enfrenta este enfoque.

En primer lugar, debemos mencionar la distancia que existe entre quienes diseñan la política y quienes la implementan, lo que hace que muchas veces las políticas diseñadas en lo más alto de la administración pública no tengan en cuenta las necesidades locales o las experiencias de los funcionarios encargados de llevar a cabo la normativa (Campos, 2013). Para subsanar estas complejidades que presenta el enfoque top-down para analizar lo que sucede en los territorios, tomamos la propuesta de Lipsky (1976) sobre la importancia que adquieren los burócratas de nivel callejero en la puesta en práctica de las políticas públicas para profundizar en el análisis territorial. El autor define este último concepto de la siguiente manera:

²⁰ Secretaría de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación de la Nación (2018) *Investigación evaluativa del Plan FinEs2*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_fines_web.pdf el 7 de diciembre del 2023.

²¹ Allí, se expresa que en diciembre del 2012 egresaron los primeros 480 estudiantes que habían realizado todo su secundario a través del Plan FinEs; en julio de 2013 el número de egresados ascendió a 2.838 y en 2015 a 27.000. Documento Oficial Argentina Trabaja, Enseña y Aprende. Recuperado de: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/1.-Programa-FinEs-folleto.pdf> el 7 de diciembre del 2023.

“Los típicos burócratas de nivel callejero son los maestros, policías y otro personal que vela por la aplicación de la ley, trabajadoras sociales, jueces, abogados y personal de los tribunales, trabajadores de la salud y muchos otros empleados públicos que conceden acceso a los programas del gobierno y prestan servicios con ellos” (Lipsky 1976, p.780).

Estos actores son el nexo entre el Estado y los ciudadanos, distribuyen beneficios, delimitan su oportunidad de acción. Tomamos esta posición para recuperar y analizar en profundidad las estrategias que desplegaron los inspectorxs, coordinadorxs y profesorxs en la continuidad de FinEs durante la pandemia, como veremos en los capítulos siguientes.

En resumen, el análisis de la implementación de las políticas públicas nos permite identificar los factores que influyen en el grado de cumplimiento de los objetivos estipulados en las normativas, y en los objetivos en sí mismos. Para ello, debemos tener en cuenta tanto las variables independientes, que conforman a los factores de influencia, como las variables dependientes, que conforman las etapas del proceso de implementación. Como hemos mencionado, para analizar la implementación del Plan FinEs, utilizamos el enfoque top-down de Sabatier y Mazmanian (1993) y el modelo de burócratas de calle propuesto por Lipsky (1976) que nos permite abordar las particularidades de una política pública cuya implementación depende de diferentes agencias en los distintos subniveles gubernamentales.

1.2. Las políticas educativas

Para describir la implementación del Plan FinEs nuestro análisis incorpora una serie de conceptos que se originan en los estudios sobre las políticas educativas. Este campo, complejo y en expansión permanente, comprende a la política educativa como la disciplina que se ocupa de estudiar la gobernabilidad de la educación formal y sus prácticas institucionalizadas (Paviglianitti, 1999). Siguiendo la propuesta de Mainardes (2015) su objeto de estudio es el análisis de las políticas públicas dirigidas a la educación, formuladas por el Estado en sus distintos niveles y esferas.

Las investigaciones que se dedican al estudio de este tema contemplan diferentes dimensiones del mismo: el proceso de formulación de las políticas educativas, el de su implementación y el de la evaluación de las mismas, que abarca el análisis de resultados y consecuencias. Esta tarea es diferenciada, según Mainardes (2015) en tres niveles de análisis interrelacionados, que van desde lo más concreto a lo más abstracto. El primero abarca la investigación sobre política y programas, esto es, la formulación, implementación, evaluación de políticas, resultados y consecuencias. El segundo,

engloba los estudios sobre política educativa e involucra la identificación de mecanismos más generales que determinan la configuración de las políticas educativas. El último, versa sobre políticas de la educación en lo que respecta a las estructuras y determinantes más generales de tales políticas. Este último nivel contiene a los dos anteriores.

Para pensar en la implementación del Plan FinEs, nos centramos en el nivel más concreto, esto es, el correspondiente a la investigación sobre políticas educativas y programas. Este tipo de estudios puede enfocarse en un aspecto puntual de la política a analizar, o puede sino abordarla de una manera más integrada, abarcando su formulación, implementación y/o evaluación. La desventaja que presenta este nivel es que muchas veces se generan análisis y conclusiones limitados y centrados en un contexto determinado. No obstante, aun cuando la investigación aborda un único programa, los resultados obtenidos son relevantes para la producción de conocimiento (Mainardes, 2015). Desde este punto nos sustentamos para reafirmar la importancia de estudiar el Plan FinEs como un programa específico dentro de las políticas educativas, como parte de la educación para jóvenes y adultos.

Para profundizar en el nivel de análisis mencionado, tomaremos la implementación de políticas educativas siguiendo la propuesta de Beech y Meo (2016) como un conjunto de procesos que están sujetos a interpretaciones, impresas en las formas creativas en las que son puestas en acto. Beech y Meo (2016) recuperan al autor Stephen Ball (1993) y su concepto “ciclo de políticas” (policy cycle) como parte de un abordaje teórico-metodológico que busca superar la visión lineal de la implementación, y enfatizar en la complejidad de intereses e influencias que se ponen en juego al momento de definir políticas educativas. Dicho ciclo contribuye a visibilizar las diferentes arenas en las que se pone en juego la implementación de las políticas educativas y sus especificidades. Como mencionamos en el apartado anterior, en el transcurso de este proceso se pueden presentar obstáculos dependiendo del contexto y los actores que llevan a cabo dichas políticas. Asimismo, en la puesta en acto de las políticas en general, también encontramos que los intereses y las influencias de los diferentes actores que participan en el proceso de implementación juegan un rol preponderante en este análisis.

Como parte de este abordaje, identifica que el Estado es un actor fundamental en las redes globales de producción de políticas educativas, que adquiere nuevos poderes y nuevas formas de ejercerlo. El Estado que describe el autor es policéntrico, es decir, un Estado en red que funciona en articulación con organizaciones supranacionales, subnacionales, privadas, públicas, con y sin fines de lucro, que

participan en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas y la provisión de servicios educativos. Para analizar estas nuevas formas de construcción en la educación, introduce el concepto de “redes de políticas” (policy networks) que permite identificar y analizar las estructuras de los nuevos espacios, los intereses, objetivos y capacidad de influencia de cada actor que forma parte de las redes a través de la “etnografía de redes” (Beech y Meo, 2016). En el Plan FinEs encontramos que estas redes están conformadas por el Ministerio de Educación Nacional, los Ministerios pertenecientes a cada jurisdicción, las asociaciones civiles y los sindicatos.

En resumen, el análisis de la implementación de las políticas educativas presenta ciertas particularidades que se vinculan con la implementación de políticas públicas a nivel general, tanto en la presencia de diferentes obstáculos para concretar los objetivos de las normativas como en la existencia de interacción de diferentes actores, pertenecientes a los distintos niveles del Estado y a la sociedad civil, que participan en el proceso de implementación de las mismas. En el siguiente apartado analizaremos el rol preponderante del Estado en la implementación de este tipo de políticas, para dar cuenta de cómo impactan las distintas perspectivas que orientan a las políticas educativas sobre el sistema en su conjunto.

1.3. Del “achicamiento estatal” hacia su retorno: transformaciones en las políticas educativas a partir de la LEN

Existe un consenso entre aquellxs que se abocan a caracterizar el Plan FinEs²² como un programa reconocido, parte de un conjunto de reformas educativas dirigidas a mitigar el efecto que produjeron las medidas implementadas en la década de los noventa dentro del sistema educativo. En ese periodo, donde predominaron las políticas neoliberales, los indicadores socioeconómicos argentinos se deterioraron considerablemente y llevaron al estallido social ocurrido en el año 2001 y a su repercusión durante el 2002.²³ El impacto de esta crisis económica, social e institucional se vio reflejado en todos los aspectos de la vida de los ciudadanos y la esfera pública. El sistema educativo fue uno de los sectores más afectados por esta coyuntura, autoras como Feldfeber y Gluz (2011) sostienen que las transformaciones ocurridas en este

²² Autorxs como Arbitta (2017), Bargas (2019) y Viego (2015).

²³ Las estimaciones oficiales de la EPH revelan tasas de pobreza y de indigencia de 53% y 24.8%, respectivamente. Los niveles de desempleo, que ya eran elevados (18.3% en octubre de 2001), saltaron al 21.5% según datos de mayo de 2002. Por su parte, las protestas sociales pasaron del 7.6% antes de octubre de 2001 al 16.2% Revista de la CEPAL 79. Recuperada de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8a435ca1-9837-4ed7-b4df-6de5fa401b7c/content#:~:text=2%20Tambi%C3%A9n%20la%20pobreza%20est%C3%A1,53.0%25%20en%20mayo%20de%202002.QUE> el 7 de diciembre del 2023.

ámbito se inscribieron en un proceso de reforma estatal donde predominó la descentralización, privatización y desregulación de los servicios sociales.

Para comprender las particularidades de esta reforma y su impacto en el sistema educativo, es necesario describir algunas cuestiones propias de las influencias neoliberales de los años noventa en Argentina. Las mismas, forman parte de la Escuela de Virginia que reúne autores como James Buchanan (1978) y Gordon Tullock (1988), quienes sostienen que el Estado es un instrumento necesario pero peligroso, al que se le deben aplicar “frenos y contrapesos que sean imposibles de superar aun para una mayoría abrumadora” (Morresi 2007, p.125). La noción del Estado como una institución necesaria y peligrosa es un común denominador de todas las corrientes del neoliberalismo. Al mismo tiempo que proponen un recorte de su poder, reconocen que su intervención -moderada y limitada- es necesaria para alcanzar los resultados que se darían en un mercado de competencia perfecta que “no existe ni puede existir en el mundo real” (Morresi, 2007: 121).

Es a partir de este punto que nos interesa aclarar que la reforma estatal ocurrida en Argentina durante la década de 1990 no buscó promulgar el achicamiento del Estado sino su reformulación en un determinado sentido. En la búsqueda por lograr un “Estado eficiente” -que no interfiriera en la eficiencia del mercado- se desplegaron “medidas de ingeniería constitucional-institucional” que apuntaban “a la despolitización de la administración pública, a la limitación del poder del demos y a un mejoramiento del marco normativo que facilitara el desarrollo de mercados estables y crecientes” (Morresi, 2007:125).

Las reformas pro-mercado llevadas a cabo en este periodo no fueron en un contexto de vacío legal, sino más bien en el marco de una compleja reformulación de las instituciones (Morresi, 2007) que limitaba la soberanía de las jurisdicciones en la definición de las políticas públicas. Esto se ve reflejado directamente en la autodenominada “transformación educativa” que el presidente Carlos Saúl Menem (1989-1999) llevó a cabo durante sus dos presidencias; a lo largo de este período se establecieron nuevos criterios de gestión basados en los principios de autonomía y responsabilidad individual por los resultados educativos (Feldfeber y Gluz, 2011). Lejos de caracterizarse como una “desinversión” o de sostener una imagen de “Estado ausente” en materia de educación -como sí se dio en otras áreas- se trató de una reforma “inconclusa y con grados diversos de concreción según las jurisdicciones” que desembocó en la desarticulación del sistema escolar (Terigi, 2016: 9).

Este proceso estuvo orientado por una serie de legislaciones. En primer lugar, la Ley de Transferencias N°24.049 (1991) fue el instrumento que permitió llevar a cabo la descentralización y la transferencia de instituciones de servicios educativos de nivel medio y superior no universitario, anteriormente bajo dependencia nacional, hacia las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Dos años más tarde, en 1993 se sancionó la primera ley de alcance nacional que abarcó a todos los niveles del sistema educativo: la Ley Federal de Educación N° 24.195 (LFE). La misma contó con el Pacto Federal Educativo (suscrito en 1994 y convertido en Ley N° 24.856 en 1997) como herramienta para implementar la LFE. Este acuerdo entre el Estado Nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires estableció un marco y pautas comunes para la implementación de la LFE ante la necesidad de avanzar en la transformación del Sistema Educativo Nacional, articulando las diversidades propias de las distintas regiones y con una equilibrada asignación de los recursos presupuestarios de las jurisdicciones.²⁴ También vale mencionar la Ley de Educación Superior N° 24.521, sancionada en 1995, que por impronta ideológica y política es considerada como parte de un movimiento “antireformista”, por haber habilitado el arancelamiento de los estudios universitarios y por limitar la participación estudiantil y el cogobierno (Menghini y Walker, 2020). El común denominador de estas tres normas fue la fuerte repercusión que tuvo en diferentes sectores de la sociedad, que elevaron sus reclamos a través de últimas manifestaciones; aun así, todas fueron aprobadas e impuestas (Vior, 2008).

La LFE introdujo una serie de transformaciones sustanciales como la extensión de la obligatoriedad escolar a 10 años y la creación del ciclo polimodal. En esta coyuntura, se modificó la estructura de los sistemas escolares provinciales para adecuarse al esquema Educación General Básica/Educación Polimodal sin una previa adaptación en cuanto a la infraestructura, el equipamiento y los docentes formados para esos niveles. Además, la creación del Nivel Polimodal, implicó la desaparición de la enseñanza de Nivel Medio, disminuyendo el número de años de enseñanza secundaria, el vaciamiento de sus contenidos científicos y humanísticos básicos y la pérdida de la preparación para el acceso exitoso a la enseñanza superior²⁵ (Vior, 2008). A nivel curricular, se definieron Contenidos Básicos y Comunes para todos niveles del sistema y se implementó un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad.

Además, la Ley desarticuló la EPJA al suprimir la educación para adultos como modalidad educativa e incluirla dentro de los Regímenes Especiales, junto a la

²⁴ Ministerio de Educación. Pacto Federal Educativo “Componente equipamiento didáctico” 1994. cf. <http://www.infoleg.gob.ar/>

²⁵ “En este aspecto reside, quizá, el carácter más antidemocrático y conservador de la Ley Federal” (Vior 2008, p.67)

Educación Especial, la Educación Artística y otros regímenes especiales (Goldar, 2022). En el art. N°30 la LFE establece que la Educación de Adultos está orientada a aquellas personas que no cumplieron con la regularidad de la Educación General Básica y Obligatoria, a personas privadas de su libertad o a quienes se encuentren cumpliendo el servicio militar obligatorio. Estas medidas reforzaron el carácter remedial, subsidiario y compensatorio que se le adjudicaba en ese entonces a la educación de jóvenes y adultxs (Homar y Dalinger, 2018).

La crisis dejó tras de sí una transición marcada por una fuerte inestabilidad institucional que perduró hasta los inicios del mandato Néstor Kirchner (2003-2007). El año 2003 inauguró una nueva etapa política del país, caracterizada por la intervención del Estado en esferas de la sociedad olvidadas durante el auge neoliberal (Feldfeber y Gluz, 2011). De acuerdo con Feldfeber y Gluz (2011), a partir del año 2003 se produjo una transformación en materia de posicionamiento estatal sobre la política educativa, que comenzó a pensarse en función de la reparación de los daños heredados de la década del noventa.

Esta transformación puede verse en la sanción de tres leyes que fueron centrales para el campo educativo. Primero, la ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 del año 2005, cuyo objetivo era recuperar la modalidad técnica de la educación en el nivel intermedio, la política nacional y federal, integral, jerarquizada y armónica en la consolidación de la Educación Técnico Profesional. Luego, en ese mismo año, la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 estableció que el gobierno nacional, junto a los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debían aumentar progresivamente la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología entre los años 2006 y 2010, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% del PBI, cifra ya establecida en la LFE. La novedad de esta normativa radica en que especificó cómo se repartirían las responsabilidades entre las provincias y cómo distribuiría el gobierno central sus recursos a las mismas. El propósito que perseguía esta ley era asegurar que una porción del incremento en la carga impositiva se destinara a la educación, al mismo tiempo que contribuía a reducir las disparidades provinciales en el gasto por alumno (Morduchowicz, 2019). La tercera de estas normas, la Ley de Educación Nacional N°26.150 (LEN), fue sancionada en el 2006 y constituyó el punto de inflexión de las transformaciones en materia educativa. Mediante esta normativa se derogó la LFE, recuperando el modelo de primaria y secundaria, y se garantizó la obligatoriedad de la financiación de la educación media y la extensión de la jornada completa.

A diferencia de la LFE, la LEN ponía a la familia como agente natural y primario responsable de la educación y le asignaba un papel subsidiario al Estado (Vior, 2008). El mayor aspecto a destacar de la Ley de Educación Nacional, fue la conceptualización de la educación como bien público y como derecho social que debía ser garantizado por el Estado (Feldfeber y Gluz, 2011). En el artículo 3^o²⁶, la ley establece que “la educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, soberana, democrática, en pleno ejercicio de sus derechos y libertades, para fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación”.²⁷ En este mismo sentido, el artículo 14° determina que es el Sistema Educativo Nacional el encargado de propiciar el ejercicio del derecho a la educación.

La LEN también contempló la extensión de la educación obligatoria hasta el nivel secundario incluido y la re-jerarquización de la educación de jóvenes y adultxs que volvía a incluirse dentro de las modalidades del sistema educativo argentino. El art. N°17 de la ley establece los cuatro niveles del Sistema Educativo Nacional -Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria y Educación Superior- y sus ocho modalidades comprendidas como:

“Aquellas opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos”.²⁸

Estas ocho modalidades son: 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.

Hasta aquí, hemos realizado una descripción de las principales políticas educativas aplicadas en nuestro país en los últimos 30 años. Mientras la LFE comprendía a la educación como el eje de las políticas destinadas a elevar los niveles de proactividad respondiendo a una lógica pro-mercado apoyada en la descentralización del sistema educativo, la LEN recupera a la educación como un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado (Vior, 2008).

²⁶ Ley Nacional de Educación N° 26.206 cf. [/www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar)

²⁷ Ley Nacional de Educación N° 26.206 cf. www.infoleg.gob.ar

²⁸ Ley Nacional de Educación N° 26.206 cf. www.infoleg.gob.ar

Nos interesa hacer hincapié especialmente en cómo se ha ido modificando la concepción de la EPJA (Educación Para Jóvenes y Adultos) desde la sanción de la LFE como primera ley nacional que comprendía a todo el sistema educativo -y vinculaba esta modalidad a los Regímenes Especiales- hasta la LEN, que vuelve a reconocerla como una modalidad dentro del sistema educativo. Este es el punto de partida del marco que da lugar a la creación del Plan Fines en el año 2008, al que nos abocaremos en el apartado siguiente.

1.4. Una introducción al Plan FinEs como una propuesta de trayectoria alternativa

En un escenario donde la educación fue declarada un bien público y un derecho que debía ser garantizado por el Estado, se puso en marcha el Plan Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) en el año 2008. Su objetivo consistía en la inclusión social y educativa de aquellas personas que por diversas razones habían quedado excluidas del sistema educativo. Su propósito inicial era garantizar los derechos educativos de jóvenes y adultxs, y favorecer la terminalidad de sus estudios secundarios. Autores como Arbitta (2007) proponen considerar al Plan FinEs como una alternativa pedagógica, destinada a jóvenes y adultxs que vieron vulnerados con anterioridad su derecho a la educación. De esta forma, buscaba generar formas organizativas e intervenciones pedagógicas que promovieran las condiciones necesarias para que el grupo-objetivo -jóvenes y adultxs- pudiera ejercer este derecho.

Inicialmente, contaba con un plazo de implementación circunscripto al período 2008-2011, por ser un programa temporal “a término”, y su principal objetivo radicaba en contener y acompañar a aquellxs ciudadanxs mayores de 18 años que, habiendo cursado regularmente el nivel secundario, debían rendir evaluaciones finales para obtener el certificado de finalización de estudios. En su etapa inicial, el plan contemplaba un sistema de tutorías que se dictaban dos veces por semana en escuelas públicas, por profesorxs del nivel medio.

En el año 2010 el Plan FinEs se articuló con el Programa “Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja” (PRIS-AT) por lo que se le realizó una serie de modificaciones. Esta ampliación, conocida como Plan FinEs II, contó con una nueva modalidad de cursada caracterizada por el desarrollo de estrategias que permitieran vincular la vida productiva y reproductiva de los destinatarios con los dispositivos formativos. Para eso, se habilitaron nuevas sedes por fuera de las escuelas, en instituciones y organizaciones sociales pertenecientes a los territorios donde las cooperativas funcionaban y donde los trabajadores desarrollaban sus vidas cotidianas. El objetivo era facilitar la asistencia a clases y la continuidad de los trabajos de lxs

estudiantes. Otra de las novedades fue la ampliación de la cursada, ya que a partir del Plan FinEs II se abría la posibilidad de iniciar y terminar la cursada completa de la escuela secundaria y primaria a través del programa.

Para la implementación de estas modificaciones, fue necesaria la coordinación de las autoridades oficiales con los diferentes actores sociales que forman parte del PRIS-AT. Al respecto, Arbitta (2007) afirma que la implementación de políticas educativas destinadas a las poblaciones más vulnerables de nuestra sociedad recurre a la articulación y coordinación de organizaciones sociales con dispositivos en el territorio cercanas a los destinatarios de los programas. En estos casos, los actores que negocian y disputan las características que asumirá la implementación no se restringen a funcionarios públicos de las administraciones nacionales y/o provinciales, a inspectores, docentes y administrativos del sistema educativo. Los sectores populares organizados a través de colectivos sociopolíticos se imponen en la escena convirtiéndose en “uno de los actores centrales de la ‘hechura de la política pública’, y de las características concretas que los programas socioeducativos adquieren en el territorio” (Arbitta, 2007: 27). Nuevamente nos remitimos a los desafíos que se presentan a la hora de analizar la implementación de una política que acude a la coparticipación de diferentes agencias institucionales y actores sociales y políticos para la puesta en marcha de la misma. De este punto se desprende la importancia de considerar a los burócratas de nivel callejero (Lipsky, 1976) para recuperar la visión de quienes bajan las políticas a los barrios y le imprimen su marca personal; en este caso nos referimos a las asociaciones sociales y políticas y a los sindicatos que muchas veces abren las puertas de sus sedes para que funcionen como aulas y lugar de encuentro para el funcionamiento del dispositivo FinEs.

En este sentido, creemos que es posible utilizar algunos conceptos propios de la educación popular para el análisis del Plan FinEs. Se trata de una corriente sociopedagógica, cuya construcción ha conjugado diversas prácticas y discursos que proponen alternativas al modelo educativo hegemónico. La educación popular es comprendida como un entramado de experiencias y procesos educativos, que comprenden a la educación como motor de la transformación social. Es el contingente de modalidades pedagógicas mediante las cuales se educa al “pueblo” (Pineau, 1994). A pesar de que su definición ha sido esbozada según diferentes coyunturas, autores y corrientes, se puede hallar un importante común denominador: en todas sus variantes, el concepto hace referencia a los sujetos a quienes se dirige -como trabajadores, grupos étnicos- a los conocimientos que busca difundir -saberes del mundo del trabajo, difusión política- a las finalidades que persigue -justicia social, concientización- sus formas y

métodos -formales e informales- y las entidades educativas donde se enmarca - escuelas, sindicatos, clubes de barrio- (Pineau, 1994). Su práctica se basa en el encuentro dialógico, en un aprendizaje recíproco y compartido para comprender los procesos de transformación social.

Es a partir de este punto donde proponemos pensar al Plan FinEs -en tanto alternativa pedagógica, puesta en marcha para garantizar el derecho a la educación de jóvenes y adultxs- como parte de la Educación Popular, ya que, a partir de una propuesta alternativa, lxs alumnxs tienen la posibilidad de iniciar, completar y terminar sus estudios secundarios, dentro de su territorio y con un diseño de cursada que les permite la coexistencia de la asistencia a clases y la asistencia a sus puestos de trabajo. Su propuesta pedagógica retoma conceptualizaciones del campo de la Educación Popular, al fundamentar la valoración de la comunicación dialógica entre los participantes del centro educativo, que permite un reconocimiento desde sus diversas experiencias de vida y reconoce sus saberes diferenciales (Abritta, 2007). Esta comunicación habilita la construcción de conocimientos que permiten problematizar la situación social, política, económica y cultural en la que se desenvuelven los educandos.

El Plan FinEs buscó saldar una deuda con la sociedad al proponerse como objetivo cerrar la brecha de desigualdad que existe entre aquellxs que tuvieron la oportunidad de completar en tiempo y forma sus trayectorias educativas y aquellos que, por diversas razones -a menudo vinculadas al impacto de las crisis socioeconómicas mencionadas anteriormente- se vieron obligados a abandonar sus estudios para incorporarse al ámbito laboral. Al diseñar la manera de reintegrar al sistema educativo a adultos y jóvenes que estuvieron fuera de él durante mucho tiempo, este programa tiene en cuenta las necesidades específicas de cada grupo, proporcionando sedes cercanas a los barrios, con horarios flexibles, lo que permite una coexistencia armoniosa entre la educación y el trabajo.

1.5. Reflexiones parciales

Hasta aquí, hemos desarrollado el marco teórico en el que nos sustentamos para el análisis de la implementación del Plan FinEs a partir del enfoque top-down propuesto por Sabatier y Mazmanian (1993) con la conceptualización de los burócratas de calle puesta por Lipsky (1976). Esto nos permitió analizar, como se verá en los próximos capítulos, los objetivos normativos, las variables independientes -que conforman a los factores de influencia-, las variables dependientes, las etapas del proceso de implementación y a los diferentes actores que entran en escena a la hora de “bajar” el programa a los barrios.

Todo este proceso fue llevado a cabo atendiendo a las particularidades que requiere el análisis de la implementación de las políticas educativas, que muchas veces coinciden con los desafíos que afrontamos a la hora de estudiar la implementación de las políticas públicas en general y la manera en que se imprimen en este proceso las distintas perspectivas de quienes están en el poder ejecutivo. Esto se ve reflejado en los dos periodos históricos que fueron claves en materia de reformas del sistema educativo. El primero de ellos va desde el año 1990 hasta el año 2002, donde las ideas neoliberales impactaron en las políticas educativas con una mirada pro-mercado, comprendiendo a la educación como la herramienta para elevar los niveles de proactividad, apostando a la descentralización y a la reforma estructural de los sistemas escolares provinciales que incluyó la creación del Nivel Polimodal. Todas estas cuestiones se vieron reflejadas en la LFE de 1993, la Ley de Transferencias N°24.049 (1991) y Ley de Educación Superior N° 24.521 (1995). El segundo periodo abarca desde el año 2003 hasta el año 2010, y tiene como la misión de subsanar el daño ocasionado por las reformas anteriores, a partir de la concepción de que la educación como derecho social de todos los ciudadanos que debe ser garantizada por el Estado. Esta segunda ola de reformas contuvo tres políticas educativas principales: la ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 y la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 ambas sancionadas en el año 2005, y la LEN sancionada en 2006.

Nos interesa, en especial, observar qué ocurrió con la Educación Para Jóvenes y Adultos (EPJA) en ambos periodos. Entendemos que, mientras que la LFE se ocupó de expulsarla del sistema educativo nacional y adicinarla a los regímenes especiales, la LEN reparó esta situación y la reincorpora a las modalidades del mismo. Esto dio lugar a la creación de FinEs como programa que persigue el objetivo de la inclusión social y educativa, para cerrar la brecha de desigualdad entre aquellas personas que pudieron completar su recorrido educativo, y aquellas que por diversas razones quedaron excluidas del sistema educativo, a partir de la creación de un dispositivo que permite la coexistencia entre la educación y sus espacios de trabajo.

En el próximo capítulo profundizaremos acerca del Plan FinEs y cómo este se inscribe dentro de las alternativas pedagógicas de la EPJA, en tanto permite el desarrollo de experiencias educativas diferentes a las formas tradicionales que suceden en las escuelas.

CAPÍTULO II

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN FINES

Como una propuesta pedagógica alternativa para garantizar el acceso a la Educación Permanente para Jóvenes y Adultos



Capítulo II: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN FINES

Como una propuesta pedagógica alternativa para garantizar el acceso a la Educación Permanente para Jóvenes y Adultos

El 7 de noviembre del año 2007 se aprobó el documento “Lineamientos para un Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos” (...) Dicha normativa se erguía como parte de los esfuerzos de las políticas educativas sancionadas desde el 2003 para “promover y asegurar en forma creciente el ejercicio efectivo del derecho a la inclusión educativa para posibilitar la configuración de una sociedad de ciudadanos activos”. A su vez, estableció dentro de sus objetivos la necesidad de adoptar una propuesta pedagógica que atendiera especialmente las necesidades de la población destinataria, particularmente concentrada en sectores social y económicamente vulnerables. Este fue el punto inicial para la creación del Plan FinEs.

CFE N° 22/07

2. Capítulo II: La implementación del Plan FinEs como una propuesta pedagógica alternativa para garantizar el acceso a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos

Como mencionamos en el capítulo anterior, el año 2003 marca el inicio de una nueva fase política en el país, caracterizada por la intervención estatal en áreas de la sociedad que habían sido abandonadas durante el auge neoliberal. En este contexto, las políticas educativas experimentaron una reorientación fundamental, sustentada en la premisa de que la educación fuera oficialmente reconocida como un bien público y un derecho que el Estado debía garantizar. Este cambio condujo a la promulgación de nuevas leyes en materia de educación, siendo la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) de 2006 una de las más destacadas.

En el capítulo que se presenta a continuación analizaremos la legislación que dio lugar a la creación del Plan FinEs y cómo fue su implementación antes de la pandemia. Para ello, en un primer momento, introduciremos un análisis histórico que da cuenta de cómo fue abordada la Educación para Jóvenes y Adultos en nuestro país desde la década de 1960 hasta su consolidación como una modalidad dentro del Sistema Educativo Nacional, con la promulgación de la Ley de Educación Nacional (LEN), momento en el que adquiere un carácter permanente. Este cambio fundamental sitúa al Estado como garante del acceso a la educación a lo largo de toda la vida de la población a la que se dirige y da lugar a nuevas propuestas para la inserción, permanencia y graduación de los jóvenes y adultos en los niveles de educación obligatorios, tal y como mencionan autores como Viego (2016), Lozano y Kurlat (2014) y De la Farre *et al.* (2016). Esta legislación nos permitirá comprender el marco legal en el que se implementó el Plan FinEs, dentro de la nueva concepción estatal que se inició en el año 2003.

Como ya mencionamos anteriormente, en el año 2008, surge el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) con el objetivo de promover la inclusión social y educativa de aquellas personas que, por diversas razones, habían sido excluidas del sistema. Su principal propósito era garantizar los derechos educativos de jóvenes y adultxs, así como fomentar la finalización de sus estudios secundarios. En este sentido, nos interesa analizar al Plan FinEs como una trayectoria alternativa (Arbitta, 2007) que ofrece una modalidad de cursada y acreditación de materias diferente a la ofrecida por los Centros Educativos de los Niveles Secundarios (CENS) y las Escuelas Para adultos.

Se observará la implementación de la legislación del Plan en tres normas fundamentales: en primer lugar, la Resolución del Consejo Federal de Educación CFE N°66/08 que describe la implementación inicial del programa, quiénes eran los destinatarios y qué propuestas se les ofrecía para la terminalidad de sus estudios obligatorios. Luego, a través de la Resolución 4122/08 de la Dirección de Cultura y Educación veremos como la Provincia de Buenos Aires implementa el Plan FinEs a través del Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela, que buscaba cumplir la obligatoriedad escolar establecidas en la LEN y la Ley de Educación Provincial N°13.688. También enfatizaremos en la expansión de este programa en el territorio bonaerense a partir del trabajo en conjunto del Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que permitió articular a lxs estudiantes con su lugar de pertenencia y desarrollo social y productivo (Esper, 2017), ofreciendo la posibilidad de cursar en espacios cercanos a sus barrios y lugares de trabajo, con una currícula flexible y un modo de trabajo totalmente diferenciado al de los espacios más convencionales como los CENS.

El recorrido que propone este capítulo se desarrolla en cuatro apartados: en el primero de ellos, nos abocaremos al análisis histórico previamente mencionado de la Educación para adultos en Argentina; luego, ahondaremos en la consideración del Plan FinEs como alternativa pedagógica para la finalización del nivel primario y secundario dentro de la EPJA (Educación Permanente de Jóvenes y Adultos). En los últimos dos apartados nos dedicaremos al análisis de la implementación del programa en la Provincia de Buenos Aires, primero, desde sus inicios, y finalmente, en su ampliación a lo largo de los años.

2.1. Educación para adultos en Argentina: desde su origen fragmentario hasta su carácter permanente

La Educación para Jóvenes y Adultos es una modalidad presente en Argentina desde mediados del siglo XX, comprendida como un régimen compensatorio destinado a aquellos que no lograron completar sus estudios. Desde entonces, el sistema educativo ha proporcionado una oferta específica para la educación de adultos, ofreciendo una currícula más flexible y de menor duración, incorporando cursos nocturnos y escuelas complementarias (Viego, 2015).

En sus inicios, a partir de la década de 1960, se desarrolló en nuestro país la primera campaña estatal masiva de alfabetización denominada “Programa Intensivo de Alfabetización y Educación de Adultos” (PIAyEA), a partir de la cual se crearon centros educativos específicos donde funcionaba un sistema de trabajo diferente al de las

escuelas convencionales (De la Farre, Rovelli y Atairo, 2016). Algunos años más tarde, en 1968, se fundó la Dirección Nacional de Educación de Adultos (DINEA) a cargo de las escuelas para adultos; fue a partir de este espacio que en 1970 se institucionalizaron numerosos centros educativos para la atención de necesidades específicas, entre ellos los Centros Educativos de Nivel Secundario.

La Dirección tuvo un importante papel protagónico durante los años de democracia de la década del '70; durante este período desde allí se diseñó la Campaña de Reactivación de Adultos para la Reconstrucción (CREAR) iniciada oficialmente el 8 de septiembre de 1973, Día Internacional de la Alfabetización. En las bases difundidas, se planteaba la necesidad de sustituir el “enseñar” por el “aprender”, transformando a la pedagogía de la enseñanza del niño en el aprendizaje del hombre total, reconociendo la estrecha interrelación entre los educadores y los educandos.²⁹ En su ítem n°42 el plan de acción establecía que “el Gobierno Popular concibe la educación de adultos como parte inseparable del conjunto integral de la realidad nacional”.³⁰ A partir de esta premisa, se entendía que el problema de la educación para adultos no quedaba resuelto con una modernización de los procesos administrativos y pedagógicos, sino que requería de un verdadero carácter transformador. El programa CREAR tuvo una implementación muy breve y no logró efectivizar la mayoría de sus propuestas al ser interrumpida por la última dictadura militar. Algunos de sus objetivos eran impulsar el proceso de erradicación del analfabetismo, semianalfabetismo o analfabetismo por desuso, establecer dentro de la campaña cursos acelerados que permitan culminar el primario y secundario a quienes estuvieran en condiciones de hacerlo en el mínimo lapso de tiempo posible, y realizar una intensa tarea de sistematización y recuperación de las formas y peculiaridades de cada región, localidad y comunidad.³¹

Durante los años del régimen cívico-militar, las políticas educativas en Argentina configuraron un sistema educativo segmentado y desarticulado que tendía a reproducir las desigualdades sociales (De la Farre, Rovelli y Atairo, 2016). Las escuelas para adultos sufrieron un notable deterioro, marcado por la reducción de la oferta educativa y del número de docentes, y la disminución de la matrícula. A pesar de que, en la década de 1980, especialmente en el período de transición democrática, se logró consensuar la

²⁹ Bases de la Campaña de Reactivación de Adultos para la Reconstrucción. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL003065.pdf> el 7 de febrero del 2024.

³⁰ Bases de la Campaña de Reactivación de Adultos para la Reconstrucción (p.7) Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL003065.pdf> el 7 de febrero del 2024.

³¹ Bases de la Campaña de Reactivación de Adultos para la Reconstrucción. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL003065.pdf> el 7 de febrero del 2024.

reforma del sistema educativo, las iniciativas de cambio se vieron postergadas en un contexto de graves crisis económicas hacia finales de la década.

En 1994, con la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195 (LFE) la educación para adultos fue suprimida como modalidad educativa para ser incluida dentro de los regímenes especiales. La falta de reconocimiento de las particularidades y problemáticas específicas de la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA) se agravó con la etapa final del proceso de transferencia de los servicios educativos a las jurisdicciones provinciales. No fue hasta 2006, con la promulgación de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN), que la educación para adultos se reincorpora a las modalidades del sistema educativo y comenzó a denominarse Educación Permanente de Jóvenes y Adultos. Este cambio es sustancial ya que su carácter "permanente" remite a una corriente de educación que contempla ciertos atributos deseables, tales como vincular la currícula al "mundo del trabajo" y los cambios tecnológicos que impactan en él, tener lugar a lo largo de toda la vida de las personas adultas y contemplar cambios sociales, requerimientos e intereses de la población (Viego, 2015).

Considerando el análisis de las autoras Lozano y Kurlat (2014) -que retoman a Brusilovsky y Cabrera (2006)- observamos que, actualmente, en Argentina y en América Latina prevalece una perspectiva en la que la expresión "educación para adultos" se convierte en un eufemismo utilizado para referirse a la educación de adolescentes, jóvenes y adultxs pertenecientes a sectores populares. En tal caso, según las autoras, la modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) debe proporcionar las condiciones necesarias para que aquellos individuos que no hayan completado la escolaridad obligatoria dentro de las "trayectorias esperadas" tengan la oportunidad de hacerlo en otro momento de sus vidas. Este enfoque está alineado con la definición dada por la Ley de Educación Nacional en su artículo 46, que establece que:

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 hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida.³²

Otra innovación importante de la LEN, además de la revalorización de la EDJA, fue la obligatoriedad de la escuela secundaria, definiendo al Estado como garante y

³² Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) cf. www.infoleg.com.ar

otorgándole la responsabilidad de generar las condiciones propicias para asegurar que cada ciudadano tenga acceso a este nivel educativo y logre completarlo.

La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales.³³

A partir de esta extensión de la obligatoriedad escolar, emerge la necesidad de crear alternativas que propongan una posibilidad distinta a los tiempos y espacios educativos de las escuelas y CENS, para garantizar el acceso, permanencia y egreso del nivel medio en un dispositivo donde los estudiantes logren una coexistencia entre sus espacios de trabajo, rutinas familiares y diversas responsabilidades que distan de las propias de una persona que atraviesa su recorrido educativo durante la adolescencia.

Hasta aquí, hemos trazado un recorrido histórico sobre la evolución de la concepción de la educación para adultos a lo largo de los años, que data desde 1960 con la creación del “Programa Intensivo de Alfabetización y Educación de Adultos” (PIAyEA). Como hemos planteado, por entonces se fundó la Dirección Nacional de Educación de Adultos que estuvo a cargo de los centros educativos para adultos y tuvo un papel fundamental durante los años previos a la dictadura, creando la Campaña de Reactivación de Adultos para la Reconstrucción (CREAR) que fue interrumpida con el golpe de 1976. Durante este oscuro periodo de nuestra historia, la educación para adultos sufrió un vaciamiento que continuó durante la transición democrática y tuvo su punto cúlmine en el año 1994, cuando la LFE suprimió la modalidad para incluir dicho régimen dentro de los regímenes especiales.

En el 2006, con la promulgación de la LEN, no sólo volvió a ser incluida como una modalidad del sistema educativo nacional, sino que además adquirió el carácter “permanente”. La nueva obligatoriedad de la escuela secundaria que trae impresa esta legislación, conllevó a la creación de nuevos espacios educativos que contemplaran las necesidades específicas de los jóvenes y adultos. En el próximo apartado,

³³ Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) cf. www.infoleg.com.ar

desarrollaremos la concepción de estos nuevos espacios como alternativas pedagógicas, y cómo estas se materializan en el Plan FinEs.

2.2. Plan FinEs como alternativa pedagógica para la finalización del nivel primario y secundario dentro de la EPJA

Las novedades que introdujo la Ley de Educación Nacional (LEN) para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos demandaron que el entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación (CFE),³⁴ trabajaran en conjunto para establecer los lineamientos que las jurisdicciones debían seguir a la hora de abordar esta modalidad. Según lo establecido por el artículo 138 de la LEN:

El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, de acuerdo con el Consejo Federal de Educación, diseñará programas a término destinados a garantizar la erradicación del analfabetismo y el cumplimiento de la educación obligatoria prescripta en el artículo 16 de la presente ley, para la población mayor de dieciocho (18) años de edad que no la haya alcanzado a la fecha de la promulgación de la presente ley.³⁵

Este artículo también contempla la necesidad de crear servicios educativos a distancia, integrando un sistema de becas para jóvenes y adultxs junto a la provisión gratuita de materiales de aprendizaje que aseguran la permanencia, egreso y calidad educativa de lxs participantes.³⁶

Fue así que el 7 de noviembre del año 2007 se aprobó el documento “Lineamientos para un Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos” como guía para la implementación de esta modalidad educativa, a partir de un trabajo integral y articulado entre Nación, las jurisdicciones, ministerios y organismos gubernamentales, particularmente de la Función Pública, de Trabajo Empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Justicia y Derechos Humanos y de Salud.³⁷ También preveía el vínculo con organizaciones de la comunidad y actores del mundo de la producción y del trabajo, una de las tradiciones de la educación para jóvenes y adultos desde sus orígenes.

³⁴ En su rol de organismo interjurisdiccional de carácter permanente en el ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional. Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) cf. www.infoleg.gob.ar

³⁵ Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) cf. www.infoleg.com.ar

³⁶ Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) cf. www.infoleg.gob.ar

³⁷ CFE N° 22/07 cf. www.infoleg.gob.ar

Dicha normativa se erguía como parte de los esfuerzos de las políticas educativas sancionadas desde el 2003 para “promover y asegurar en forma creciente el ejercicio efectivo del derecho a la inclusión educativa para posibilitar la configuración de una sociedad de ciudadanos activos”.³⁸ A su vez, establece dentro de sus objetivos la necesidad de adoptar una propuesta pedagógica que atendiera especialmente las necesidades de la población destinataria, particularmente concentrada en sectores social y económicamente vulnerables. Este fue el punto inicial para la creación del Plan FinEs.

Para avanzar en este propósito, en el año 2008, el Consejo Federal de Educación (CFE) aprobó la creación del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (Plan FinEs). El mismo fue concebido como una iniciativa de alcance nacional de “terminalidad” de estudios secundarios, permitiendo la finalización, el inicio o el reingreso a la escuela en cualquier año del nivel. En este sentido, buscó revertir el proceso de exclusión que perpetúa la escuela secundaria y desarrolló una propuesta que fomentaba el "retorno" de aquellas personas que se vieron obligadas a abandonar sus estudios (De la Farre, Rovelli y Atairo, 2016). De esta forma el plan se configuró como una oferta alternativa, no sólo a la escuela secundaria tradicional sino también a la propia modalidad de EDJA, al ofrecer al sujeto adulto una modalidad de cursada distinta a la ofrecida por los Centros de Escolarización de Educación Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ) y los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) (Esper, 2017).

Desde este punto -y sustentándonos en la tesis de Arbitta (2007)- consideramos al Plan FinEs como una alternativa pedagógica surgida de la propia política educativa reciente de la Argentina. Las alternativas pedagógicas pueden ser comprendidas como una respuesta al sistema hegemónico que determina las funcionalidades de la educación en correspondencia con las estructuras sociales, culturales y económicas de las sociedades donde se enmarcan. Estas configuraciones hegemónicas “conforman las bases de un proyecto de mundo caracterizado por el capitalismo modernizante y globalizante, generando un sin número de personas víctimas, excluidas y vulneradas en calidad de derechos” (Arbitta, 2007: 22). En respuesta a este proceso de vulneración de los derechos educativos, surgen aquellas alternativas que se diferencian del modelo educativo predominante y desempeñan un papel deconstructivo respecto a la lógica establecida como hegemónica. No se trata simplemente de negar o criticar el modelo,

³⁸ CFE N° 22/07 cf. www.infoleg.gob.ar

sino más bien de presentarse como "una opción", proporcionando la posibilidad de elección.

Al adquirir el carácter de "permanente", la Educación Para Jóvenes y Adultos, trajo consigo una necesidad que el Estado debía resolver como garante del derecho al acceso y egreso a la educación primaria y secundaria: generar alternativas que se adapten a las particularidades de lxs jóvenes y adultxs. Este ha sido el punto inicial para el surgimiento de formatos educativos alternativos como el Plan FinEs que, en términos generales, se diferencian de la experiencia de los CENS o de las escuelas para adultos al ofrecer una organización distinta del tiempo y del espacio de aprendizaje, a través de talleres, tutorías, clases de apoyo, distribución de material audiovisual y al articularse con otras organizaciones de la sociedad civil, que permiten generar un entorno de contención e inclusión educativa y social (Viego, 2015).

Por lo dicho hasta aquí, compartimos la propuesta de autores como Viego (2015), De la Farre, Rovelli y Atairo (2016) Esper (2017) y Lozano y Kurlat (2014) para pensar al Plan FinEs como una propuesta que ofrece una forma mucho más flexible y adaptada a las necesidades de los jóvenes y adultxs para garantizar el acceso y la terminalidad del nivel medio. Al igual que Arbitta (2007) nos posicionamos desde ese punto para afirmar que el Plan FinEs responde a una alternativa pedagógica que, lejos de imponerse o criticar a otros dispositivos de formación como los CENS y los CESAJ, se presenta como una posibilidad para aquellos que necesitan una opción diferente a las tradicionales.³⁹ En el próximo apartado analizaremos la implementación del Plan FinEs como alternativa pedagógica para la EPJA dentro de la Provincia de Buenos Aires para dar cuenta de cómo se materializan estos programas en el campo de acción.

2.3. El Plan FinEs y su implementación en la Provincia de Buenos Aires en el año 2008

Como mencionamos anteriormente, el Plan FinEs surgió a partir de la revalorización de la EDJA que derivó de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) y se enmarcó dentro de la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos como propuesta de alcance nacional para aquellas personas que no finalizaron sus estudios primarios o secundarios. Su diseño quedó plasmado en la resolución del Consejo Federal de Educación (CFE) N°66/08 donde se consideró tanto al artículo 138 de la LEN, que encomienda al entonces Ministerio de Educación Ciencia y Cultura (MCyT) la

³⁹ Cuando nos referimos a las alternativas a las formas hegemónicas dentro del sistema de educación no hacemos alusión a un sistema alternativo sino a una propuesta que surge desde el Estado para la transformación del *statu quo* a partir de estas modalidades que contemplan las necesidades y particularidades de la población a la que se dirigen.

implementación de programas específicos para que todxs lxs jóvenes y adultxs realicen y completen sus estudios básicos en el nuevo carácter obligatorio de la escuela secundaria. A su vez, se estructuró en la Resolución CFE N° 22/07, documento que aprobó la constitución de la Mesa Federal de Educación de Jóvenes y Adultos integrada por representantes de todas las jurisdicciones del país y los “Lineamientos para un Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos”.

Este Plan Federal perseguía como objetivo incrementar el número de personas mayores de 18 años con sus estudios obligatorios completos, asegurando las condiciones institucionales y materiales para lograr el ingreso, permanencia y egreso de lxs estudiantes, impulsando innovaciones pedagógicas e institucionales que posibiliten una mejoría en la calidad de la modalidad en cuanto a la currícula y a la posibilidad de acceso.⁴⁰ La misión era crear nuevos caminos para llegar a las mayorías excluidas de la educación. En este sentido, dichos lineamientos no buscaban extender las propuestas ya existentes sino producir un salto cualitativo a partir de una nueva mirada, que permitiera abrir el panorama a la creatividad y a la innovación pedagógica, didáctica e institucional. Para el logro de estas metas enunciadas, debía ponerse en marcha un trabajo conjunto entre el MECyT y las jurisdicciones, que contemplara la construcción de alianzas estratégicas con distintos sectores sociales, culturales y de la actividad económica, con el protagonismo de los sujetos y destinatarios de la acción educativa.

A partir de estas premisas, el Plan FinEs se propuso como objetivo principal abordar las necesidades y demandas educativas de los jóvenes y adultxs, con el propósito de facilitar la inclusión de aquellos que no completaron su escolarización dentro de los plazos institucionales previstos en el sistema educativo argentino. Su implementación se llevó a cabo mediante acuerdos celebrados entre mayo y diciembre del año 2008, donde participaron el MECyT y los ministerios de educación de cada provincia, en coordinación con otras instancias gubernamentales y sociales y organizaciones del mundo del trabajo y la producción como respuesta a los propósitos señalados en la Ley de Educación Nacional para la EDJA. Esta coordinación quedó estipulada a través de resoluciones provinciales que determinaban de qué manera se implementaría esta política educativa en cada una de ellas.⁴¹ Cada jurisdicción sería encargada de disponer los espacios edilicios para el funcionamiento del plan, convocar

⁴⁰ Resolución CFE N° 22/07 cf. www.infoleg.gob.ar

⁴¹ Por lo menos 20 de las 24 resoluciones provinciales se encontraban disponibles en la página oficial del Plan FinEs www.fines.educ.ar hasta fines del 2023. En el contexto que nos convoca a la hora de emprender esta investigación, donde la educación pública y la ciencia nacional atraviesan un severo desfinanciamiento, y el acceso a la información oficial está siendo cada vez más entorpecido, la web de FinEs se encuentra fuera de servicio y con esa situación se perdió el acceso directo a los archivos de las legislaciones provinciales mencionadas.

y designar a los docentes a cargo y expedir los títulos correspondientes, mientras que el Ministerio de Educación nacional financiaría los sueldos de los docentes involucrados, los gastos operativos adicionales de los establecimientos afectados al Plan, la capacitación de los equipos técnicos provinciales, los materiales didácticos y de la difusión en general (Viego, 2015).

El propósito perseguido por el Plan FinEs era ofrecer a lxs jóvenes y adultxs de todo el país la posibilidad de finalización de sus estudios primarios y/o secundarios a través de la implementación de un plan específico, adaptado a sus posibilidades y necesidades.⁴² En la CFE N° 66/08 se estableció el desarrollo del programa por etapas, la primera de ellas comenzaría en el año 2008, destinada aquellxs jóvenes y adultxs que adeudaran materias de los últimos años del secundario. A partir del año 2009 se inicia la segunda etapa hasta el año 2011, donde la propuesta se extendía a jóvenes y adultxs que no iniciaron o no completaron su educación primaria o secundaria.⁴³

La Provincia de Buenos Aires asumió un desafío histórico para el Sistema Educativo Provincial, a partir de la Resolución 4122/08 de la Dirección de Cultura y Educación, en la cuales comprometió a generar las condiciones necesarias para que todxs lxs adolescentes, jóvenes, adultxs y adultxs mayores accedan, permanezcan y egresen de la escuela secundaria.⁴⁴ Bajo estos lineamientos, se estableció que la implementación del Plan FinEs fuera llevada a cabo a través del Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela cuyo propósito era cumplir la obligatoriedad escolar establecidas en la LEN y la Ley de Educación Provincial N°13.688. Su desarrollo y coordinación estarían a cargo de la Subsecretaría de Educación a través del trabajo conjunto de la Dirección Provincial de Educación, la Dirección Provincial de Política Socio-Educativa y la Dirección de Educación de Adultos.

El Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela constó de dos propuestas, una diseñada para la finalización de nivel educativo y la obtención del título secundario, destinada a adolescentes, jóvenes y adultxs que hubieran terminado de cursar el nivel y adeudasen materias; la segunda abarcaba la finalización de año o ciclo para la vuelta a la escuela, para adolescentes y jóvenes que adeudaran materias del nivel secundario y quisieran volver a la escuela.

El “Plan Finalización de Nivel Educativo para obtener el Título Secundario” tal y como se define en la resolución provincial, desplegó una propuesta pedagógica

⁴² CFE 66/08 c.f. www.infoleg.gob.ar

⁴³ CFE 66/08 cf. www.infoleg.gob.ar

⁴⁴ Resolución 4122/08 DCyE cf. www.infoleg.gob.ar

orientada a jóvenes y adultxs que, habiendo cursado el nivel secundario en cualquier escuela del país, en todas sus modalidades y planes de estudio, no habían obtenido su título por adeudar materias. Esta propuesta fue ejecutada en sedes distribuidas en todos los distritos de la PBA y -con más de una opción en cada uno de ellos- se desarrollaron en Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) (79 sedes), Escuelas Secundarias del Plan Nacional de Becas (300 sedes)⁴⁵ y Centros de Orientación y Apoyo (COA) (300 sedes)⁴⁶ donde los interesados debían inscribirse para participar del Plan y acceder a las tutorías y evaluaciones en la misma sede. Lxs estudiantes provenientes de establecimientos privados con sede en la Provincia de Buenos Aires sólo podrían participar de las sedes que se desarrollaban en los COAs. Las comisiones se conformaron a partir de los 10 alumxns a lxs que se les brindó tutorías a cargo de profesores que acompañaban durante la clase y lxs orientaban en la evaluación final para las áreas de Matemática, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y, de ser necesarias, otras ofertas especiales en áreas específicas para todas las sedes. Estas tutorías se extendieron a lo largo de dos meses, organizadas en diferentes horarios y desarrolladas en dos periodos: un primer grupo de tutorías entre septiembre y octubre y otro grupo en octubre y noviembre. Una vez rendidas las evaluaciones finales, se expenderían los correspondientes certificados de las asignaturas aprobadas para ser presentados en la escuela de origen, que sería la encargada de otorgar el título secundario. El objetivo de esta propuesta se centraba en otorgarle a lxs jóvenes que habían abandonado sus estudios por deber materias o áreas específicas la oportunidad de reinsertarse en el sistema educativo e incentivarlxs a continuar su recorrido en el ciclo superior. Tal y como mencionaba Cristina Fernández de Kirchner, la presidenta de la Nación en ese entonces:

Recién iniciado mi primer mandato, creamos este Plan FinEs, que fue pensado para la gente que faltándole dos, tres o cuatro materias, o un poco más, un año o dos no había podido terminar sus estudios y ya era demasiado grande para ir a un colegio secundario.⁴⁷

⁴⁵ El Plan Nacional de Becas es un componente del Plan Social Educativo (PSE) que centra su accionar en el otorgamiento de Becas de Retención, de aportes financieros para el desarrollo de Propuestas Institucionales para la Retención y en la entrega de libros de texto. http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno14-10-2008-1.htm, recuperado el: 23 de abril del 2024

⁴⁶ Los Centros de Orientación y Apoyo (COA) surge en el año 2003 como un proyecto novedoso de carácter provincial para promover la finalización y acreditación del nivel secundario, brindar acompañamiento pedagógico a aquellos que necesitaban aprobar asignaturas pendientes para acreditar un año o nivel y así reingresar al sistema educativo. Resolución 4122/08 DCyE cf. www.infoleg.gob.ar

⁴⁷ Sitio Oficial Cristina Fernández de Kirchner “Entregamos los certificados del plan FinEs” (25 de julio del 2013) Recuperado de <https://www.cfkargentina.com/cristina-certificados-plan-fines/>, el 23 de abril del 2024.

Por su parte, la propuesta “Finalización de año o ciclo para la Vuelta a la Escuela” como parte del Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela de la Provincia de Buenos Aires, fue llevada a cabo durante el 2008 exclusivamente en los COAs, para lxs alumnxs no escolarizadxs de gestión estatal que hubieran cursado algún año de la Escuela Secundaria o Tercer Ciclo de la EGB⁴⁸ y desearan completar cualquier año o ciclo de la escuela secundaria para reingresar en el 2009 al sistema de educación formal en el curso que corresponda. Las sedes contaban con grupos en las áreas, materias o espacios curriculares según la necesidad de cada Centro, y las comisiones se conformaron a partir de los diez estudiantes a los que se les brindaron tutorías organizadas en diferentes horarios desarrolladas durante el periodo octubre-noviembre. Una vez finalizadas las tutorías y realizadas las evaluaciones finales, lxs estudiantes obtendrían las certificaciones de las materias aprobadas para presentarlas ante las escuelas en las que deseen continuar sus estudios. De esta forma, el Plan se constituyó como un puente para el reingreso a la escuela, acompañando a aquellxs que fueron expulsados de su trayectoria escolar a través de un espacio institucional y curricular particular que posibilitara la finalización de sus estudios secundarios, atendiendo la diversidad de situaciones que presentan lxs adolescentes, jóvenes y adultxs bonaerenses.

En ambos casos, las tutorías se distribuían en nueve semanas, ocho de ellas destinadas a las clases y la última semana a los exámenes; por cada área, materia o espacio curricular el alumno concurriría a tres horas reloj de clases semanales. A través de la lectura de las ordenanzas provinciales, Viego (2015) encuentra una unanimidad en la modalidad semipresencial de la cursada -según la implementación de cada jurisdicción- durante esta primera etapa, una cuestión que marca una gran diferencia entre el Plan FinEs y las propuestas de educación para adultos tradicionales, donde el cursado de las asignaturas se extendía durante los ocho meses del ciclo lectivo, sin contar las mesas de examen. Esta semipresencialidad se fundamentaba en la necesidad de adecuar la oferta a las posibilidades laborales y familiares de lxs estudiantes, y contemplaba las nueve semanas de las tutorías presenciales y un complemento de “teleclases” emitidas en el canal de televisión *Encuentro*, o tutorías virtuales que en su momento estaban disponibles en el portal *educ.ar*.

La designación de lxs docentes (tutores) quedaba sujeta a las condiciones que cada jurisdicción creyera necesarias; en la Provincia de Buenos Aires se seleccionaron por presentación de curriculum vitae y propuesta pedagógica, quedando confeccionado

⁴⁸ Esta modalidad abarcó todas las materias, áreas y espacios de octavo y noveno año de la EGB, segundo año de la secundaria básica y primer y segundo año del Polimodal.

un listado con un orden de mérito que se utilizaría para cubrir las posibles suplencias. La designación de los tutores estaría a cargo de las Jefaturas Regionales y constaría de una duración de dos meses, con una carga de cuatro horas reloj, tres de ellas estarían destinadas al dictado de clase y una para la coordinación y seguimiento. Además, recibirían una retribución mensual equivalente a cuatro módulos durante dos meses por cada grupo en el que se desempeñaran, también recibieron asistencia técnica para trabajar los objetivos del plan. En cuanto al financiamiento, la PBA estableció un monto fijo de \$1.000 (mil) para gastos administrativos destinados a la implementación en cada una de las sedes.

Desde sus inicios, el programa tuvo una amplia convocatoria, tal y como señalaron las autoridades educativas nacionales de ese entonces, en el 2009 el Plan FinEs contaba con más de 200.000 inscriptxs y más de 70.000 egresadxs; estos resultados superaban los arrojados por las escuelas para adultos tradicionales, donde sólo terminaban el 20% de los inscriptos.⁴⁹ Este fue el punto inicial para comenzar una expansión del programa que volvería a poner en juego la necesidad de coordinación entre agencias del Estado Nacional, las jurisdicciones y el plano local para dar respuesta a las necesidades específicas de lxs jóvenes y adultxs y ofrecer una alternativa posible para ejercer su derecho de completar sus estudios obligatorios.

2.4. El Plan FinEs II y su implementación en la Provincia de Buenos Aires en el año 2011

Si bien la CFE 66/08 contemplaba la extensión del programa hasta el 2011, en octubre del 2010 a través de la Resolución 3520/10 de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCYE) se vinculó la ampliación del mismo con la suscripción de convenios entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Arbitta, 2007). Estos acuerdos articularon el Programa “Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja” (PRIST.AT) que impulsó la formación de cooperativas de trabajo destinadas a llevar a cabo proyectos de infraestructura de baja complejidad y labores vinculadas al saneamiento urbano en las principales ciudades del país, y el Plan FinEs, permitiendo la apertura de sedes y comisiones en instituciones y organizaciones sociales inscritas en nuevos territorios, donde los cooperativistas llevan a cabo sus actividades diarias.

⁴⁹ Debido a la falta de disponibilidad de datos sobre la cobertura del Plan FinEs, se hizo uso de informaciones proporcionadas en publicaciones periodísticas de un diario argentino que contenían declaraciones del ex Ministro de Educación, Alberto Sileoni. Disponibles en: <https://www.lanacion.com.ar/cultura/sileoni-hay-que-terminar-con-la-rigidez-del-secundario-nid1154658/Recuperado> el 23 de abril del 2024.

Las autoridades nacionales señalaban que al momento en el que surgió el PRIST.AT como programa de ingreso social en el año 2009, se decidió que al año siguiente todos los beneficiarios que no habían terminado su colegio primario o secundario tenían que hacerlo.⁵⁰ Este enfoque integrado no solo posibilitó la oferta de oportunidades educativas para aquellos que no habían culminado sus estudios obligatorios, sino que también estableció una conexión entre la formación académica y la participación en cooperativas de trabajo. De esta manera, se contribuyó al desarrollo social y laboral de los beneficiarios del PRIST-AT. La coordinación efectiva entre los ministerios y la implementación a nivel local evidencian la importancia de abordar de manera integral tanto las necesidades educativas como laborales de la población. Para ello, fue necesario el trabajo intersectorial entre el Ministerio de Educación de la Nación, la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) de la Provincia de Buenos Aires y el Ministerio de Desarrollo Social (la Coordinación de Formación para el Programa Ingreso Social con Trabajo) de la Nación. Desde la perspectiva de la modalidad de la Educación Para Jóvenes y Adultos, el Programa también rescata y continúa la tradición de “intersectorialidad” propia de su configuración institucional y de sus dinámicas de expansión, a diferencia de otras modalidades del sistema educativo (De La Fare, Rovelli, Atairo; 2016).

Es así que la Resolución 3520/10 estableció oficialmente la extensión del programa a jóvenes, adultxs y adultxs mayores desde los 18 años que no cumplieron la educación secundaria en el Plan FINES SECUNDARIA de la Provincia de Buenos Aires, conocido como Plan FinEs II, que se sumaba al Plan FinEs Primaria, ya implementado durante el 2009, cuyos destinatarios eran las personas mayores de 18 años incorporadas a las Cooperativas de “Argentina Trabaja” y aquellas entidades gremiales que nucleaban a los trabajadores organizados.

FinEs II se constituye como una alternativa diseñada en dos cuatrimestres por año, correspondientes al 1º, 2º y 3º año del Plan de estudios de los CENS, en las orientaciones de Ciencias Sociales, Gestión y Administración. La primera orientación incluyó para el primer año materias como Lengua y literatura, Biología, inglés, Informática, Matemática, Sociología, Psicología, con una cursada de 3 horas cátedra, y Educación cívica y una materia especializada con una carga horaria de 2 horas; el segundo año se sumaba a la currícula materias como Física, Ciencias Políticas y Metodología de investigación; en el tercer y último año Problemática social

⁵⁰ Sitio Oficial Cristina Fernández de Kirchner “Entregamos los certificados del plan FinEs” (25 de julio del 2013) Recuperado de <https://www.cfkargentina.com/cristina-certificados-plan-fines/>, el 23 de abril del 2024.

contemporánea, Química y Comunicación y medios. En cuanto a la orientación de Gestión y Administración, cumple con el mismo tronco común de Ciencias Sociales introduciendo materias específicas como Contabilidad, Organización y administración de empresas, Derecho y Legislación Impositiva.⁵¹

Las comisiones de esta nueva modalidad agrupaban entre 12 y 20 estudiantes, que debían cursar de manera flexible hasta dos bloques de materias por cuatrimestre de manera presencial, asistiendo entre dos y cuatro días por semana en la sede elegida según su disponibilidad horaria en el rango horario más conveniente de acuerdo a la disponibilidad. De esta forma, el régimen académico del Plan Fines II asumió una cierta flexibilidad al establecer un 75% de asistencia obligatoria en la mayoría de los casos, tramitada directamente en la relación docente-alumno; estrategias pedagógicas que permitieran compensar las ausencias justificadas de los estudiantes; la aprobación de cinco materias cuatrimestrales durante tres años y la posibilidad de elegir turnos de mañana, tarde y noche (De La Fare, Rovelli, Atairo: 2016). Por otra parte, si un estudiante adeudaba materias no repetía el año, sino que en el siguiente cuatrimestre se agregó un día u horas extra de cursada para recuperar la/s materia/s que adeuda, para evitar que se retrasara o abandonara sus estudios.

A estas disposiciones, que buscaban vincular la oportunidad de completar los estudios en paralelo a las obligaciones familiares y laborales, se sumaron otras cuestiones como la posibilidad de que las madres y los padres pudieran asistir a clase con sus hijos, la nueva disposición de las sedes que permitía un mayor acceso a los sectores excluidos de la escuela media tradicional por su presencia en los barrios periféricos, en entornos escolares y extraescolares. Esta ventaja que resultaba de acercar las sedes al territorio de los estudiantes tuvo una contrapartida en cuanto a la infraestructura, ya que las sedes que se abrían en espacios sindicales, sociedades de fomento, espacios prestados por iglesia y demás, no contaban con elementos básicos como un pizarrón, bancos con mesa para los estudiantes, televisores, proyectores o computadoras para utilizar material audiovisual. Estas circunstancias hacían que tanto los docentes como los estudiantes debieran apelar a su buena voluntad y creatividad para el desarrollo de las clases. No obstante, esta territorialización del programa junto a la flexibilidad horaria, permitió que ni la distancia ni los tiempos acotados que ofrecían los CENS y otros dispositivos de la Educación para Jóvenes y Adultos conformasen obstáculos a la hora de garantizar la educación, lo que, en consonancia con De La Fare, Rovelli y Airo (2016), nos lleva a afirmar que, a pesar de las dificultades, estos cambios

⁵¹ Resolución 3520/10 cf. www.infoleg.gob.ar

en el formato del programa facilitaron la permanencia y la terminalidad de los estudios de lxs estudiantes.

En base a estas características, Burgos (2016) identifica tres innovaciones en la implementación del Plan FinEs II: los tiempos escolares, los espacios escolares, y el papel del referente y docentes. La primera innovación hace referencia a que “el tiempo se convierte en una variable principal a atender en los esfuerzos para mejorar las oportunidades educativas de los jóvenes y adultos” (Burgos, 2016: p.11). Esto, como ya mencionamos, se ve reflejado en el régimen de asistencia flexible y en la amplia oferta horaria del programa de menor carga y frecuencia que la de los CENS. También es importante mencionar que lxs estudiantes podían ingresar en primero, segundo o tercer año, según el régimen de correspondencias de materias aprobadas en la trayectoria escolar previa. El autor recupera la voz de una coordinadora que afirmó que “una característica interesante del FinEs es que es más libre” (p.12) ya que busca adaptarse a las necesidades de los estudiantes y así garantizar una oferta a la que puedan asistir. En efecto, para quienes provienen de sectores populares es fundamental que el proceso de enseñanza-aprendizaje no obstaculice las obligaciones familiares y laborales para lograr la permanencia y el sostenimiento de la cursada. La innovación de los espacios escolares, para sumar a lo anteriormente dicho, imprime en el programa una impronta barrial que permite un mayor acceso por su cercanía. Así mismo, la flexibilidad de las sedes construye un clima de trabajo distinto al de la escuela; esto permite recuperar valores como la solidaridad y compañerismo como claves para la conformación de grupos de estudio en un espacio que les resulta más familiar que las aulas tradicionales. Es aquí donde encontramos un vínculo indispensable entre el programa y el territorio. Según Miguez (2020) las experiencias normativas se arraigan en territorios que no se reducen a espacios geográficos, sino que generan en los sujetos un sentimiento de pertenencia e identidad. No es lo mismo, para alguien que busca volver a estudiar, cursar y habitar un espacio que le es familiar dentro de su barrio, que hacerlo en una escuela tradicional, de donde fue previamente excluido.

Estas sedes se constituían como espacios en movimiento, conectados con otros espacios barriales. Fue así que el Plan FinEs funcionó en escuelas, sociedades de fomento, clubes, merenderos, iglesias, fábricas, polos productivos y otros lugares de trabajo (Miguez, 2020: p.55).

Es así que el Plan FinEs “se inserta en una experiencia de acceso a la educación en el marco de una propuesta “territorializada” (Casals, 2019: pág. 179) ya que se trata de un programa educativo que se instala en el interior de barrios, donde la oferta educativa suele ser reducida, y, además, es llevado adelante por una gestión asociada

entre el Estado y las organizaciones sociales locales, cuyas acciones y lazos son configurados según las características de cada territorio.

Finalmente, para explicar la innovación en el papel del referente y docentes, Burgos (2016) define a los referentes como:

Una figura creada para el Plan FinEs, y desarrolla una función directa en los barrios para garantizar la búsqueda y apertura de sedes, convocatoria a los estudiantes, reclamar o prever los materiales e insumos para el desarrollo de las clases, realizar el seguimiento de la cobertura a los cargos docentes, realizar el trabajo organizativo y administrativo que demanda reunir y clasificar documentación de los estudiantes y avalar el correcto circuito administrativo para que al finalizar los estudios se pueda extender la certificación, y atender situaciones conflictivas entre estudiantes, y entre estudiantes y docentes (Burgos, 2016: pp. 14-15)

Estos actores, que son personajes identificables dentro de los barrios y tienen un vínculo con los vecinos, oficiaron de interlocutores entre las sedes en las que se inscriben y las autoridades locales del programa. Muchas veces, son los encargados de garantizar la disponibilidad del espacio para el dictado de clases, de recibir a los docentes y estudiantes durante la cursada e incluso desempeñan tareas administrativas (Casals, 2019). Los referentes conforman un grupo heterogéneo donde conviven estudiantes, militantes políticos, líderes barriales entre otros; los mismos no perciben contraprestación monetaria, no obtienen ningún tipo de beca para el traslado, fotocopias ni telefonía. La situación de los docentes tampoco está muy lejos de esta realidad, ya que reciben un salario equivalente al cargo de Profesor de Secundaria y son elegidos con contratos precarios de cuatro meses de duración. Más allá de estas cuestiones, Burgos (2016) señala que los testimonios recogidos comparten una incidencia positiva en el trabajo de los docentes que va más allá de lo curricular, al crear lazos de confianza para reflexionar sobre problemáticas de la vida cotidiana.

La multiplicidad de actores que influyen en el proceso de implementación del Plan FinEs II da cuenta de cómo el Estado nacional asume su carácter de garante del derecho a la educación, financiando los gastos operativos de las escuelas-sedes y el pago de los salarios docentes (estipulados en horas cátedras semanales) realizando capacitaciones para los equipos provinciales, promoviendo la colaboración con los ministerios jurisdiccionales de la apertura de sedes y de seguimiento y evaluación del Plan. El formato de gestión también combina la descentralización con la ampliación de la autonomía local, ya que los ministerios de educación jurisdiccionales son los

encargados de fijar las sedes y gastos operativos; lo mismo sucede con el gobierno municipal que define los requisitos de los referentes que coordinan el trabajo en las sedes, una vez que la Inspección distrital da la apertura de los centros. De esta forma, se desarrolló una operativa de estado “transversal” que rompió con la lógica clásica de los comportamientos fijos y aislados del plano nacional-subnacional como un sistema de gestión exclusiva a través de una articulación horizontal de los componentes (De La Fare, Rovelli, Atairo, 2016).

A través de la coordinación entre diversos actores, el Plan FinEs continuó su expansión. En el contexto de la Provincia de Buenos Aires, la Resolución 444/12 de la DGCyE, emitida en abril de 2012, formalizó la extensión de los beneficiarios del programa a todos los jóvenes y adultos mayores de 18 años que no hayan iniciado o completado sus estudios. Esta nueva normativa dio origen al "Plan Provincial de Finalización de Estudios Obligatorios Educación Primaria", dirigido a todxs lxs jóvenes y adultos alfabetizados mayores de 18 años que no hubieran concluido la educación primaria. Su objetivo era la obtención de la certificación del nivel primario emitida por la Escuela de Educación Para Adultos, así como el ingreso al nivel secundario de adultos.⁵² La novedad que introdujo esta nueva normativa fue la posibilidad de que todxs lxs ciudadanxs de la Provincia de Buenos Aires accedan a la posibilidad de terminar la escuela primaria a partir de este programa, que hasta entonces sólo alcanzaba a los beneficiarios del Programa “Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja” (PRIST.AT)

En paralelo, el "Plan Provincial de Finalización de Estudios Obligatorios Secundaria" se orientó hacia jóvenes, adultos y adultos mayores que hubiesen experimentado diversas trayectorias escolares y requirieran modelos de organización educativa con garantía de inclusión, permanencia y finalización de los estudios secundarios. Las sedes educativas se establecieron tanto en Escuelas de Educación Primaria para Adultos como en escuelas de educación secundaria, abarcando espacios de organismos estatales, organizaciones gremiales, empresariales, universidades, ONG y agrupaciones diversas. Esta propuesta articuló tanto a aquellos que completaron el nivel secundario en modelos educativos obsoletos, como el formato polimodal, educación secundaria básica y el tercer ciclo de EGB, como a aquellos que cursaron en CENs y tenían materias pendientes para la obtención de sus diplomas o que abandonaron sus estudios, brindándoles la oportunidad de completar las materias pendientes con el objetivo de recuperar su escolaridad en el año inmediato superior.

⁵² Resolución 444/12 de la DGCyE cf. www.infoleg.gob.ar

En el año 2012 también se sancionó la disposición SEDGEyC 99/12 donde se reconocían los trayectos educativos ya recorridos y aprobados de lxs estudiantes, con independencia de la culminación del nivel completo. Tal disposición estipulaba cómo debían continuar la cursada en el plan según la tabla de equivalencia.⁵³ También se impulsaron programas sociales muy importantes como el PROG.ES.AR,⁵⁴ y el “Ellas Hacen” que entre sus líneas promovía la terminalidad de los estudios obligatorios.⁵⁵ Esto produjo una sustancial ampliación de la matrícula y la cobertura del Plan FinEs (Arbitta, 2017). En el documento oficial difundido por el Ministerio de Desarrollo Social en el 2014 para presentar el Primer informe de antecedentes, creación y primera etapa de *Ellas Hacen* como parte de *Argentina Trabaja*, revela una vulnerabilidad educativa muy importante en cuanto a sus integrantes, ya que el 16,6% de los titulares nunca asistió o completó los estudios primarios mientras que el 81% no terminó estudios secundarios. Sólo el 19% completó los niveles de educación formal. Fue a partir de esta situación que se propuso ofrecer la posibilidad de terminalidad educativa con modalidades efectivas y adecuadas a las particulares de los grupos destinatarios, un aspecto fundamental para la sostenibilidad.⁵⁶ El documento rescata la voz de una de las cooperativistas:

Para mí la educación es fundamental y es un orgullo poder estudiar, veo desde otra perspectiva la vida... yo también puedo... Con *Argentina Trabaja* recuperé mi dignidad y con *Argentina Enseña y Aprende*,⁵⁷ la libertad de la educación.⁵⁸

Reconociendo todas las dificultades que surgieron a raíz de la implementación del Plan FinEs II como alternativa extendida para que todxs lxs jóvenes y adultxs

⁵³ Disposición 99/12 de la DGCyE cf. www.infoleg.gob.ar

⁵⁴ El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar) es una política pública de ayuda económica para aquellas personas de 16 años en adelante que finalicen la educación obligatoria, continúen estudios superiores o se formen profesionalmente, garantizando condiciones igualitarias de acceso a la educación, la permanencia y el egreso. Recupero de <https://becasprogresar.educacion.gob.ar/> el 30 de abril del 2024.

⁵⁵ El programa Ellas Hacen fue una iniciativa enmarcada en el programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”. Estuvo destinada a 100 mil mujeres, para darles la oportunidad de formar parte de una cooperativa y trabajar para mejorar sus barrios, capacitarse, y terminar sus estudios primarios y/o secundarios. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/26387-el-plan-qellas-haceng-incluye-a-mujeres-en-estado-de-vulnerabilidad> el 30 de abril del 2024.

⁵⁶ Informe Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen difundido por el Ministerio de Desarrollo Social en abril de 2014.

⁵⁷ Argentina Trabaja, Enseña y Aprende fue una iniciativa lanzada por el Gobierno de la República Argentina en 2013, en colaboración con los Ministerios de Desarrollo Social y de Educación. Su objetivo era fortalecer la formación de los cooperativistas del programa de Ingreso Social con Trabajo, garantizando a ellos y a sus familias el acceso a la alfabetización y la posibilidad de completar sus estudios primarios o secundarios en sus propios barrios, sin límite de edad. Recuperado de <https://enaun.cancilleria.gob.ar/es/content/argentina-trabaja-ense%C3%B1a-y-aprende> el 30 de abril del 2024.

⁵⁸ Informe Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen difundido por el Ministerio de Desarrollo Social en abril de 2014. Recuperado de <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2014> el 30 de abril del 2024.

ciudadanxs argentinos pudieran finalizar sus estudios primarios y secundarios, nos interesa señalar que, los resultados que arroja dan cuenta de un éxito significativo. Fuentes oficiales afirmaron para el año 2014 que 430 mil argentinos pudieron terminar sus estudios primarios o secundarios gracias al programa. Con “Argentina Trabaja, enseña y aprende” en 2013 finalizaron sus estudios secundarios más de 20 mil personas y 100 mil continuaron cursando.⁵⁹

A pesar de contar con estos datos generales, De Luca (2022) señala la ausencia de datos sistemáticos oficiales suministrados por el Ministerio de Educación Nacional sobre la evolución de la matrícula y la cantidad de sedes del Plan FinEs, y responde a esto sistematizando datos provenientes de fuentes como los informes de Jefatura de Gabinete de ministros al Congreso de la Nación y de las Cuentas de Inversión Nacional. A partir de este trabajo, De Luca (2022) esquematiza que desde el año 2008 hasta el año 2011, 1.061.304 de personas se inscribieron al Plan FinEs, de ellos, 362.129 lograron egresar de 11.045 sedes donde trabajaban 86.419 tutores. En el 2013 la sistematización arroja un incremento en el Plan FinEs II (Secundaria) de 47.481 inscriptos y en el Plan FinEs II Primaria con 18.799 estudiantes. Ese mismo año, el Plan FinEs Deudores de materias (correspondiente al diseño anterior) contó con 181.363 inscriptos y 67.901 egresados, mientras que el Plan FinEs Deudores de Trayectorias obtuvo un total de 191.688 inscriptxs de lxs cuales 32.615 egresaron.⁶⁰ Hacia 2017, en la Provincia de Buenos Aires, la jurisdicción educativa más grande del país, la educación secundaria para adultos contaba con un total de 163.317 estudiantes, de los cuales casi el 83% estaban matriculados en el Plan Fines II. La autora afirma que entre 2008 y 2018 FinEs II siguió una trayectoria ascendente, alcanzando un gran dinamismo frente a la expansión de la modalidad tradicional, y lo mismo ocurrió con la ampliación de las sedes para la cursada. (De Luca, 2022: p.8).

Estos resultados responden a que el Plan FinEs, en todas sus formas y modalidades, no se constituye como un programa más dentro de la EDJA sino que está destinado a una población específica -lxs jovenés y adultxs vinculados al trabajo,- y que, como tal, busca articular a lxs estudiantes con su lugar de pertenencia y desarrollo social y productivo, retomando una tradición histórica de la EDJA al ofrecer una modalidad de cursada diferente de aquella que lxs expulsó de sus recorridos educativos anteriores (Esper, 2017). De esta forma, se instrumenta como una alternativa pedagógica que, más

⁵⁹ Sitio Oficial Casa Rosada “Educación, ciencia y tecnología”. Recuperado de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/346-educacion-ciencia-y-tecnologia> el 30 de abril del 2024.

⁶⁰ Tanto el Plan FinEs Deudores de materias como el Plan FinEs Deudores de Trayectorias corresponden al diseño propuesto inicialmente por la CFE 66/08, previo a la ampliación del programa.

allá de las dificultades previamente mencionadas, permite a aquellas personas interesadas en comenzar, continuar o finalizar sus trayectos educativos para mejorar sus oportunidades de crecimiento en el mundo laboral, para darle un ejemplo a sus hijos, para saldar una cuestión de realización personal o simplemente porque tienen derecho de hacerlo, en tanto pueden acceder a una oferta real, que contempla sus necesidades, ofreciendo cursadas flexibles, con distintas franjas horarias, en espacios que le son familiares y que están dentro de sus barrios, con un diseño de clase que invita a fomentar el compañerismo y el trabajo en equipo para aprender y enseñar mucho más de lo que se contempla en los módulos.

2.5. Consideraciones finales del capítulo

En este capítulo, hemos analizado la implementación del Plan FinEs II como parte de la Educación Permanente para Jóvenes y Adultos, cuyos antecedentes datan desde la década de los '60 hasta su consolidación como una modalidad dentro del Sistema Educativo Nacional a partir de la Ley de Educación Nacional (LEN) en 2006. Desde sus inicios en el siglo XX, la EPJA tuvo como objetivo brindar una respuesta a aquellos que no completaron sus estudios. A lo largo de la historia, destacamos iniciativas como el Programa Intensivo de Alfabetización y Educación de Adultos (PIAyEA) y la Campaña de Reactivación de Adultos para la Reconstrucción (CREAR), creadas en la década del '70. La interrupción de esta última por parte de la dictadura militar, provocó un deterioro en las escuelas para adultos.

La Ley Federal de Educación (LFE) de 1994 eliminó la educación para adultos como modalidad educativa, pero la LEN de 2006 la reincorporó, reconociendo su carácter "permanente". Además, la ley estableció la obligatoriedad de la escuela secundaria, asignando al Estado la responsabilidad de garantizar el acceso y la finalización de este nivel educativo. A partir de este enfoque, surgió la necesidad de crear alternativas que ofrezcan una opción diferente a los tiempos y espacios educativos convencionales, permitiendo a los estudiantes lograr una coexistencia efectiva entre sus espacios laborales, rutinas familiares y diversas responsabilidades, que difieren de las propias de quienes atraviesan su recorrido educativo durante la adolescencia.

A partir de las novedades introducidas por la LEN, en noviembre del 2007 se aprobaron los Lineamientos para un Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, que buscaban promover la inclusión educativa estableciendo la necesidad de crear servicios educativos que permitieran asegurar la permanencia de los estudiantes y la calidad educativa. Esta propuesta sería llevada a cabo a partir de un trabajo integral y articulado entre Nación, las jurisdicciones, ministerios y organismos gubernamentales,

organizaciones de la comunidad y actores del mundo de la producción y del trabajo. Como parte de estos esfuerzos, en 2008 se creó el Plan FinEs, aprobado por el CFE por la resolución N° 66/08, como una iniciativa nacional para la finalización de estudios secundarios que perseguía el objetivo de revertir la exclusión de la escuela secundaria.

En este punto definimos al Plan FinEs como una propuesta alternativa dentro de la Educación Permanente Para Jóvenes y Adultos, en tanto fue diseñado como una oferta diferente, no solo a la escuela secundaria tradicional sino también a la modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA), ofreciendo una modalidad de cursada distinta a la proporcionada por los Centros de Escolarización de Educación Secundaria para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ) y los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS). Estas alternativas pedagógicas se presentan como respuestas al sistema hegemónico que determina las funcionalidades de la educación, desempeñando un papel deconstructivo respecto a la lógica establecida como hegemónica. No se trata simplemente de negar o criticar el modelo predominante sino de ofrecer "una opción" que brinde la posibilidad de elección.

El surgimiento del Plan FinEs, en términos generales, se diferencia de la experiencia de los CENS o las escuelas para adultos al ofrecer una organización distinta del tiempo y del espacio de aprendizaje. Esto se logró a través de talleres, tutorías, clases de apoyo, distribución de material audiovisual y la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, creando un entorno de contención e inclusión educativa y social. Como mencionamos anteriormente, nos respaldamos en la propuesta de Viego (2015), De la Farre, Rovelli y Atairo (2016) Esper (2017), Lozano y Kurlat (2014) y Arbitta (2007) para considerar al Plan FinEs como una alternativa pedagógica, que no se opone ni busca imponerse o criticar a otros dispositivos de formación hegemónicos, sino que se trata de una política pública educativa que surge desde el Estado, contemplando las necesidades específicas del grupo al que está destinado. Su carácter de alternativa se refleja en las cursadas flexibles que se desarrollan en los espacios territoriales comunes de los ciudadanxs a lxs que se dirige este programa, para garantizar el acceso y la terminalidad del nivel medio.

Consideramos que el valor de estas alternativas se contrasta con los desafíos inherentes al formato convencional de la escuela, que obstaculiza la universalización de la educación al ser un sistema selectivo y expulsivo. El Estado, en su papel de garante del derecho al acceso, permanencia y egreso de todos los ciudadanos al nivel de educación obligatorio, debe desarrollar iniciativas que aborden las necesidades específicas de las poblaciones más vulnerables.

Para dar cuenta de estas cuestiones, analizamos la implementación del Plan FinEs desde sus inicios -conocido como Plan FinEs 1- hasta su extensión en el 2011 como resultado de convenios entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que llevaron a su articulación con el Programa "Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja" (PRIST.AT) facilitando la apertura de sedes en instituciones y organizaciones sociales en los territorios donde los cooperativistas desarrollan sus actividades diarias.

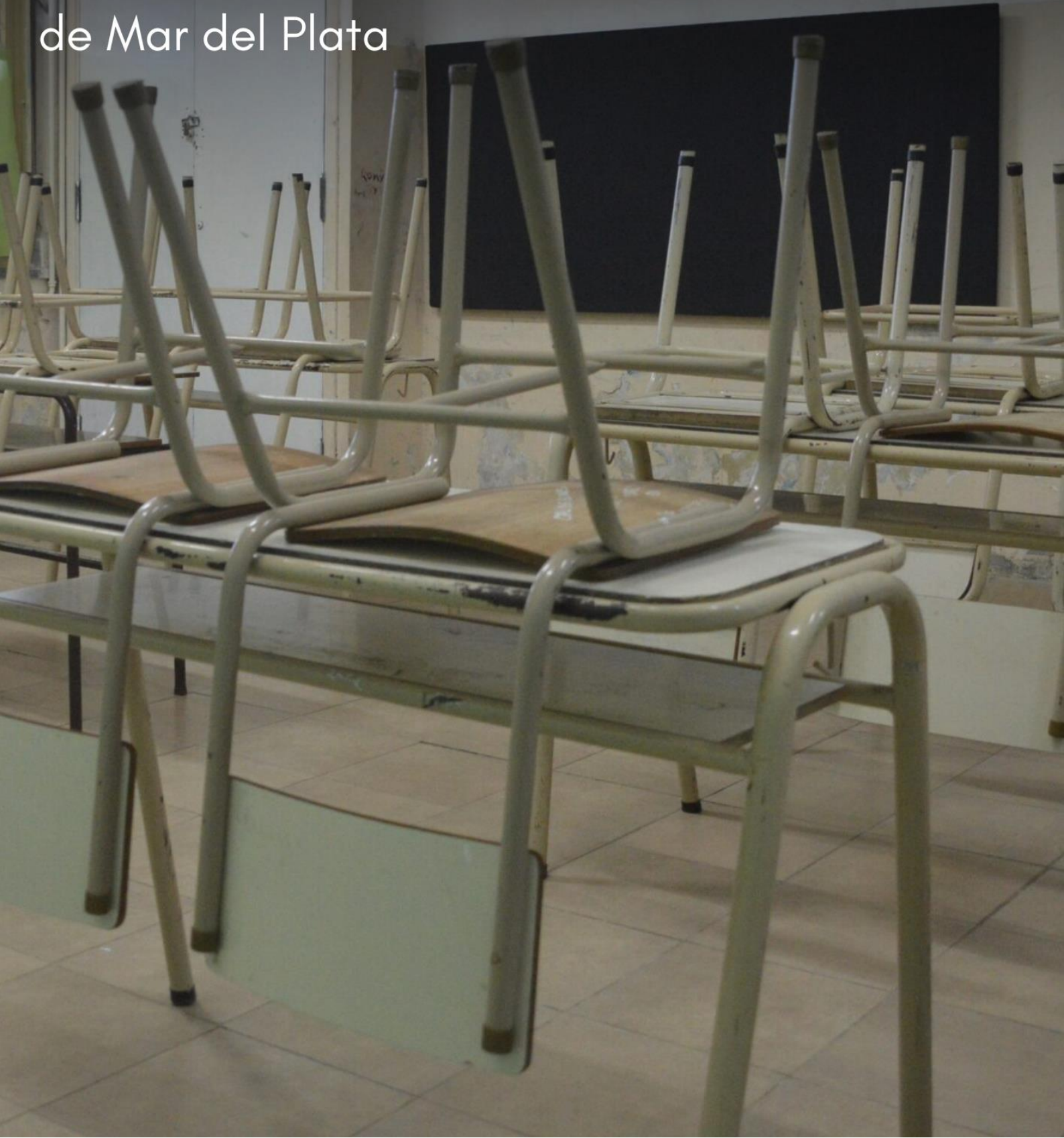
Desde la perspectiva de la Educación para Jóvenes y Adultos, el Plan FinEs refleja la tradición de "intersectorialidad" propia de su configuración institucional y dinámicas de expansión, en contraste con otras modalidades del sistema educativo. La Resolución 3520/10 oficializó la extensión del programa a jóvenes, adultxs y adultxs mayores desde los 18 años que no completaron la educación secundaria dentro de la Provincia de Buenos Aires. Esta política educativa representa una alternativa educativa organizada en dos cuatrimestres anuales, correspondientes a los primeros tres años del plan de estudios de los CENS, abarcando las orientaciones de Ciencias Sociales, Gestión y Administración con más de treinta materias con un régimen de cursada flexible que contempla de dos a cuatro días por semana y un 75% de asistencia obligatoria, con estrategias para compensar ausencias justificadas. El Plan FinEs II innova en tres aspectos según Burgos (2016): los tiempos escolares, los espacios escolares y el papel del referente y docentes. La flexibilidad temporal se refleja en la asistencia y la oferta horaria, adaptándose a las necesidades de los estudiantes. La territorialización del programa, con sedes cercanas, promueve un acceso amplio y un vínculo fundamental con el territorio. La figura del referente, desempeña funciones clave en el barrio, asegurando la apertura de sedes, el seguimiento de docentes y la resolución de conflictos, mientras que los docentes se involucran más allá de lo curricular, generando lazos de confianza con los estudiantes para reflexionar sobre problemáticas cotidianas. De esta manera, se establece como una alternativa pedagógica "territorializada" (Casals, 2019) que, a pesar de las dificultades mencionadas, brinda a aquellos interesados en iniciar, continuar o concluir sus recorridos educativos una oportunidad real para la culminación de sus estudios.

Reconociendo esta característica particular de la política educativa abordada, nos interesa profundizar en la multiplicidad de actores que influyen en su implementación y, específicamente, cómo éstos llevaron adelante el diseño del programa en el contexto de la pandemia por COVID-19. Durante 2020 y 2021, las dificultades previamente mencionadas del diseño del Plan FinEs se profundizaron debido al Aislamiento Social Preventivo Obligatorio y la irrupción de la virtualidad como

estrategia para la continuidad de las clases en todos los niveles educativos del sistema nacional. Esto afectó especialmente el acceso y la permanencia en la educación de jóvenes y adultos de sectores populares. En el próximo capítulo daremos respuesta a estas cuestiones a través de entrevistas semi abiertas realizadas a docentes, referentes, inspectorxs y autoridades que participaron del programa en la ciudad de Mar del Plata durante este periodo.

CAPÍTULO III

LOS DESAFÍOS EDUCATIVOS DE LA PANDEMIA
La implementación del Plan FinEs en la ciudad
de Mar del Plata



*CAPÍTULO III: LOS DESAFÍOS EDUCATIVOS DE LA PANDEMIA.
La implementación del Plan FinEs en la ciudad de Mar del Plata*

Fue increíble haber podido sostener estos grupos y a esta gente con esa meta pendiente durante un tiempo tan difícil y a través de recursos tan escasos, porque el Plan FinEs venía de una etapa desmantelada, había pasado por el gobierno de María Eugenia Vidal en la provincia y Mauricio Macri en la nación y hubo prácticamente que construir el plan de cero...los recursos eran escasos y fue muy valiente lo que se intentó hacer durante ese tiempo y la gente que se sentía motivada para estudiar. Realmente se logró construir comunidad a través de la virtualidad.

Entrevista realizada a Alfonsina Sidañez, Coordinadora Administrativa en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 22 de abril del 2024.

3. Capítulo III: Los desafíos educativos de la pandemia. La implementación del Plan FinEs en la ciudad de Mar del Plata

En el siguiente capítulo se abordará la cuestión principal que guió la investigación. Comenzamos estableciendo nuestro marco conceptual para dar cuenta de cómo se abordaría el análisis de la implementación del Plan FinEs como una política pública dentro del ámbito educativo, para luego definir y caracterizarla como una alternativa pedagógica para la Educación Permanente para Jóvenes y Adultos. Dicho esto, nos interesa profundizar en cómo este programa fue puesto en acción durante la pandemia en el Municipio de General Pueyrredón, siendo el cuarto distrito más grande de la Provincia de Buenos Aires, la jurisdicción educativa más grande del país.

El objetivo de este capítulo es reconstruir las medidas que se desarrollaron a partir de la implementación del Plan FinEs en la ciudad de Mar del Plata en el contexto de la pandemia,⁶¹ considerando las características propias del programa, su fuerte vínculo con el territorio y la población a la que está dirigido, y cómo estas cuestiones representaron un desafío a la hora de garantizar su continuidad y las trayectorias de los estudiantes. Para concretarlo, nos detendremos en las estrategias adoptadas por los burócratas de calle (Lipsky, 1976), los actores que funcionan como un nexo entre la sociedad y el Estado, desempeñando un rol sumamente importante en la implementación de las políticas públicas. Su papel se vuelve aún más significativo en la ejecución de una política educativa como lo es el Plan FinEs, donde confluyen diversas agencias de los distintos niveles de gobierno y actores de organizaciones de la sociedad civil. Consideramos que analizar este componente del proceso de implementación resulta especialmente relevante en el contexto de la pandemia, cuando el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO) impidió los encuentros presenciales en las aulas. Partiendo de esta premisa, recuperaremos los testimonios de inspectorxs, coordinadorxs y profesores partícipes del programa durante el 2020-2021.

Para ello, es necesario contextualizar la situación previa a la pandemia del plan FinEs en el periodo 2015-2019, durante la gestión de Cambiemos.⁶² En el año 2015, la llegada al poder de Mauricio Macri (Cambiemos) como Presidente de la Nación Argentina,⁶³ introdujo una nueva visión de la política y del funcionamiento de las

⁶¹ El recorte espacial que propone la tesina, surge a partir de la intención de brindar a la localidad de Mar del Plata -ciudad cabecera del cuarto distrito más grande de la Provincia de Buenos Aires- un aporte para el análisis del efecto que tuvo la pandemia sobre un eslabón muy importante del sistema educativo, como lo es la Educación Para Jóvenes y Adultos desarrollada a partir del Plan FinEs.

⁶² Cambiemos fue una coalición política nacional de Argentina, formada en 2015 para competir en las elecciones nacionales de ese año. Esta alianza surgió a partir del acuerdo entre la Coalición Cívica ARI, Propuesta Republicana, la Unión Cívica Radical y otras fuerzas políticas (Vommaro y Gené, 2017)

⁶³ Mauricio Macri nació en la ciudad de Tandil, provincia de Buenos Aires, el 8 de febrero de 1959. Hijo de Franco Macri, un empresario y ejecutivo de suma importancia, fundador del Grupo Socma (Sociedad Macri),

instituciones estatales, basada en un modelo liberal-republicano que perseguía como objetivo un cambio cultural para la política argentina, opuesto al modelo de gestión anterior, que se había extendido durante doce años (Vommaro y Gené, 2017). La entonces gobernadora de la provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal, se había hecho eco de esas transformaciones institucionales, y el Plan FinEs no fue la excepción. Las modificaciones para su implementación fueron tan sustanciales que, adelantamos aquí, el programa perdió una de sus características más importantes: el vínculo con el territorio, característica originaria del proyecto según mencionamos en el capítulo anterior. Esta situación se prolongó hasta el 10 de diciembre del 2019, cuando el Frente de Todos comenzó su mandato con Alberto Fernández a la cabeza del Poder Ejecutivo,⁶⁴ inaugurando una nueva etapa política en nuestro país que fue absolutamente atravesada por la llegada de la pandemia. La declaración de la emergencia sanitaria por parte de la OMS (Organización Mundial de la Salud) en marzo del 2020, encontró a una gestión que había recibido una coyuntura política fuertemente desarticulada y una situación económica crítica. El Poder Ejecutivo Nacional desplegó diferentes estrategias para evitar la propagación del virus y reducir el riesgo del contagio, siendo el pilar de estas medidas el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO) que confinó a lxs argentinx que no cumplían tareas esenciales dentro de sus hogares.⁶⁵ En lo que respecta a la Provincia de Buenos Aires y al Plan FinEs, según veremos, el gobernador Axel Kicillof debió enfrentarse a un doble desafío: volver a vincular el programa con el territorio -algo fundamental, siendo una alternativa pedagógica territorializada, como mencionamos en el capítulo anterior- en un contexto donde el encuentro presencial era imposible.

una de las corporaciones más grandes y diversificadas del país. En el año 2001, creó la Fundación Creer y Crecer, con la misión de trabajar en el desarrollo, diseño y ejecución de políticas públicas en la búsqueda de soluciones para los problemas de la Ciudad de Buenos Aires y de la República Argentina. En 2005 fundó el partido Propuesta Republicana y fue electo diputado nacional por la ciudad de Buenos Aires y en 2007 fue electo en segunda vuelta como jefe de Gobierno porteño, siendo reelegido en 2011. En 2015, se presenta como candidato a presidente por el Frente Cambiemos y gana las elecciones en instancia de balotaje contra Daniel Scioli, candidato del Frente Para la Victoria. Recuperado de <https://www.casarsada.gob.ar/el-presidente/biografia> el 3 de mayo del 2024.

⁶⁴ Alberto Fernández nació el 2 de abril de 1959 y se desempeña como abogado, profesor y político argentino. Fue jefe de Gabinete de Ministros entre 2003 y 2008 durante el gobierno de Néstor Kirchner y presidente de la Nación Argentina desde el 10 de diciembre de 2019. Recuperado de <https://periododesesiones.cepal.org/39/es/alberto-fernandez> el 3 de mayo del 2024.

⁶⁵ Según el artículo 6 del ARTÍCULO 6º Decreto 297/2020 quedaban exceptuadas del cumplimiento del “aislamiento social, preventivo y obligatorio” y de la prohibición de circular, las personas afectadas a las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia, según se detalla a continuación, y sus desplazamientos deberán limitarse al estricto cumplimiento de esas actividades y servicios. Dentro de estas actividades y servicios esenciales se incluía la personal de salud, fuerzas de seguridad y fuerzas armadas, autoridades superiores de los gobiernos nacional, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, personal de los servicios de justicia de turno, personas que deban asistir a otras o que deban atender una situación de fuerza mayor, entre otras.

Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320> el 3 de mayo del 2024.

En esta situación absolutamente inédita para nuestro país, el entonces Ministerio de Educación de la Nación estableció la necesidad de sostener el dictado de clases de todas las modalidades del Sistema Educativo Nacional, tal y como se establece en la Resolución 146/2020 que le da continuidad al Plan FinEs a nivel federal. Las plataformas de videoconferencias, las aulas virtuales y los chats de mensajería instantánea como *WhatsApp* y *Telegram* se constituyeron como los principales recursos para que las clases sigan su curso desde la virtualidad. Si bien esta estrategia permitió una rápida reorganización, también implicó introducir una nueva dificultad: el aumento de la brecha digital, es decir, la desigualdad que existe en cuanto a las posibilidades de acceso y de uso de la tecnología dentro de la población (Hamada, 2008).

Todas estas cuestiones, que confluyeron con la crisis económica, llevaron a las autoridades provinciales a diseñar estrategias para, por un lado, contener a lxs docentes que no habían podido adjudicar sus cargos dentro del Plan FinEs por la suspensión de los actos públicos, y por otro, reanudar las clases. Fue así que, durante los últimos días de agosto, mediante la Resolución conjunta 1458/2020 de la Dirección General de Cultura y Educación de Provincia de Buenos Aires, se establecieron los lineamientos para la continuidad del plan para los próximos tres años, y, específicamente, para el ciclo lectivo 2020 que se desarrollaría desde agosto hasta diciembre. La Región 19 -de la cual es parte la ciudad de Mar del Plata- dio a conocer mediante la Comunicación N° 01-20 el nuevo equipo regional y el plan de acción para el desarrollo de las clases a distancia, de manera virtual, respetando el ASPO.

El capítulo se desarrolla en tres apartados, empezando por el estado de situación previo a la pandemia del Plan FinEs, con el fin de contextualizar a qué se enfrentaba la nueva gestión al momento en que se declaró la pandemia por COVID-19. A su turno, abordaremos las políticas educativas que fueron implementadas para la continuidad de las clases de todas las modalidades del Sistema Educativo Nacional, y discutiremos sobre la forma en que el recurso de la virtualidad impactó en la profundización de la brecha digital, una desigualdad preexistente en nuestro país. Finalmente, en el tercer apartado nos focalizaremos en el caso local de Mar del Plata: en un primer momento, detallaremos qué pasó en los meses previos a la reglamentación provincial del programa y cómo se implementó el Plan FinEs a partir de los lineamientos provinciales. Luego, enfatizaremos en el rol de lxs burócratas de calle recuperando las experiencias de docentes y coordinadorxs entrevistadxs. Para este último apartado, utilizaremos fuentes

primarias construidas por nosotros mismos, las cuales nuclean una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas entre abril y julio del año 2024.⁶⁶

3.1. Estado de situación previo a la pandemia: la “herencia” de la gestión provincial de María Eugenia Vidal en el Plan FinEs II

Luego de dos mandatos consecutivos del Frente para la Victoria (FPV) encabezados por la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner, el 10 de diciembre de 2015 comenzó en Argentina la gestión de la coalición Cambiemos, liderada por Mauricio Macri como presidente. Cambiemos se constituyó como una nueva alianza electoral que logró unificar a la mayor parte de las fuerzas políticas no peronistas, en su mayoría de centro-derecha, y su llegada al poder marcó una serie de hitos en la política argentina (Vommaro y Gené, 2017).

Como primera novedad encontramos el triunfo de un candidato que no pertenecía ni al Partido Justicialista ni a la Unión Cívica Radical, lo que significaba la posibilidad de fortalecimiento de una nueva fuerza política en el país.⁶⁷ Este resultado marcó ciertas expectativas de cambio político, ya que Mauricio Macri proponía construir una nueva normalidad basada en la concepción política republicana-liberal y un programa económico-social de modernización de la gestión. De este modo, Cambiemos recuperó una agenda marcada por una nueva visión de las instituciones del Estado y su funcionamiento, basando su política antikirchnerista en “un cambio cultural” de carácter “refundacional” que denunciaba fuertemente la corrupción gubernamental (Vommaro y Gené, 2017; p.3).

María Eugenia Vidal,⁶⁸ electa gobernadora de la provincia de Buenos Aires por la misma coalición, hizo propia esta búsqueda de una impronta liberal-republicana para la administración pública y las políticas públicas durante su gestión. En consonancia con esta transformación, la implementación del Plan FinEs II en la Provincia de Buenos Aires atravesó cambios sustanciales a partir del año 2017, dirigidos a atenuar las críticas que lo ligaban a “un simple modelo de intervención política”.⁶⁹ Esta reforma operatoria

⁶⁶ Los nombres y detalles de los cargos figuran en el anexo de esta tesina.

⁶⁷ Un candidato que, además, había construido su propia fuerza política Propuesta Republicana (PRO) la cual ya se había consolidado a nivel local con su gestión de gobierno en la Ciudad de Buenos Aires (Vommaro y Gené, 2017)

⁶⁸ María Eugenia Vidal nació el 8 de septiembre de 1973 en Buenos Aires. Es licenciada en Ciencias Políticas, egresada de la Universidad Católica Argentina (UCA). Cumplió tareas en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y en el Programa de Atención Médica Integral (PAMI). Se desempeñó como vicejefa de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el segundo mandato de Mauricio Macri y como gobernadora de la provincia de Buenos Aires desde el 2015 hasta el 2019. Recuperado de <https://buenosaires.gob.ar/maria-eugenia-vidal> el 3 de mayo del 2024.

⁶⁹ Investigación Evaluativa del Plan Fines 2 del Ministerio de Educación (2018) Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_fines_web_0.pdf, el día 3 de mayo del 2024.

persiguió tres principios orientadores: en primer lugar, se definió que las comisiones eran extensiones de los CENS en el territorio y estaban formalmente bajo su autoridad.⁷⁰ En segundo lugar, se planteó la transformación del programa denominado “socioeducativo” a uno “educativo” incrementando los requisitos internos del mismo.⁷¹ Finalmente, se estableció la adopción de un nuevo objetivo referido a la “calidad” del programa. Estas directrices se apoyaban en la consideración de las reticencias y recelos difundidos por algunos medios de prensa sobre el Plan FinEs II, donde denunciaban un “adoctrinamiento político” y “baja calidad educativa” justificado por la influencia de los movimientos sociales y por los puestos docentes ocupados por “militantes” sociales y políticos.⁷²

Este proceso se desarrolló a partir de dos líneas de acción sobre las que profundizaremos a continuación. La primera de ellas fue encauzada por la Resolución 115/16 de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) que introducía una novedad en cuanto a la designación de docentes, y la Resolución 713/17 que determinó la continuidad al Plan FinEs en la Provincia de Buenos Aires, en el marco del “Plan de Finalización de Estudios Obligatorios - FinEs” ofreciendo tres modalidades: FinEs Trayecto Secundario, FinEs Trayecto Primaria, FinEs Deudores de materias. La segunda línea, por su parte, introdujo una reforma administrativa impulsada desde la Dirección de Adultos en la Provincia de Buenos Aires.

La Resolución 115/16 sustituyó el marco reglamentario de la 3520/10 para la designación de docentes. En un principio, las sedes proponían a los docentes a partir de la presentación de proyectos pedagógicos teniendo en cuenta diferentes factores como la continuidad, la disponibilidad de espacio y tiempo, la particularidad de la sede y el compromiso pedagógico ante las excepcionalidades de las mismas (Abalos, 2021). A partir de la Resolución 115/16 los docentes debían inscribirse en los nuevos Listados 1, 2 y 3 donde las horas se distribuían según el porcentaje de puntos de cada caso particular.⁷³

Esta nueva resolución, sin tener en cuenta estos factores, llevó a deteriorar el Plan en el ámbito educativo y también social. Nuevos docentes con

⁷⁰ La nueva gestión provincial consideraba que era necesario establecer los roles que debían cumplir cada una de las partes involucradas en la implementación del programa. Por esta razón, desvincularon a los sindicatos, grupos sociales, movimientos sociales, ONGs, y los agentes Desarrollo Social, de las tareas administrativas y pedagógicas, de las que ahora se ocupaban exclusivamente los CENS.

⁷¹ Nos referimos al incremento de las horas y días de clase, a la implementación de Adultos 3.0 y a los nuevos requisitos para la asignación de lxs docentes.

⁷² Investigación Evaluativa del Plan Fines 2 del Ministerio de Educación (2018) Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_fines_web_0.pdf, el 3 de mayo del 2024.

⁷³ Resolución 115/16 de la DGCyE cf. www.infoleg.gob.ar

nuevas características comenzaron a tomar las horas que hasta el año anterior pertenecían a docentes propuestos por cada sede (...) El cambio, significó también un cuerpo docente mayormente constituido por perspectivas tradicionales hegemónicas de la educación (Abalos 2021; p.17).

Por su parte, la Resolución 713/17 dejó sin efecto las resoluciones anteriores, 444/12⁷⁴ y 1/15⁷⁵, y las partes pertinentes de la resolución 3520/10 inherentes a las horas de clase y a los docentes. Este nuevo plan de acción contemplaba un aumento en la carga horaria con un total de 18 horas cátedra, agregando un día más de cursada a la propuesta original para la línea “Trayecto Secundario” y determinó un mínimo de 15 alumnxs para la apertura de comisiones. Del mismo modo, introdujo modificaciones en los métodos de evaluación y asistencia para las tres modalidades, donde lxs estudiantes debían presentar, a lo largo de las tutorías, dos trabajos prácticos obligatorios y aprobar un trabajo de integración de conocimientos para acreditar cada materia. En cuanto a la asistencia, se estableció un 75% de asistencia obligatoria en consonancia con las condiciones establecidas para completar el nivel obligatorio en todos los diseños del sistema educativo.⁷⁶

A su turno, la segunda línea de acción introdujo cambios administrativos sustanciales para el programa, entre ellos un viraje a la virtualidad. Se movilizaron las bases de inscripción y consultas dentro del territorio hacia la plataforma virtual Adultos 3.0. definida - según el portal oficial de la Provincia de Buenos Aires (ABC)- como una “plataforma web simple y al alcance de todos” donde lxs interesadxs podían encontrar las distintas ofertas de la modalidad de cada distrito y podían realizar la preinscripción online en la Ventanilla Única Digital (VUD).⁷⁷

La Comunicación N°2 del 2018 ratificó esta nueva forma de vincular a lxs alumnxs y potenciales ingresantes con el programa, introduciendo un nuevo instrumento: las Bocas Únicas Distritales (BUD). Se trataba de espacios de atención y orientación para los trámites de matriculación personal, ubicados en los centros de atención de la Educación de Adultos, con horario fijo y ampliado para orientar a los mayores de 18 años con respecto a toda la oferta educativa de la modalidad que se

⁷⁴ Esta resolución determinó los lineamientos para la implementación del Plan FinEs 2 en la Provincia de Buenos Aires, resolución 444/12 de la DGCyE cf. www.infoleg.gob.ar

⁷⁵ La Resolución 1/15 establece la continuidad del Plan Nacional FinEs en la jurisdicción a partir de lo dictado en la resolución 444/12. Fuente: Resolución 1/15 de la DGCyE cf. www.infoleg.gob.a

⁷⁶ Resolución 713/17 de la DGCyE cf. www.infoleg.gob.ar

⁷⁷ Recuperado de <https://abc2.abc.gob.ar/adultos-30-mas-y-mejores-oportunidades-para-terminar-tus-estudios>

desarrolla en su localidad de residencia (Voria y Miguez, 2019). Desde entonces, las inscripciones al programa serían recibidas por las BUD, los CENS y espacios autorizados por la Coordinación Regional y la Inspección de la Modalidad, donde se centralizó la información de lxs estudiantes. Estos nuevos dispositivos marcaron un cambio rotundo en la territorialidad del programa suplantando el recorrido barrial puerta a puerta que realizaban lxs coordinadorxs y profesorxs para inscribir a lxs vecinxs. Como consecuencia, muchxs estudiantes fueron derivados a sedes lejanas, debido a un desconocimiento de sus lugares de pertenencia (Abalos, 2021).

En la versión final del informe de Investigación Evaluativa del Plan FinEs 2 del Ministerio de Educación, publicado a inicios del año 2018, se destaca que estos cambios implicaron el desplazamiento y la pérdida de centralidad y de los grupos y personas responsables de la gestión del plan en el territorio “vinculados a movimientos sociales y políticos de base local que reportaban a líderes provinciales y nacionales”.⁷⁸ Otra de las particularidades que destaca el documento sobre la innovación iniciada en el segundo semestre de 2017 según la Resolución N° 713/7 es el incremento de los días de clase y las horas por espacio curricular, con el fin de reforzar la carga horaria y de acercar la estructura al sistema y los cursos a los formatos escolares tradicionales, sin abandonar los principios orientados de carácter social y comunitario del plan.⁷⁹

En el período 2016-2019, “Despolitizar el FinEs” era la consigna y con esa premisa se buscó eliminar ese “intermediario” territorial que articulaba muchas veces entre el docente y el estudiante: el referente de sede. Ese “puente” entre ambos es parte inherente y necesaria para la creación de las sedes, su sostenimiento y el acompañamiento a los y las estudiantes. La intención fue quitar “la política” en la educación que representaban los y las referentes que, en muchos casos, eran quienes explicaban la necesidad de este tipo de políticas públicas de inclusión educativa y, por lo tanto, la importancia de valorar un proyecto político que lo había impulsado o aquellos que lo sostendrían (Abalos 2021, p.19).

Hasta aquí hemos reconstruido el estado de situación del Plan FinEs en el periodo 2015-2019. Esta impronta política se extendió hasta el 10 de diciembre de 2019, cuando Argentina inició un nuevo periodo de transición después de cuatro años de la administración de Cambiemos, dando paso a la asunción de la fórmula encabezada por

⁷⁸ Investigación Evaluativa del Plan Fines 2 del Ministerio de Educación (2018) Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_fines_web_0.pdf el 7 de mayo del 2024.

⁷⁹ Investigación Evaluativa del Plan Fines 2 del Ministerio de Educación (2018) Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_fines_web_0.pdf el 7 de mayo del 2024.

Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner representando al Frente de Todos (2019-2023),⁸⁰ y de Axel Kicillof como gobernador de la Provincia de Buenos Aires desde el mismo espacio político.⁸¹ El análisis realizado hasta aquí pretendió dar a conocer el estado de situación que encontró a Kicillof a la cabeza de la provincia, en el periodo previo al que nos abocamos en esta investigación: el ASPO durante la pandemia por COVID-19. De acuerdo a lo que se desprende de dicho análisis, lo que encontramos en esta antesala es una “despolitización del FinEs” (Abalos, 2021) como premisa de las modificaciones que transitó el programa durante el periodo 2016-2019, las cuales buscaron eliminar las figuras de los referentes de las sedes en los territorios y su rol de intermediario entre docentes y alumnxs, una parte otrora clave para la creación de las sedes en los barrios, de su sostenimiento y del acompañamiento a lxs estudiantes.

Estas transformaciones en la implementación del programa generaron un cambio en su impronta como alternativa pedagógica, donde el Estado se posicionaba como garante del derecho a la educación, brindando una oferta distinta a la de los CENS y Escuelas para Adultos, con una cursada flexible, dictada por profesores y maestros que en muchos casos tenían un vínculo previo con el territorio. Los nuevos métodos de designación de lxs docentes, el aumento de los días y horas de clases, la determinación del 75% de asistencia, la reconfiguración territorial y el viraje hacia la virtualidad para los trámites de preinscripción, dan cuenta de cómo, poco a poco, fue perdiendo su identidad para asemejarse a los dispositivos de enseñanza y aprendizajes hegemónicos, los mismos que habían expulsado a sus propios estudiantes.

En el próximo apartado daremos cuenta de cómo la nueva gestión debió sortear esta situación, en un contexto que, además de contar con una complejidad propia debido a la crítica situación económica que atravesaba el país,⁸² se vio atravesado por la

⁸⁰ Cristina Fernández nació el 19 de febrero de 1953 en la ciudad de La Plata. En 1989 fue electa Diputada Provincial en la provincia de Santa Cruz, cargo para el que fue reelecta en 1993 y 1995. En la Cámara baja santacruceña ocupó el cargo de Presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales, Poderes y Reglamentos y fue electa Vicepresidenta 1ª del cuerpo legislativo en 1990. En las elecciones legislativas del 23 de octubre de 2005 fue elegida senadora de la provincia de Buenos Aires por el Frente para la Victoria y el 28 de octubre de 2007 se consagró como la primera presidenta electa de la República Argentina, al vencer en primera vuelta con el 45,29% de los votos positivos. El 10 de diciembre de ese año asumió la primera magistratura, sucediendo a su esposo Néstor Kirchner. Recuperado de <https://www.cfkargentina.com/biografia-de-cristina-fernandez-de-kirchner/> el 7 de mayo del 2024.

⁸¹ Axel Kicillof nació el 25 de septiembre de 1971, es un economista y político argentino. Desde el 11 de diciembre de 2019 es el gobernador de la provincia de Buenos Aires por la coalición Frente de Todos. Anteriormente ejerció como ministro de Economía de la Nación Argentina entre 2013 y 2015. Además, se desempeñó como diputado nacional por la Ciudad de Buenos Aires entre 2015 y 2019. En el año 2019 fue electo como Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, y fue reelegido en las elecciones del 2023. Recuperado de <https://eleconomista.com.ar/tags/axel-kicillof-t288> el 7 de mayo del 2024.

⁸² Durante este periodo se llevaron a cabo una serie de medidas económicas que dieron como resultado una burbuja crediticia entre el 2016 y el 2017, generando un aumento en el endeudamiento público y privado. El principal objetivo de este plan económico se concretó el 20 de junio del año 2018 cuando Argentina obtuvo un acuerdo con el FMI. Se trataba de un contrato de derecho de giro (*stand by*) que suponía un desembolso inicial, seguido de una serie de erogaciones posteriores, condicionados a la

irrupción de la pandemia por COVID-19. Las medidas de seguridad adoptadas por el nuevo presidente Alberto Fernández, que llevaba tan solo tres meses de mandato cuando se desató la crisis sanitaria, llevaron a la reconfiguración de todo el sistema educativo, que unificó sus esfuerzos para garantizar la permanencia de lxs estudiantes de todos sus niveles ante la imposibilidad de la presencialidad.

3.2. Políticas educativas en pandemia: la virtualidad como recurso para la continuidad de las clases y su impacto en la brecha digital

El domingo 15 de marzo del año 2020 el presidente Alberto Fernández anunció en conferencia de prensa la suspensión del dictado de clases presenciales en los niveles inicial, primario y secundario en todas sus modalidades e institutos de educación superior, a partir del día siguiente y por dos semanas consecutivas, como consecuencia de la pandemia declarada por la OMS a raíz del Coronavirus (COVID-19). Si bien las instituciones permanecerían abiertas para contener a aquellos sectores vulnerables que no podían prescindir de su asistencia alimentaria, las aulas no estarían disponibles para el encuentro con lxs estudiantes con el fin de resguardar la salud de la población y evitar la transmisión del coronavirus SARS-CoV-2, cuya propagación se había expandido hacia todo el mundo en un rápido y vertiginoso lapso de cuatro meses.⁸³

Al día siguiente el Ministerio de Educación presentó el programa “Seguimos Educando” cuyo objetivo era colaborar con las condiciones para la continuidad de las actividades de enseñanza en el sistema educativo nacional a través de un sistema multiplataforma.⁸⁴ Bajo esta premisa se creó el portal “seguimoseducando.gob.ar” (Resolución 106/2020) que en sus primeras líneas afirmaba:

Asumiendo que el rol de la escuela resulta irremplazable, pero entendiendo que, en este excepcional contexto, resulta necesario llevar adelante para hacer efectivo el derecho a la educación, un programa que facilite el acceso

modificación de las políticas económicas que el FMI identificaba como ineficientes y al cumplimiento de distintas metas cuantitativas acordadas entre el gobierno y la entidad monetaria. El monto inicial fue 15.000 millones de dólares acreditados inmediatamente. Los 35.000 millones de dólares restantes quedarían disponibles pero supeditados a los exámenes trimestrales del directorio ejecutivo. Los proyectos que el FMI tenía para estos acuerdos se centraban en una reducción del gasto público (para reducir la inflación) y de los gastos laborales (para incentivar la inversión extranjera). Esto tuvo efectos catastróficos sobre la actividad productiva, que llevaron al crecimiento del desempleo y al cierre de muchas empresas (Toftum y Triador, 2020).

⁸³ Sitio [Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar) (15 de marzo de 2020) “Coronavirus: Suspensión de clases presenciales 14 días consecutivos a partir del 16 de marzo” Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/coronavirus-suspension-de-clases-presenciales-14-dias-consecutivos-partir-del-16-de-marzo> el 7 de mayo del 2024.

⁸⁴ Sitio [Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar) (16 de marzo de 2020) “El Ministerio de Educación presentó el programa Seguimos Educando” Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-educacion-presento-el-programa-seguimos-educando> el día 7 de mayo del 2024.

a contenidos educativos y bienes culturales hasta tanto se supere la emergencia.⁸⁵

Los objetivos establecidos para el programa eran colaborar con las condiciones para la continuidad de las actividades de enseñanza en el sistema educativo nacional, asegurar la creación y distribución de recursos y materiales según los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios correspondientes a cada nivel y los recursos culturales para el uso familiar y comunitario. Todo esto a partir de una web diseñada con criterios de accesibilidad y usabilidad, que además serían de libre acceso. Como afirmó el ministro Nicolás Trotta en su presentación,⁸⁶ a través de ENACOM se había convenido con las compañías de telefonía garantizar el acceso al portal sin costos de navegación.⁸⁷ De esta forma, los usuarios podían acceder de manera libre y gratuita a recursos de autoaprendizaje, sugerencias para familias y docentes, películas, entrevistas, propuestas didácticas, herramientas de videoconferencias y agenda de eventos en línea.

Debido a la situación sanitaria y al aumento de casos positivos de COVID-19 en nuestro país, las autoridades nacionales decidieron prolongar el ASPO más allá de la quincena estipulada. Esto llevó al Ministerio de Educación a tomar nuevas medidas para garantizar la continuidad de las clases en todos los niveles y modalidades del sistema educativo. Fue así que, en el caso del Plan FinEs, el 3 de abril fue emitida la Resolución 146/2020 que le daba continuidad al programa federal, determinando que, en el contexto de crisis económica y emergencia sanitaria, era necesario ratificar y sostener las acciones orientadas a atender la situación de aquellxs que no habían iniciado o completado su educación primaria y/o secundaria, siendo el Plan FinEs una herramienta valiosa a rescatar y fortalecer.⁸⁸

A través de esta normativa, el Ministerio convocó a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a manifestar formalmente el interés en la implementación del Plan Fines 2020, debiendo especificar el estado de ejecución presupuestaria para el ejercicio 2019, la propuesta y el plan de trabajo para el año en curso. Se solicitaba detallar los niveles en los que proponían implementar el Plan, una proyección sobre las

⁸⁵ Resolución 106/2020 Ministerio de Educación cf.: www.infoleg.com.ar

⁸⁶ Nicolás Trotta es abogado, profesor universitario y dirigente político argentino, que fue Ministro de Educación de la República Argentina desde el 10 de diciembre de 2019 hasta el 20 de septiembre de 2021. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/nicolas-trotta-nid2313457/> el 8 de mayo del 2024.

⁸⁷ Sitio Argentina.gob.ar (16 de marzo de 2020) "El Ministerio de Educación presentó el programa Seguimos Educando" Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-educacion-presento-el-programa-seguimos-educando> el día 7 de mayo del 2024.

⁸⁸ Resolución 146/2020 del Ministerio de Educación de la Nación cf.: www.infoleg.com.ar

sedes previstas y su localización, un listado de escuelas frecuentes, la cantidad de tutores y de matrícula estimada, recursos de infraestructura materiales humanos y financieros, entre otras, con un plazo determinado hasta el 30 de abril. Además, en sus artículos contempló la creación del “Registro Nacional de Convenios y Entidades Convenientes Plan FinEs” con el objetivo de receptor las solicitudes de inscripción y la implementación gradual del Sistema de Información para la Gestión Federal e Integral del Plan FinEs, vinculado con el Sistema de Transferencias de Recursos Educativos (SiTraREd) donde se centralizaría la información del mismo.⁸⁹ También se definió que “el Plan FinEs hiciera hincapié en las y los jóvenes y adultos situados en su lugar de pertenencia o trabajo”,⁹⁰ una particularidad propia del programa que se había desdibujado durante la gestión de Cambiemos.

En la reglamentación se determinó que las líneas de acción del Plan FinEs 2020 continuarán con las dispuestas en la gestión de María Eugenia Vidal, sumando una nueva propuesta “FinEs Tec” a cargo del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) con el fin de articular el plan con el mundo del trabajo.⁹¹ El INET sería el responsable de garantizar espacios de trabajo de prácticas y asistencia a talleres para aquellas personas que adeudan materias en escuelas técnicas.⁹² Otra de las novedades que trajo esta normativa fue la figura de los tutores de materias o áreas, es decir, maestrxs y profesorxs con título habilitante o supletorio, y tutores de apoyo a la trayectoria designados por las entidades convenientes y aprobados por la contraparte, nacional y jurisdiccional.⁹³ En cuanto a su funcionamiento, atendiendo al contexto de la pandemia, la Resolución estipuló que las tutorías para cada modalidad serían de manera presencial o virtual, por materias o por áreas, en función de la organización de cada jurisdicción.

La implementación de la virtualidad se convirtió en el recurso principal para la continuidad de las clases en todas las modalidades del Sistema Educativo Nacional durante la pandemia, lo que generó una notable dicotomía. Por un lado, la virtualidad ofrecía una forma rápida, fácil y eficiente de intercambio entre docentes y estudiantes. Por otro lado, exacerbaba las diferencias entre el sistema de escolarización tradicional y los espacios alternativos, como el Plan FinEs, donde las dificultades estructurales se

⁸⁹ Resolución 146/2020 del Ministerio de Educación de la Nación cf.: www.infoleg.com.ar

⁹⁰ Resolución 146/2020 Anexo I del Ministerio de Educación de la Nación cf.: www.infoleg.com.ar

⁹¹ Las líneas de acción que dispuso la normativa fueron FinEs Trayecto Secundario, FinEs Trayecto Primario, FinEs Deudores de materias y FinEs Tec.

⁹² Sitio Argentina.gob.ar (16 de marzo de 2020) “El Ministerio de Educación presentó el programa Seguimos Educando” Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-educacion-presento-el-programa-seguimos-educando> el día 7 de mayo del 2024.

⁹³ Resolución 146/2020 Anexo I del Ministerio de Educación de la Nación cf.: www.infoleg.com.ar

transformaron en problemas de conectividad y acceso a dispositivos tecnológicos. En este contexto, las desigualdades preexistentes de los espacios educativos adquirieron una nueva dimensión: la brecha digital. Este concepto hace referencia a la diferencia que existe dentro de la población mundial y dentro de la población de cada país en particular, en las posibilidades de acceso y uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTICs) (Hamada, 2008). Vale entonces preguntarse cómo influyen en el acceso y la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación y en posibilidad de acceder o utilizar computadoras, internet y/o telefonía celular cuestiones como la ubicación de las personas en el espacio social, la posición que ocupan en la estructura social, su capacidad de ingreso y de gasto en los hogares, y la situación de los integrantes de estos hogares en relación a la denominada "línea de pobreza" (Moyano, 2020).

El concepto comprende tres dimensiones: una brecha global, una social y otra democrática. La primera de ellas, hace referencia a la diferencia de acceso a internet entre los países industrializados y los llamados países en desarrollo. La brecha social es aquella vinculada a la diferencia que existe en el acceso a la información dentro de la población de un mismo país. Por su parte, la brecha democrática alude a la comunidad online y a la posibilidad o no del uso de los recursos disponibles en internet para la participación en la vida política (Amado y Gala, 2019).

Esta perspectiva deja en claro que la problemática no se limita a cuestiones del acceso, sino que, además, atiende a la posibilidad de uso de los individuos de las NTICs según los recursos disponibles. Un estudio previo basado en los datos de la encuesta EPH-MAUTIC de 2019 reveló que el 44% de las personas en situación de pobreza tienen un "acceso y utilización parcial" o no tienen acceso a los dispositivos tecnológicos relevados por el INDEC. Esto significa que una persona que vive en un hogar cuyos ingresos no alcanzan para cubrir la canasta básica total tiene 1,7 veces más probabilidades de tener acceso limitado o nulo a una computadora con internet o a un teléfono celular (Moyano, 2020). Si tenemos en cuenta que, en la Provincia de Buenos Aires, un gran número de las sedes del Plan FinEs se desarrollan dentro de los barrios periféricos de las ciudades, donde las clases son dictadas en sociedades de fomento, salones prestados por iglesias y sindicatos, podemos advertir que la brecha digital se incrementa en estos dispositivos educativos. Las dificultades edilicias a las que se enfrentaban en la presencialidad, durante la pandemia tomaron forma de dificultad de conexión, falta de un lugar silencioso para participar de las clases, compartir celulares con hijos en edades escolares, según profundizaremos a continuación.

Al consultar acerca de estas cuestiones a diferentes docentes que estuvieron a cargo de dictar clases en el Plan FinEs durante la pandemia, encontramos que la imposibilidad del encuentro en las aulas generó nuevas dificultades más allá de contar o no con dispositivos con conexión a internet. En este contexto se pusieron en juego cuestiones como la disponibilidad de un espacio propicio para el estudio, si lxs estudiantes debían salir a trabajar en sus puestos informales a pesar de la pandemia porque de ello dependía la economía familiar, si estaban a cargo de tareas de cuidado de otras personas o si debían compartir sus dispositivos con hijxs en edad escolar.

Había mucha gente que, por supuesto, no podía acceder en términos de dispositivos a clases por *Zoom*, o tenían problemas en el sonido, o en la cámara, o no les funcionaba el micrófono o el auricular, y, además, por supuesto, en términos de conectividad. La pandemia nos había agarrado desprevenidos a todos y había casos en los que no habían instalado internet en la casa o no podían pagarlo y todo dependía de los datos y eso generaba una desigualdad... y no sólo en términos de dispositivos y acceso a internet sino en términos de tiempo, mucha gente trabajaba muchas horas haciendo changas, estamos hablando de un momento en el que la economía siguió en retroceso y eso generó apuros o necesidades de tener un ingreso extra para paliar la situación económica general producto de la pandemia... o quizás no contaban con un espacio para abocarse a las clases, un espacio donde estudiar, una mesa donde apoyar las cosas, un lugar en silencio.⁹⁴

Frente a las dificultades mencionadas, lxs profesorxs entrevistadxs describieron diferentes estrategias desarrolladas alrededor de una misma premisa: que nadie se quedara afuera. Las clases continuaron de modo tal que pudieran ser accesibles para todxs lxs estudiantes, teniendo en cuenta la posibilidad de conexión, eligiendo métodos que ocuparan el menor espacio posible en las memorias de los celulares:

Desde el programa FinEs se buscaba incluir a todxs lxs estudiantes, tuvieran o no conexión a Internet por cable o antena. La primera clase grabé un video desde una plataforma en donde me presenté y se los envié por *WhatsApp*, que era nuestra principal vía de comunicación. Preferentemente las clases

⁹⁴ Entrevista realizada a la Profesora Lara Di Iorio, Docente Provisional en el Plan FinEs Trayecto Secundario durante el 2020 y 2021 en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 4 de junio del 2024.

debían armarse en formato PDF, tanto explicaciones como actividades, para que todxs pudieran acceder a ellas.⁹⁵

El impacto de la pandemia y la vertiginosa propagación del virus SARS-CoV-2 marcó un escenario sin precedentes para un gobierno que llevaba tan solo cuatro meses al frente de un país que ya cargaba con problemas económicos producto, entre otras causas, de las políticas económicas neoliberales previamente aplicadas. Dentro de estas peripecias coyunturales, la necesidad de garantizar la continuidad en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, llevó a implementar nuevas políticas públicas educativas que habilitaron la posibilidad de las clases virtuales y brindaron una serie de plataformas institucionales con material didáctico que podía ser utilizado para el desarrollo de las mismas, como el programa “Seguimos Educando”.

Si bien la virtualidad surgió como una manera rápida y eficiente de mantener a alumnxs y docentes conectadxs, también evidenció y amplió las desigualdades existentes en el acceso y uso de las NTICs, afectando especialmente a los sectores más vulnerables de la sociedad. Esto generó nuevos desafíos para la implementación del Plan FinEs en esta coyuntura ya que, al desplegar la mayoría de sus sedes en los barrios periféricos, las acotadas posibilidades de acceder a internet y a dispositivos tecnológicos se conjugaron con otras cuestiones inherentes a la cotidianeidad de lxs estudiantes, como la falta de un espacio tranquilo y silencioso para estudiar en sus casas, estar a cargo del cuidado de personas, tener que salir a trabajar por su condición de informalidad.

En este contexto, lxs docentes y coordinadorxs debieron movilizar estrategias para garantizar la continuidad de la cursada con el objetivo de garantizar la permanencia de lxs alumnxs cuyas dificultades superaban el plano educativo, tal como sostuvieron en diferentes entrevistas.⁹⁶ En el próximo apartado veremos, a partir del caso local de la ciudad de Mar del Plata, qué rol cumplieron estos actores, a quienes llamaremos “burócratas de nivel callejero” (Lipsky, 1976) para efectivizar la implementación del Plan FinEs durante la pandemia.

⁹⁵ Entrevista realizada a la Profesora Giuliana Bonetto, Docente Provisional en el Plan FinEs Trayecto Secundario durante el 2020 en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 8 de junio del 2024.

⁹⁶ Como en el caso de las entrevistas realizadas a la docente Giuliana Bonetto, la docente Lara Di Iorio y el coordinador de las sedes Casa Puentes, Facundo Galván.

3.3. El caso local: la implementación del Plan FinEs en la ciudad de Mar del Plata durante la pandemia y las estrategias de los burócratas de nivel callejero para garantizar la permanencia de lxs estudiantes

Como hemos mencionado, El 25 de agosto del año 2020 fue promulgada la Resolución 1458/2020 de la Dirección General de Cultura y Educación de Provincia de Buenos Aires donde se establecieron los términos de la implementación del “Programa Provincial de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios” para el año 2020, en el marco del Plan Nacional FinEs, contemplando las modalidades FinEs Trayecto Primario, FinEs Trayecto Secundario y FinEs Deudores de Materias, cuyos lineamientos fueron desarrollados en el Anexo II y III de dicha resolución.

Esta normativa introdujo una serie de modificaciones a las pautas implementadas por la ex gobernadora María Eugenia Vidal. Para mencionar alguna de ellas, se establecía la posibilidad de que la Subsecretaría de Educación autorizara la apertura de grupos menores a 15 personas, lo cual significó una importante reparación para aquellas sedes que habían cerrado sus puertas por no llegar a cumplir ese requisito, particularmente a lxs vecinxs del territorio que se habían visto imposibilitados de asistir a clases en sus propios barrios.⁹⁷ Otra de las innovaciones fue incluir, además de la asignación de lxs profesorxs por listado, la posibilidad de que aquellas comisiones abiertas a partir de acuerdos con entidades convenientes puedan designar a sus propios profesores según los convenios respectivos.⁹⁸ También se reformularon cuestiones inherentes a la asistencia y la evaluación, que ya no aparecían como “obligatorias” sino como “responsabilidad de los estudiantes”, quienes debían cumplir con el 80% de la asistencia a las clases, presentar en tiempo y forma los trabajos que lxs profesorxs requirieran, y asistir y aprobar la evaluación final para el caso de FinEs Deudores de Materias.⁹⁹ En lo que respecta a la situación coyuntural, la resolución permitió el desarrollo de las modalidades a distancia, semipresencial o presencial, según los criterios establecidos para la continuidad pedagógica por la Dirección General de Cultura y Educación. También se definió que la cursada del ciclo lectivo 2020 se desarrollaría durante el segundo cuatrimestre, es decir, desde agosto hasta diciembre de ese mismo año.

⁹⁷ Aun así, se mantenía el requisito de que las comisiones tuvieran un mínimo de 15 estudiantes para el Trayecto Primario y de 30 estudiantes para el Trayecto Secundaria. Anexo II y III de la Resolución 1458/2020 de la DGCEY cf. www.infoleg.gob.ar

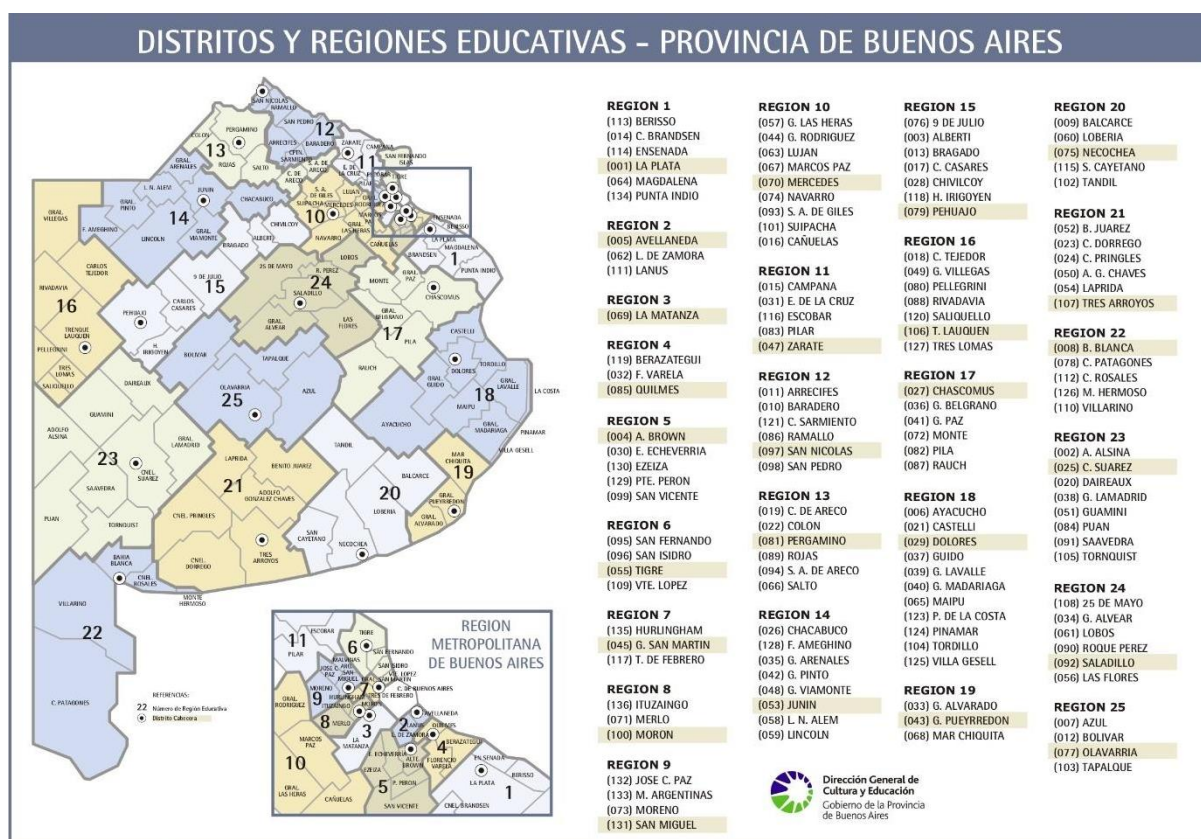
⁹⁸ Anexo III de la Resolución 1458/2020 de la DGCEY cf. www.infoleg.gob.ar

⁹⁹ Anexo III de la Resolución 1458/2020 de la DGCEY cf. www.infoleg.gob.ar

3.3.1 La implementación del Plan FinEs en la ciudad de Mar del Plata durante la pandemia

Así fue que se establecieron los lineamientos para la implementación del Plan FinEs en los veinticinco distritos y regiones educativas de la Provincia de Buenos Aires, como se muestra en la Figura N°1. Entre ellas se encuentra la Región 19 donde se agrupan el Partido de General Alvarado, el Partido de Mar Chiquita y el Partido de General Pueyrredón, cuya ciudad cabecera es Mar del Plata, como se muestra en la Figura 1.

Figura 1: Mapa de Distritos y Regiones Educativas - Provincia de Buenos Aires



www.servicios.abc.gov.ar

En el caso de la ciudad de Mar del Plata, durante los primeros días de abril, comenzaron a circular las primeras comunicaciones oficiales acerca de la continuidad del Plan FinEs a nivel nacional en las redes sociales de “Comunidad FINES Mar del Plata”.¹⁰⁰ En ellas se daba aviso de la implementación del Programa de Incorporación Especial de Docentes y Auxiliares Suplentes (PIEDAS) impulsado por la Provincia de Buenos Aires. Este programa iba dirigido a los docentes que ya estaban inscriptos en los listados oficiales del 2019 y habían desempeñado tareas en el Plan FinEs

¹⁰⁰ Previo a que la resolución provincial determinara la reanudación de las cursadas en el mes de agosto.

exclusivamente durante ese año por el plazo de al menos tres meses. Para inscribirse en el programa debían, además, cumplir con ciertos requisitos como no trabajar en relación de dependencia en el sector privado, tener domicilio en la Provincia de Buenos Aires, no poseer otros cargos docentes ni recibir beneficios jubilatorios de las diferentes cajas previsionales.¹⁰¹ Los medios de comunicación de la ciudad se hicieron eco de esta convocatoria afirmando que los participantes estarían abocados a tareas en establecimientos educativos u otros organismos del estado, de forma presencial o virtual, relacionadas con el programa de continuidad pedagógica y el servicio alimentario escolar.¹⁰² De esta forma, el PIEDAS se conformó como un programa que contuvo tanto a la situación de lxs estudiantes que asistían al Servicio Alimentario Escolar y a lxs docentes que no habían podido tomar horas debido a la suspensión de los actos públicos. Según la Resolución DGCYE N° 901/2020, en aquellos tiempos excepcionales era menester brindar una respuesta desde el estado provincial a lxs bonaerenses que recibían asistencia alimentaria y a lxs docentes que no podían asumir sus puestos de trabajo.

El PIEDAS se desarrolló en dos etapas. En la primera se llevó a cabo la inscripción que estaba contemplada por una extensión de un mes, durante abril de 2020, con posibilidad de prórroga. En la segunda etapa, se efectivizó dicha prórroga y la extensión del programa se estableció hasta el 31 de mayo, contemplando también una posible prolongación de la misma. Esta nueva convocatoria estuvo dirigida a quienes no alcanzaran al mes de abril los 8 módulos de secundaria o su equivalente, cualquiera fuera la situación de revista, y cumplieran con el resto de los requisitos del programa.¹⁰³ El objetivo era brindar un alivio económico a lxs docentes debido a la suspensión de los actos públicos y, al mismo tiempo, dar la posibilidad de ampliar los planteles de trabajo en un contexto donde la educación cumplía un importante rol de cuidado y acompañamiento cotidiano durante el aislamiento social preventivo. Además, el programa permitía que lxs adjudicados eligieran entre trabajar en el PIEDAS o recibir el Ingreso Familiar de Emergencia,¹⁰⁴ medida que fue muy importante teniendo en cuenta

¹⁰¹ Resolución firma conjunta DGCYE N° 901/2020 cf.: www.infoleg.gob.ar

¹⁰² Diario Qué Digital (6 de abril del 2020) "Plan Fines 2020: incluyen a docentes en un programa especial por la emergencia". Recuperado de: <https://quedigital.com.ar/sociedad/plan-fines-2020-incluyen-a-docentes-en-un-programa-especial-por-la-emergencia/> el 8 de mayo del 2024.

¹⁰³ Sitio ABC (25 de abril del 2024) "Programa de Incorporación Especial de Docentes y Auxiliares Suplentes: abrimos la inscripción para la segunda etapa" recuperado de: <https://abc2.abc.gob.ar/programa-de-incorporacion-especial-de-docentes-y-auxiliares-suplentes-abrimos-la-inscripcion-para-la> el 8 de mayo del 2024.

¹⁰⁴ El Ingreso Nacional de Emergencia (IFE) fue una prestación monetaria de carácter excepcional brindada por el Gobierno Nacional durante la pandemia, que buscó compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria. Fue destinada a trabajadores autónomos inscriptos en el régimen de Monotributo (categoría A y B), Monotributistas sociales,

el contexto de crisis sanitaria en el cual muchas personas debían incrementar los cuidados por pertenecer a grupos de riesgo. Esta iniciativa les permitía a lxs docentes que se encontraban en esa situación contar con un ingreso sin exponerse.

En cuanto a la inscripción de lxs estudiantes al Plan FinEs, luego de que el Ministerio de Educación diera continuidad al programa federal mediante la Resolución 146/2020, las vías de comunicación oficial de la Comunidad FINES Mar del Plata comenzaron a difundir las plataformas donde debían ratificar los datos de la preinscripción con una fecha límite hasta el 30 de abril. Ante el retraso del comienzo de las clases, se abrió un nuevo periodo de inscripción desde el 19 al 30 de junio. En esta última comunicación, se afirmó que las clases se reanudarían a partir de agosto.¹⁰⁵

Efectivamente, luego de que se promulgara la Resolución 1458/2020 de la Dirección General de Cultura y Educación de Provincia de Buenos Aires, el día 24 de agosto, mediante la Comunicación N° 01-20, la página oficial de la Coordinación del PLAN FINES REGIÓN 19 informó la conformación del equipo de trabajo y el inicio de acciones del programa para el 2020. El equipo regional quedó conformado por el Coordinador Regional Ezequiel Molinari, el Coordinador Distrital de General Alvarado Ramón Rojas, el Coordinador Distrital de General Pueyrredón Javier Mugica y el Coordinador Distrital de Mar Chiquita Jerónimo Boragina. En cuanto al plan de acción, se estableció la confección y elevación de las comisiones en las modalidades Primaria, Trayecto Secundario y Materias Pendientes (Deudores), que incluían a más de 11.000 estudiantes de la región, para una cursada en formato continuidad pedagógica a distancia, de manera virtual, respetando el ASPO.

Al respecto de la cantidad de inscriptxs, todxs lxs coordinadorxs consultadxs señalan que durante el periodo del ASPO sucedió una “explosión” en el aumento de la matriculación que respondía a la valoración positiva de la propuesta de la virtualidad de dos grupos de personas.¹⁰⁶ El primero de ellos estaba integrado por lxs inscriptxs más jóvenes, aquellxs que habían abandonado sus estudios en el corto plazo y que veían en esta modalidad una manera ágil de concluirlos: “eran los que tenían una alfabetización digital propia de su edad, porque nacieron con dispositivos tecnológicos y por lo tanto

Trabajadores de casas particulares y Trabajadores informales. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicatributaria/covid19/ife>

¹⁰⁵ Página de Facebook Comunidad FinEs Mar del Plata (19 de junio del 2020) “#INSCRIPCIÓN #FINES 2020” recuperado de <https://www.facebook.com/finesmardelplata/posts/pfbid02AdKdu62DvtEFX9Vz2qdcyPx2TLHavzbyYMcGxBL5DzoFJeq8LLU2kGNt4ipFuMu3l> el 8 de mayo del 2024.

¹⁰⁶ Entrevistas realizadas a la Coordinadora de CTA Trabajadores Barrio Aeroparque Julieta Morales, al Coordinador de las comisiones pertenecientes a Casa Puentes Facundo Galván y a la Coordinadora Administrativa Alfonsina Sidañez en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon durante el mes de abril del año 2024.

les era familiar”¹⁰⁷. El segundo grupo estaba conformado por aquellxs que encontraron en la propuesta una alternativa que les permitía cursar en sus momentos libres y así terminar sus estudios obligatorios, una decisión que en la presencialidad no hubiera sido posible por la incompatibilidad entre sus trabajos y vidas familiares con los horarios de cursada; además, según refiere una entrevistada, “se sentían cómodos, había como cierta comodidad generada en este espacio, en la virtualidad”.¹⁰⁸

Una de las estrategias principales que contemplaba este plan de acción local, fue la distribución de material bibliográfico y libros para garantizar la continuidad pedagógica y la permanencia de aquellos inscriptxs que no contaban con recursos digitales. Al respecto, la Coordinadora Administrativa Alfonsina Sidañez afirmó que:

Se entregó material pedagógico, los libros FinEs, y también teníamos libros que nos mandaban del Ministerio de Educación de la Nación en las sedes de inscripción, como el Unzué, el Consejo Escolar, la Biblioteca Popular Juventud Moderna, el Envión, en el Puerto, varios puntos de inscripción fijos donde funcionaban estas sedes administrativas de FinEs. Los estudiantes que quisieran ir a retirar allí los libros podían hacerlo. También en su momento se juntaba plata del bolsillo de los coordinadores para poder garantizar fotocopias a los estudiantes que tuvieran algún problema con su celular, la idea era que nadie se quedara afuera, entonces también se garantizaba el material para aquellos que habían tenido un problema con el celular del tipo extravío, robo o en posibilidad de tener un dispositivo que permita y que garantice la conectividad.¹⁰⁹

La Coordinadora de Comisiones por CTA Trabajadores y Coordinadora, acompañante de trayectorias educativas en el Programa FinEs, Julieta Morales, constató esto con su testimonio mencionando lo siguiente:

Utilizamos la sede del Consejo Escolar para retirar las fotocopias que realizaban los docentes, un módulo de la materia “x”, se lo enviaban al coordinador administrativo y este lo llevaba a la sede del Consejo. El estudiante, si podía, aportaba una suma irrisoria para las fotocopias y, si no lo podía hacer, se lo llevaban gratis. Por otro lado, se entregaron un montón de libros que venían de la Provincia, que son los famosos libros de FinEs,

¹⁰⁷ Entrevista realizada a Julieta Morales, Coordinadora de CTA Trabajadores Barrio Aeroparque en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 22 de abril del 2024.

¹⁰⁸ Entrevista realizada a Alfonsina Sidañez, Coordinadora Administrativa en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 22 de abril del 2024.

¹⁰⁹ Entrevista realizada a Alfonsina Sidañez, Coordinadora Administrativa en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 22 de abril del 2024.

se entregaban ahí en la sede del Consejo Escolar con las medidas pertinentes.¹¹⁰

A partir de los testimonios brindados por lxs coordinadorxs, es posible afirmar que, en los tres testimonios recuperados, se evidenció un crecimiento en la matrícula de los programas, que debió ser abordado a la par de estrategias que permitieran la permanencia de todxs lxs estudiantes, atendiendo a la capacidad de conectividad y acceso a un dispositivo tecnológico en cada caso. En este sentido, fue necesario un trabajo en conjunto por parte de lxs coordinadorxs administrativxs, lxs coordinadores de comisiones y lxs docentes de cada comisión para garantizar que el material de estudio, virtual o en papel, llegara a todxs.

3.3.2. El rol de lxs burócratas de calle en la implementación del programa

A partir de agosto del 2020 se puso en marcha la cursada de manera virtual debido a la continuidad del ASPO en la ciudad de Mar del Plata. En este escenario, docentes y coordinadores debieron hacerle frente al desafío de la virtualidad, por la ya mencionada brecha digital y por todas las cuestiones que ponían en riesgo la permanencia de lxs estudiantes.

Para ello, muchos/la mayoría/algunos de los entrevistados revelaron que desarrollaron estrategias que permitieran una cursada que respondiera a las necesidades de todxs. Lxs docentes entrevistados afirmaron unánimemente que la herramienta primordial para el dictado de clases y para la comunicación con lxs alumnx fue la aplicación de mensajería instantánea WhatsApp, ya que la mayoría de ellos estaban familiarizados con el uso de la misma y se encontraba disponible para todos los sistemas operativos de los celulares.

Una de las estrategias que se implementó fue la creación de grupos de *WhatsApp* ya que es la herramienta por excelencia para comunicarse con estos estudiantes provenientes de sectores socio vulnerables y se maneja sin necesidad de estar conectado a una red *WiFi*, incluso sin tener datos móviles, y eso nos ayudaba muchísimo porque la gente podía recibir las tareas por parte de los profesores por este medio sin tener que gastar dinero si así no lo tuviesen.¹¹¹

¹¹⁰ Entrevista realizada a Julieta Morales, Coordinadora de CTA Trabajadores Barrio Aeroparque en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 22 de abril del 2024.

¹¹¹ Entrevista realizada a Alfonsina Sidañez, Coordinadora Administrativa en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 22 de abril del 2024.

Una vez que todxs se unían a los grupos de WhatsApp que oficiaban como aulas virtuales, lxs docentes buscaron estrategias para que el material de estudio estuviera disponible para todxs. En las entrevistas realizadas la confección de módulos y actividades en formato PDF, imágenes y videos grabados por ellxs mismxs, enlaces de YouTube, entre otros, aparecen como recursos más frecuentes persiguiendo el objetivo de “tratar de encontrar siempre formatos accesibles para los celulares de prácticamente todo el mundo”.¹¹² También, en la mayoría de los casos, se tomó la decisión de no dictar clases sincrónicas por plataformas como *Zoom*, *Jitsi* o *Meet*, con lo cual, la asistencia se acreditaba participando y completando las actividades del día, mientras que el método de evaluación eran los trabajos prácticos.¹¹³ Para aquellos casos en los que la entrega se desaprobaba o no se efectuaba, se abocaba la semana post cursada para que lxs alumnxs completaran sus entregas y así acreditaran la materia. Estas disposiciones no estaban escritas formalmente, sino que se acordaban entre lxs profesorxs y lxs coordinadorxs en pos de garantizar el acceso y la continuidad a la mayoría de estudiantes posible.

La idea era siempre acompañar el proceso de aprendizaje para que tenga un resultado favorable. No se busca castigar al estudiante: “no entregaste entonces tenés un uno”, sino que se busca que de alguna manera ellos puedan resarcir esa participación durante la comisión.¹¹⁴

Lxs entrevistadxs coincidieron en que, en líneas generales, la participación de lxs alumnxs en este formato de clases fue muy satisfactoria, a pesar de que la conectividad y el acceso a internet muchas veces se presentaba como una dificultad: en todos los casos entrevistados, al menos el 50% de lxs inscriptxs en sus comisiones acreditaron la materia y participaron activamente tanto de las actividades propuestas mediante el chat grupal.

La posibilidad de comunicación inmediata entre ambas partes resultó muy beneficiosa en algunos aspectos, pero también creó algunas rispideces propias de la dinámica virtual. Era habitual que lxs docentes se encontraran contestando mensajes

¹¹² Entrevista realizada a la Profesora Lara Di Iorio, Docente Provisional en el Plan FinEs Trayecto Secundario durante el 2020 y 2021 en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 4 de junio del 2024.

¹¹³ En el caso particular del profesor Facundo Robles, quien estuvo a cargo de dictar la materia Filosofía en la comisión 621 de la sede Batán, afirmó en la entrevista que pudo realizar encuentros sincrónicos mediante la herramienta *Zoom* durante el horario de clases donde presentaba y explicaba el tema de cada semana, contando con una asistencia de, al menos, el 75% de sus estudiantes. No obstante, estos encuentros eran grabados y compartidos en el grupo de WhatsApp donde participaban todxs lxs estudiantes.

¹¹⁴ Entrevista realizada a la Profesora Giuliana Bonetto, Docente Provisional de Filosofía en el Plan FinEs Trayecto Secundario durante el 2020 en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon (CENS N° 451) el 21 de abril del 2024.

fuera del horario laboral, lo cual generaba que la jornada laboral se extendiera, percibiendo un sueldo que no se correspondía con las horas que efectivamente cumplían. Algunxs docentes entrevistados fueron flexibles en los horarios mientras pudieron sostenerlo, y luego debieron acotarlo para una mejor organización de sus actividades extracurriculares; otrxs, como en el caso de la profesora Cristina, docente de Lengua y Literatura en tercer año de la sede Francia de Casa Puentes, decidieron mantener esta flexibilidad:

Yo había dicho que me podían escribir en cualquier momento, entonces se encontraron con la habilitación de escribirme en el horario que pudieran. Había gente, que tenía la suerte de trabajar, que, a las tres de la mañana, encontraba un ratito en el trabajo y hacía la consulta que yo después respondía por la mañana.¹¹⁵

Así mismo, la Coordinadora de Comisiones por CTA Trabajadores, Julieta Morales, mencionó que, como parte del sindicato Suteba,¹¹⁶ identificaban una dificultad en lxs profesores para dividir lo público y lo privado, ya que su espacio de trabajo pasó a ser el *living* de su casa, donde daban clases y también pasaban tiempos con sus hijxs. Para abordar esta situación, se crearon seminarios entre profesorxs y coordinadorxs donde se compartían experiencias y posibles estrategias para superar esta cuestión.

Lxs estudiantes también experimentaban dificultades al no poder compartir el estudio con sus compañerxs en el aula y al atenderse a cuestiones propias de sus hogares, como compartir espacios y dispositivos con sus familiares. Desde este punto, lxs coordinadorxs fueron lxs encargadxs de ordenar y encauzar las problemáticas que se fueron presentando debido a la imposibilidad del encuentro presencial. Sobre la perspectiva del alumnado, la Coordinadora Administrativa Alfonsina Sidañez señaló que:

Teníamos historias de todo tipo, estudiantes que les costaba conectarse porque al mismo tiempo ellos también tenían a sus hijos en la misma situación, digamos, con esta conectividad a través del celular y por ahí había familias que era un grupo familiar con niños en edad escolar y los padres en el Plan FinEs, todos conectándose a través del mismo dispositivo móvil.

¹¹⁵ Entrevista realizada a Cristina Grez, Docente Provisional de Lengua y Literatura en el Plan FinEs Trayecto Secundario durante el 2020 en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon (Casa Puentes). el 23 de abril del 2024.

¹¹⁶ Suteba el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA) es el sindicato que agrupa a los docentes de todos los niveles y modalidades (primaria, secundaria, especial, inicial, psicología, educación física, etc.) pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires. Es la entidad base de la CTERA en la provincia. Recuperado de <https://www.suteba.org.ar/qu-es-suteba-2472.html> el 7 de mayo del 2024.

Entonces les pedíamos a los docentes contención y entendimiento de su parte para poder llevar a cabo esta situación lo más prolijo posible (*sic*), y que no esperaran que quizás uno mandara un mensaje a un grupo de *Whatsapp* de estudiantes y que estos fueran a responder en el momento, se pedía que se trabajara asincrónicamente de ser posible porque al tener acceso a *Whatsapp*, era complicado tener una videollamada.¹¹⁷

A partir del análisis de las entrevistas, es posible identificar que las estrategias de lxs docentes y lxs coordinadorxs fue clave para la implementación del Plan FinEs en el contexto inédito de la pandemia, donde las resoluciones y normativas debieron ser adaptadas al contexto específico de cada sede. Estxs “burócratas de nivel callejero” (Lipsky, 1999) son los encargados de establecer una relación cara a cara con los ciudadanos -que en este caso fue de manera virtual, debido a las medidas de protección sanitaria- y de dar acceso a servicios y programas estatales a partir de normas y orientaciones políticas muy generales para resolver situaciones particulares, que requieren de su ingenio y estrategia para la ejecución (Benassi y Gama, 2023).

Uno de los rasgos más sobresalientes de estos burócratas es la discrecionalidad y la “autonomía relativa de la autoridad organizacional en la ejecución de su trabajo” (Benassi y Gama 2023; p.11). Podemos ver esto reflejado en nuestro caso de estudio, ya que las medidas para el dictado de las clases y el contacto con lxs alumnxs fue consensuado entre lxs coordinadorxs y lxs docentes, atendiendo a los casos particulares de cada comisión.

La participación de estos agentes es indispensable para ejecutar las políticas que están fuertemente arraigadas al territorio donde se implementan, como es el caso del programa en cuestión, ya que, como hemos visto, en cada sede se ven reflejadas las diferentes peculiaridades del lugar donde se despliegan.

La forma en que los burócratas de nivel callejero distribuyen beneficios y sanciones, estructura y delimita las vidas y oportunidades de la gente. Estos modos orientan y aportan los contextos sociales (y políticos) en que el pueblo actúa (Lipsky, 1999).

Esto se evidencia en los testimonios recuperados, cuando el profesor entrevistado de la sede de Batán menciona que su comisión tenía la posibilidad de realizar un encuentro sincrónico con la mayoría de lxs estudiantes conectadxs, porque contaban con un espacio y con los insumos tecnológicos necesarios para ello, mientras

¹¹⁷ Entrevista realizada a Alfonsina Sidañez, Coordinadora Administrativa en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 22 de abril del 2024.

que, por otro lado, la profesora de la sede de Casa Puentes permitió que sus alumnxs se contactaran por mensajes de *WhatsApp* en cualquier momento del día porque algunos de ellxs sólo podían acceder a internet en su trabajo o en la casa de algún familiar cercano. Asumiendo su rol de burócratas de calle, bajo su condición de trabajadores contratados por el Estado, estos docentes imprimieron una impronta propia al programa para responder a las demandas específicas que les tocaba abordar en sus comisiones y así garantizar la permanencia del alumnado.

Las estrategias que se desplegaron en realidad fueron desde el corazón y la esperanza de garantizar la permanencia de los estudiantes durante este momento tan difícil que nos tocó vivir como país y sabíamos que, en general, el público que habita este programa, son estudiantes que han quedado rezagados del sistema, primero educativo, por supuesto, y luego del sistema laboral, ya que están internamente entrelazados uno con otro. Uno, al quedar excluido del sistema educativo, por ende, queda excluido del sistema laboral legal. De hecho, vivimos en una región donde es súper difícil conseguir trabajo con condiciones dignas para alguien que ha terminado la secundaria y es mucho más difícil para alguien que no lo ha terminado.¹¹⁸

Fueron lxs docentes y lxs coordinadorxs quienes construyeron estrategias para que “nadie se quede afuera”, una expresión que se repite en la mayoría de las entrevistas.¹¹⁹ Este objetivo estuvo atravesado por un doble desafío, como ya mencionamos: la vertiginosa irrupción de la pandemia en nuestro país y las condiciones en las que se encontraba el programa desde la gestión anterior. Así lo vivenciaron algunos de los entrevistados:

Fue increíble haber podido sostener estos grupos y a esta gente con esa meta pendiente durante un tiempo tan difícil y a través de recursos tan escasos, porque el Plan FinEs venía de una etapa desmantelada, había pasado por el gobierno de María Eugenia Vidal en la provincia y Mauricio Macri en la nación y hubo prácticamente que construir el plan de cero...los recursos eran escasos y fue muy valiente lo que se intentó hacer durante

¹¹⁸ Entrevista realizada a Alfonsina Sidañez, Coordinadora Administrativa en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 22 de abril del 2024.

¹¹⁹ Como en el caso de la coordinadora Alfonsina Sidañez, el coordinador Facundo Galván y la profesora Cristina Grez. En las tres entrevistas aparecen cuestiones como la distribución puerta a puerta de material de estudio a lxs alumnxs que no podían salir de sus casas y la posibilidad de compartir tarjetas de datos móviles en las comisiones.

ese tiempo y la gente que se sentía motivada para estudiar. Realmente se logró construir comunidad a través de la virtualidad.¹²⁰

La participación y permanencia de aquellxs alumnx que pudieron sortear la imposibilidad de acceder a un celular o computadora y la falta de conexión a internet en sus casas, haciendo coexistir sus tareas educativas con el cuidado de personas y sus responsabilidades laborales, tuvo como impulso el esfuerzo y las estrategias utilizadas por parte de estos actores, quienes flexibilizaron sus tiempos, redactaron sus propios módulos y hasta repartieron materiales comprados con sus propios fondos, en un escenario donde la emergencia sanitaria se emparejaba con una crisis económica profundizada a nivel mundial por el impacto de la pandemia. También vale mencionar la actitud de lxs alumnx, cuyo contexto también estaba atravesado por esta situación, que en muchos casos cumplían con extensas jornadas laborales informales o tenían niñxs y adultxs mayores a cargo y, aun así, respondieron satisfactoriamente a estas cuestiones, dedicando sus momentos libres a consultar y realizar las tareas:

Asumieron el compromiso de esas dos horas de clases, yo subía el módulo y automáticamente durante las dos horas de clases aprovechaban a mandar dudas y consultas (...) Una de mis alumnas era personal de salud, con lo cual tenía muy poco tiempo y por lo general me mandaba mensajes a la madrugada porque era el único momento del día que tenía para dedicarle al estudio. Ese compromiso y responsabilidad uno lo valora muchísimo. Me sigo sorprendiendo cuando me encuentro en el aula con personas que tienen mucha carga sobre la espalda en contextos muy difíciles y aun así sigue y asiste y participa.¹²¹

Luego de este análisis, podemos afirmar que fueron lxs actores que conforman la comunidad del Plan FinEs en Mar del Plata lxs que aportaron de forma contundente a que este dispositivo llegara a aquellxs ciudadanxs que habían quedado por fuera del sistema educativo y encontraban en la modalidad virtual una nueva oportunidad para apostar a la continuidad y finalización de sus estudios. En un contexto sumamente incierto y atípico, donde todos los recursos estaban abocados a preservar la salud de la población y a minimizar los contagios a la espera la llegada de las vacunas, el Estado -

¹²⁰ Entrevista realizada a Alfonsina Sidañez, Coordinadora Administrativa en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 22 de abril del 2024.

¹²¹ Entrevista realizada a Alfonsina Sidañez, Coordinadora Administrativa en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon el 22 de abril del 2024.

en todos sus niveles- supo garantizar el acceso al derecho a la educación en este programa durante la pandemia.

3.4. Reflexiones finales del capítulo

Luego de doce años del proyecto nacional llevado adelante por el Frente Para la Victoria tanto en Nación como en la Provincia de Buenos Aires, la llegada al poder de Cambiemos en el año 2015 inauguró una nueva etapa en nuestro país e introdujo una impronta republicana-liberal de las instituciones del Estado y su funcionamiento. Esta nueva concepción de la política impactó directamente en el Plan FinEs, que, si bien tuvo continuidad durante la nueva gestión, fue atravesado por modificaciones sustanciales tanto en su contenido como en su implementación. Una reforma que, tomando las críticas que denunciaban un “adoctrinamiento político” y “una baja calidad educativa”, justificados por la influencia de los movimientos sociales y por los puestos docentes ocupados por “militantes”, buscó consolidar un nuevo programa “puramente educativo”. Para ello se aplicaron estrategias como el viraje hacia la virtualidad para los trámites de inscripción, la centralización de las sedes en los CENS y la desvinculación del programa con el territorio. Asimismo, se incrementaron los requisitos para lxs docentes aspirantes a participar del programa, aumentaron los días y horas de cursadas y modificaron los métodos de evaluación y asistencia para las tres modalidades. Estas nuevas disposiciones para la implementación del programa transformaron su perfil de alternativa pedagógica, donde lxs ciudadanxs que habían quedado por fuera del sistema educativo podían encontrar una oferta con una cursada flexible, con profesores que tenían un vínculo preexistente con el territorio.

Estas fueron las condiciones en que, al asumir su nuevo mandato el 10 de diciembre del 2020, el Frente de Todos encontró el programa educativo, tres meses antes de que la OMS declarara la pandemia y de que la propagación del COVID-19 fuera un hecho inminente en Argentina. La emergencia sanitaria puso en jaque al nuevo gobierno, que implementó el ASPO con el objetivo de que el sistema de salud no colapsara y se redujeran los contagios lo menos posible. Esta situación planteó un desafío para todo el Sistema Educativo Nacional, que unificó sus esfuerzos para poner en marcha nuevas políticas educativas y modificó otras ya existentes, y dar continuidad a las clases cuanto antes en todos los niveles. Fue así que la virtualidad se convirtió en el recurso primordial en lo que respecta a la comunicación entre estudiantes y docentes, la difusión del material de estudio y el desarrollo de las cursadas.

Esta decisión marcó una problemática que introdujo una nueva desigualdad entre las propuestas educativas “hegemónicas” y las propuestas educativas

alternativas: la brecha digital, es decir, la capacidad de acceso y uso de la tecnología y la conexión a internet de la población. En un programa como FinEs, donde la gran mayoría de sus aulas son espacios prestados por otras asociaciones de la sociedad civil en barrios populares, asegurar la continuidad de las clases significó un desafío para toda su comunidad. Un gran número de estudiantes no contaban con conexión a internet en sus casas, debían compartir sus dispositivos con sus hijxs en edades escolares o, ante la crisis económica, debían aumentar sus horas de trabajo informal.

Los esfuerzos por dar continuidad al Plan FinEs durante la pandemia fueron sin duda colectivos. Como primer eslabón clave, vale mencionar la revalorización del programa por parte del ex Ministerio de Educación, en tanto herramienta valiosa para quienes no habían iniciado o completado su educación primaria y/o secundaria, y que en un contexto de crisis económica y emergencia sanitaria debía ser sostenido. Luego, resaltamos el trabajo de la Provincia de Buenos Aires para contener a lxs docentes que no habían podido participar de los actos públicos debido a la suspensión de los mismos y para desarrollar una normativa que permitió la continuidad del programa a partir de agosto del 2020. Finalmente, en el caso local, el papel más preponderante fue el de lxs docentes y coordinadorxs a partir de estrategias que surgieron con el correr de la cursada, adaptándose a las posibilidades de lxs estudiantes. En todos los casos predominaron los grupos de *WhatsApp*, las explicaciones en formato audio y el soporte de videos cortos para complementar la exposición de lxs docentes. Para las tareas, se compartían documentos en formato PDF durante el horario de cursada, que lxs alumnxs leían en el momento y realizaban las consultas en el chat. Fueron lxs burócratas de calle los que constituyeron la piedra angular para contener a lxs estudiantes, encargándose de distribuir módulos y fotocopias a aquellxs que no podían acceder a internet, prestando sus números personales y extendiendo sus horas laborales para que sus comisiones les realizaran las consultas, muchas veces a altas horas de la madrugada cuando encontraban un tiempo libre en sus trabajos.

A partir de lo dicho, afirmamos que, en el caso de Mar del Plata, la permanencia dentro del Plan FinEs durante la pandemia pudo ser garantizada por el trabajo en conjunto del entonces Ministerio de Educación, la Dirección General de Cultura y Educación de Provincia de Buenos Aires y los agentes locales que forman parte de la comunidad del programa, que desplegaron sus estrategias para que ningún estudiante se quede afuera de la cursada.

CONCLUSIONES

Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN



CONCLUSIONES y futuras líneas de investigación

Insistimos en reconocer la importancia de continuar el análisis de la implementación de programas como el Plan FinEs que se configuran como una apuesta a la inclusión social y a garantizar el derecho al acceso a la educación, un valor fundamental para hacer grande a nuestra patria. Nuestro principal fundamento son los resultados positivos exhibidos en esta tesina, y la valoración sumamente positiva de quienes lo hacen posible.

4. Conclusiones finales

El Plan FinEs, implementado en 2008, surgió como una política pública destinada a corregir y subsanar los daños que las reformas neoliberales de la década de 1990 habían causado en el sistema educativo argentino. Su propósito principal fue abordar directamente la problemática de la deserción escolar en los niveles primario y secundario, enfocándose en personas mayores de 18 años. Con el correr de los años, y gracias a los resultados positivos que obtuvo el programa,¹²² la propuesta se expandió, permitiendo que se abrieran sedes en los barrios populares para todxs lxs vecinxs que desearan terminar sus estudios obligatorios. Hoy en día, es la principal alternativa pedagógica brindada por la Provincia de Buenos Aires para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos.

En un escenario que aún busca reconstruir las decisiones tomadas en un contexto de emergencia sanitaria, señalando las equivocaciones y resaltando las ventajas, la presente investigación ha buscado dar respuesta a la pregunta sobre las medidas que se implementaron para la permanencia de lxs estudiantes en el programa FinEs en la ciudad de Mar del Plata durante la pandemia por COVID-19. Como hemos visto, el estudio de la implementación de las políticas públicas nos permite identificar los objetivos estipulados en el diseño y en qué grados estos son cumplidos. Para el análisis de esta política pública vinculada al campo educativo, tomamos el enfoque *top-down* de Sabatier y Mazmanian (1993), para determinar la capacidad de la resolución CFE N°66/08 para tratar el problema, la forma en la que logró estructura el proceso de implementación y las variables no normativas que la condicionaron. En el desarrollo del mapa conceptual presentado previamente, mencionamos que para la implementación del Plan FinEs se desarrolló una teoría válida que propuso reinsertar al lxs jóvenes y adultos en la educación primaria y secundaria, ofreciendo una alternativa propicia para hacerlo. El cambio del comportamiento, en este caso, no buscó el cumplimiento de una ley o una serie de impuestos, sino más bien a brindarle una posibilidad a aquellas personas que sientan el deseo de finalizar sus estudios.

También advertimos la capacidad de la Resolución N° 66/08 del Consejo Federal de Educación (CFE) para estructurar y guiar su implementación, ya que allí se desarrolla el modelo de gestión conjunta entre las entidades nacionales, provinciales y las diferentes organizaciones civiles de cada municipio que participan en este proceso. Del mismo modo, estipula claramente los distintos objetivos de la política y las estrategias a

¹²² Como se mencionó anteriormente, durante su primer año de implementación contaba con más de 200.000 inscriptxs y más de 70.000 egresadxs, superando los arrojados por las escuelas para adultos tradicionales, donde sólo terminaban el 20% de los inscriptos.

seguir para concretarlos, entre las cuales se destacan: establecer acuerdos mediante convenios con diversas entidades representativas de distintos sectores de la comunidad; desplegar una red de sedes en escuelas primarias y secundarias en todo el país para la ejecución del Plan FinEs; y elaborar un cuerpo normativo y un sistema federal de información que facilite su implementación efectiva.

Asimismo, nos permitió determinar que tanto la resolución como el documento oficial sobre los lineamientos de FinEs contaban con una teoría válida, estableciendo grado de integración jerárquica que presentaban las instituciones encargadas, los recursos financieros disponibles para llevar a cabo el programa, y las variables no normativas que condicionaron a la implementación. Ambas normativas establecieron una estrategia organizativa central para implementar la política, coordinando entidades nacionales, provinciales y parte de la sociedad civil. Además, detallaron el diseño curricular, el funcionamiento de las sedes (escuelas, CENS, y espacios sindicales y comunitarios), y estipulan el financiamiento para cada provincia.

Debido a que el enfoque *top-down* presenta una limitación para profundizar y complejizar el análisis de implementación en el territorio, tomamos la propuesta de los burócratas de calle de Lipsky (1976) para complementar nuestro estudio. Esto nos permitió abordar las particularidades que implica la implementación de una política educativa como FinEs, donde entran en juego diferentes agencias en los distintos subniveles gubernamentales y actores de las asociaciones civiles. El análisis se llevó a cabo atendiendo a las particularidades que requiere la implementación de las políticas educativas. Estas particularidades a menudo coinciden con los desafíos que enfrentamos al estudiar la implementación de las políticas públicas en general. Además, fue crucial considerar cómo se reflejaron las distintas perspectivas de quienes estaban en el poder ejecutivo en este proceso.

Este marco conceptual nos permitió analizar las distintas resoluciones que dictaron los lineamientos para la implementación del Plan FinEs, tanto a nivel nacional como provincial, y advertir las diferentes modificaciones que se fueron ejecutando sobre el mismo desde el 2008, cuando el programa fue implementado por primera vez. El éxito del programa en su etapa inicial impulsó una ampliación del mismo, conocida como “FinEs II” en el año 2011. La suscripción de convenios entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación permitió la articulación con el Programa “Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja” (PRIST.AT). Esto no solo ofreció oportunidades educativas para aquellos que no habían culminado sus estudios secundarios, sino que también estableció una conexión entre la formación académica y la participación en cooperativas de trabajo. El resultado fue la apertura de sedes en

instituciones y organizaciones sociales en los territorios donde los cooperativistas desarrollaban sus actividades diarias, ofreciendo espacios de cursadas dentro del territorio.

En este punto, definimos al programa como una propuesta alternativa dentro de la Educación Permanente para Jóvenes y Adultos, ya que se diferencia de la experiencia de los CENS o las escuelas para adultos al ofrecer una organización distinta del tiempo y del espacio de aprendizaje. Esto nos permitió inscribir al Plan FinEs como una alternativa pedagógica dentro de la Educación Popular, ya que brinda a los estudiantes la posibilidad de iniciar, completar y terminar sus estudios secundarios dentro de su territorio y con un diseño de cursada que permite la coexistencia de la asistencia a clases y a sus puestos de trabajo. Su propuesta pedagógica retoma conceptualizaciones del campo de la Educación Popular, al fundamentar la valoración de la comunicación dialógica entre los participantes del centro educativo, lo que permite un reconocimiento desde sus diversas experiencias de vida y sus saberes diferenciales (Abritta, 2007).

En el año 2015 la gestión de Cambiemos imprimió una impronta republicana-liberal de las instituciones del Estado y su funcionamiento que repercutió directamente en el programa. En la Provincia de Buenos Aires, la ex gobernadora María Eugenia Vidal buscó consolidar un nuevo programa “puramente educativo”, introduciendo modificaciones que respondían a críticas sobre “adoctrinamiento político” y “baja calidad educativa” atribuida a la influencia de los movimientos sociales. Para ello, implementó estrategias como la virtualización de los trámites de inscripción, la centralización de las sedes en los CENS y la desvinculación del programa del territorio. Además, se derogó la resolución la disposición SEDGEyC 99/12 donde se reconocían los trayectos educativos ya recorrido y aprobado de lxs estudiantes, con independencia de la culminación del nivel completo, se incrementaron los requisitos para los docentes, aumentaron los días y horas de cursada, y se modificaron los métodos de evaluación y asistencia en las tres modalidades. Estas nuevas disposiciones transformaron su perfil de alternativa pedagógica, eliminando la flexibilidad de la cursada y el vínculo preexistente de lxs profesores y estudiantes con el territorio.

Este era el estado del programa educativo cuando el Frente de Todos asumió su nuevo mandato el 10 de diciembre de 2020, tres meses antes de que la Organización Mundial de la Salud declarara la pandemia por COVID-19. Una de las medidas que el nuevo Poder Ejecutivo tomó para evitar la propagación del virus y el colapso del sistema de salud, fue el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO) decretado el 20 de marzo del 2020, que incluyó la suspensión de las clases presenciales para todas las modalidades del sistema educativo. En este contexto, la virtualidad se convirtió en el

recurso primordial para la continuidad educativa, y al mismo tiempo, introdujo una nueva desigualdad entre las propuestas educativas “hegemónicas” y las propuestas educativas alternativas: la brecha digital, es decir, la diferencia que existe en la capacidad de acceso y uso de la tecnología y la conexión a internet de la población.

En un programa como FinEs, donde la gran mayoría de sus aulas son espacios prestados por asociaciones de la sociedad civil en barrios periféricos, asegurar la continuidad de las clases en este contexto significó un gran desafío que implicó un gran esfuerzo para toda su comunidad. Pudimos constatar esto desde el caso local de Mar del Plata a través de las entrevistas realizadas a coordinadorxs y docentxs del programa, donde encontramos problemas comunes en las tres sedes analizadas: un gran número de estudiantes no disponían de conexión a internet en sus hogares, debían compartir sus dispositivos con sus hijos en edad escolar o, debido a la crisis económica, se veían obligados a incrementar sus horas de trabajo informal. Ante la imposibilidad de dictar clases sincrónicas por videoconferencia, las estrategias seguidas por lxs docentes para garantizar de lxs estudiantes de sus sedes incluyeron desde la creación de grupos de *WhatsApp* y el formato PDF para difundir las clases y las tareas de una manera apta para la mayoría de los celulares, hasta la distribución de módulos impresos, abonados por lxs mismos docentes, para aquellas personas que no contaban con un dispositivo tecnológico para conectarse.

En todos los casos se destaca el compromiso de lxs coordinadorxs para facilitar la llegada del material de estudio y su labor a cargo de las diferentes comisiones. Así mismo, el interés y la responsabilidad de lxs alumnxs también surge como un factor común, que en muchos casos se destaca teniendo en cuenta que la pandemia estuvo acompañada por una fuerte crisis económica que influía en las trayectorias de aquellxs que no podían pagar el servicio de internet o que realizaban las consultas por fuera del horario de clase, en los tiempos libres de su jornada laboral. Otro de los resultados interesantes que surgieron a partir de las entrevistas fue la cuestión de la valoración de la virtualidad, en tanto plantea una serie de ventajas y desventajas para la modalidad. Como ventajas, lxs docentes resaltaron que la modalidad resulta muy beneficiosa como medio complementario para la conexión con los estudiantes. Del mismo modo, permite que lxs inscriptos que tienen personas a cargo o que cumplen una jornada laboral muy extensa que no les permite asistir a las clases presenciales, puedan acreditar las materias “a distancia”. No obstante, en todos los casos emerge como desventaja la pérdida del contacto “cara a cara”, que permite un intercambio mucho más enriquecedor y constructivo.

A su turno, lxs tres coordinadorxs entrevistados destacan la dedicación y la labor de toda la comunidad que integran el Plan FinEs para poner a disposición su tiempo y sus esfuerzos en el escenario inédito de la pandemia, donde las resoluciones y normativas debieron ser adaptadas al contexto específico de cada sede. La intervención de estos agentes es crucial para la implementación de políticas que están profundamente vinculadas al contexto territorial en el que se desarrollan, como ocurre con el programa en cuestión. Como mencionamos previamente, uno de los rasgos más sobresalientes de estos actores es que cuentan con cierto grado de discrecionalidad y autonomía relativa en la ejecución de su trabajo (Benassi y Gama 2023; p.11). Esto se refleja claramente en nuestro caso de estudio, donde las medidas para el dictado de las clases y el contacto con lxs estudiantes fueron consensuadas entre coordinadores y docentes, atendiendo a las particularidades de cada comisión. Sin dudas, fue el trabajo en conjunto y la convicción de estos “burócratas de calle” Lipsky (1976) lo que hizo posible la permanencia del alumnado en este periodo.

El desarrollo realizado para alcanzar los objetivos propuestos y condensados hasta aquí, generó una serie de interrogantes durante la elaboración de la tesina. Estos aspectos no han sido abordados en esta investigación, pero sugieren posibles líneas de trabajo futuras. Al analizar la implementación de las políticas educativas para la Educación de Jóvenes y Adultos durante el ASPO, surge la pregunta de si existieron prácticas virtuales cuyos resultados positivos sirvieron como base para considerar la continuidad de un sistema de cursado híbrido para los beneficiarios de esta modalidad. Por otro lado, nos preguntamos sobre la continuidad del Plan FinEs y su matrícula luego del gobierno de Alberto Fernández. En las entrevistas, los coordinadores del programa expresaron que hubo un crecimiento de la matrícula durante la pandemia, seguido de una caída en el periodo 2022-2023, por la agudización de la crisis económica en esa etapa. Nos planteamos entonces la posibilidad de indagar lo que sucedió a partir de diciembre de 2023, en un gobierno como el de Javier Milei, quien ha desmantelado programas asistenciales, reducido el gasto público al mínimo y, fundamentalmente, atacado y desfinanciado la educación pública de forma sistemática.

Para finalizar, insistimos en reconocer la importancia de continuar el análisis de la implementación de programas como el Plan FinEs que se configuran como una apuesta a la inclusión social y a garantizar el derecho al acceso a la educación, un valor fundamental para hacer grande a nuestra patria. Nuestro principal fundamento son los resultados positivos exhibidos en esta tesina, y la valoración sumamente positiva de quienes lo hacen posible:

Ojalá que este programa siga porque le abrió las puertas a muchísima, muchísima gente. Ver el compromiso que hay del otro lado, y que la mayoría elige estar ahí porque lo ven como una apuesta por un futuro mejor, para buscar trabajo, para que sus hijxs vean que ellxs están estudiando, entonces si ven que ellos pueden, van a poder también. Es uno de esos programas que uno desea que se aproveche y se potencie todos los años un poco más.¹²³

¹²³ Entrevista realizada a Cristina Grez, Docente Provisional de Lengua y Literatura en el Plan FinEs Trayecto Secundario durante el 2020 en la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon (Casa Puentes) el 22 de abril del 2024.

6. Bibliografía

- Abalos, N. J. (2021). *Un viaje por el Plan FinEs* (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata).
- Amado, S. J., & Gala, R. P. (2019). Brecha digital, inclusión y apropiación de tecnologías: Un breve recorrido por sus diferentes conceptualizaciones.
- Abritta, A. (2017). Creación de alternativas pedagógicas para el ejercicio del derecho a la educación en jóvenes y adultos: el caso del Plan Fines en la Provincia de Buenos Aires (Argentina). *Revista latinoamericana de educación inclusiva*, 11(2), 21-33.
- Bargas, N. (2019). El Plan Fines II. Una propuesta alternativa de finalización de estudios secundarios. In 1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas-Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín.
- Beech, J., & Meo, A. I. (2016). Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina. *Education Policy Analysis Archives*, 24, 23-23.
- Burgos, A. (2016). El Plan FinEs: un análisis de los aportes y límites en la ampliación del derecho a la educación en las políticas sociales. In IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (Ensenada, 2016).
- Campos, J. R. (2013). Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina. *Buen Gobierno*, (15), 146-156.
- De La Fare, M., Rovelli, L. I., & Atairo, D. (2016). Innovaciones en las políticas nacionales de Educación de Jóvenes y Adultos (EJA): el Programa FINES en Argentina y el PROEJA en Brasil.
- De Luca, R. (2022). Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan Fines): una aproximación a su evolución cuantitativa, 2008-2018. *Espacios en blanco. Serie indagaciones*, 32(2), 137-152.
- Esper, T. (2017). Educación Secundaria: obligatoriedad, expansión y segmentación. Una evaluación del plan FinEs 2 como alternativa al formato tradicional. *RELAPAE* (7), pp 31-42

- Feldfeber, M., & Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Educação & Sociedade*, 32, 339-356.
- Goldar, M. R. (2022) Educación Popular en Argentina. Una mirada a su trayectoria histórica, debates contemporáneos y sus entretrejos con la EPJA. *La Educación de Personas Jóvenes y Adultas como estrategia para enfrentar las desigualdades en América Latina*, p. 80.
- Hamada, J. P. (2008). Algunas cuestiones críticas sobre la noción de "brecha digital".
- Homar, A., & Dalinger, M. (2019). Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos. Tensiones. *Cuadernos de Educación*, (18).
- Lipsky M. (1999). La Burocracia en el Nivel Callejero: La función crítica de los burócratas en el nivel callejero. *Clásicos de la Administración Pública*, SHAFRITZ Jay M. y HYDE Albert C., FCE. México, D. F. pp.780-794.
- Lozano, P., & Kurlat, S. (2014). Plan FINES 2S: Contribuciones y limitaciones al logro de la inclusión en el nivel secundario de jóvenes y adultos. In VIII Jornadas de Sociología de la UNLP 3-5 de diciembre de 2014 Ensenada, Argentina. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.
- Mainardes, J. (2015). Reflexiones sobre el objeto de estudio de la política educativa. *Los objetos de estudios de la política educativa*, 33-46.
- Menghini, R., & Walker, V. (2020). Las oscilaciones de las políticas universitarias en Argentina: a 25 años de la sanción de la Ley de Educación Superior. *Políticas Educativas–PolEd*.
- Míguez, M. E. (2020). El espacio, el tiempo y los otros: experiencias de formación en el Plan FinEs 2 en la Provincia de Buenos Aires. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 1(15), 53-62.
- Morresi, S. (2007). ¿ Más allá del neoliberalismo? Estado y neoliberalismo en los años noventa. *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*, 117-150.

- Moyano, R. (2020). Brecha social y brecha digital. Pobreza, clima educativo del hogar e inclusión digital en la población urbana de Argentina. *Signo y Pensamiento*, 39(77), 1-14.
- Paviglianiti, N. (1996). Aproximaciones al desarrollo histórico de la política educacional.
- Pineau, P. (1994). El Concepto de 'Educación Popular': un rastreo histórico comparativo en la Argentina. *Revista de educación*, 1(305), 257-278.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis. *La implementación de las políticas*, 323-372.
- Terigi, F. (2016). Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Revista Análisis*, 16(3).
- Vaquero, B. R. (2007). La implementación de políticas públicas. *Díkaion*, 21(16), 135-156.
- Viego, V. (2015). Políticas públicas para la terminalidad educativa: El caso del Plan Fines en Argentina. *Education Policy Analysis Archives*, 23, 116-116.
- Vior, S. (2008). La política educacional a partir de los' 90. *Educación, Lenguaje y Sociedad*, 5(5), 59-78.
- Vommaro, G., & Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(2), 231-254.
- Voria, M. A., & Míguez, M. E. (2019). Controversias en torno a la terminalidad educativa y la empleabilidad de mujeres destinatarias de programas sociales: virajes de gestión en torno al programa Hacemos Futuro. *Studia Politicæ*, (47), 129-167.

6. Fuentes consultadas

6.1. Leyes y Decretos

Ley N° 24.049. Ley de Transferencias. 7 de enero de 1992. B.O. No. 27299.

Ley N° 24.521. Ley de Educación Superior. 7 de agosto de 1995. B.O. 28204.

Ley N° 24.856. Ley Pacto Federal Educativo. Ratificación. 1 de septiembre de 1997. B.O. 28726

Ley N° 24.195. Ley Federal de Educación (LFE). 5 de mayo de 1993. B.O. No. 27632.

Ley N° 26.058. Ley de Educación Técnico Profesional. 9 de septiembre de 2005. B.O. 30735.

Ley N° 26.075. Ley de Financiamiento Educativo. 9 de enero de 2006. B.O. 30822

Ley N° 26.206. Ley Nacional de Educación (LEN). 27 de diciembre de 2006 B.O. No. 31062.

Ley N°13.688. Ley de Educación Provincial. 27 de junio de 2007. B.P. 29786.

Resolución 22 de 2007 [Consejo Federal de Educación]. Por la cual se aprueba el documento “Lineamientos para un Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos 2007-201”. 7 de noviembre del año 2007

Resolución 66 de 2008 [Consejo Federal de Educación]. Por la cual se aprueba el desarrollo del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios – “FinEs”. 28 de octubre del 2008.

Resolución 4122 de 2008 [Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires]. Por la cual se aprueba el Plan Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela. 3 de septiembre del 2008.

Resolución 3520 del año 2010 [Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires]. Por la cual se aprueba la implementación del Plan de Estudios establecido por la Resolución 6321/95. 20 de octubre del 2010.

Resolución 444 de 2012. [Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires]. Por la cual se aprueba la implementación del Plan FinEs a través del “Plan Finalización de Estudios Obligatorios”. del 16 de abril de 2012.

Disposición conjunta 99 de 2012. [Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Gestión Educativa y Subsecretaría de Educación]. Por la cual se aprueba el Plan FinEs Equivalencias (Educación Secundaria) y Tabla de Correspondencia. 20 de noviembre del 2012.

Resolución 114 de 2016. [Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires]. Por la cual se deja sin efecto la disposición 99/12 y toda otra en tanto se oponga a la presente. 11 de noviembre del 2016.

Resolución 115 de 2016. [Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires]. Por la cual se establece el marco reglamentario para el acceso y nombramiento de docentes del Plan Provincial de Finalización de Estudios Obligatorios de Educación Secundaria 2016. 11 de noviembre del 2016.

Resolución 713 de 2017. [Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires]. Por la cual se aprueba la ampliación del Plan Provincial de Finalización de Estudios Secundarios - FinEs para el periodo 2016-2019. 3 de abril de 2017.

Resolución 1 del 2015. [Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires]. Por la cual se establece la continuidad de las acciones inherentes al Plan Nacional FinEs, implementando en la jurisdicción por Resolución N° 444/12. 17 de diciembre de 2017.

Resolución 106 de 2020. [Ministerio de Educación] Por la cual se crea el Programa “Seguimos educando” en el ámbito del MINISTERIO DE EDUCACIÓN y se disponen sus objetivos y alcances. 15 de marzo de 2020.

Resolución 146 de 2020. [Ministerio de Educación] Por la cual se aprueban los lineamientos para la implementación, en el ámbito de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs 2020). 3 de abril de 2020.

Resolución 1458 de 2020 [Dirección General de Cultura y Educación de Provincia de Buenos Aires]. Por la cual establece los lineamientos del Programa Provincial de Finalización de Estudios del Nivel de Educación Primaria de Jóvenes, Adultos y Adultos Mayores (FinEs Trayecto Primario) para el ciclo lectivo 2020. 27 de agosto del 2020.

Comunicación 01 de 2020 [Coordinación del Plan FinEs Región 19]. Por la cual se establece la conformación del equipo y el inicio de acciones del programa. 24 de agosto del 2020.

6.2 Otras fuentes

Ministerio de Educación de la Nación (2008). Plan de finalización de estudios primarios y secundarios para jóvenes y adultos. Presentación y líneas de acción 2008-2011. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005349.pdf>

Ministerio de Educación de la Nación (2018) Investigación evaluativa del Plan FinEs2.
Recuperado de
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_fines_web.pdf

Ministerio de Desarrollo Social (2014) 1° Informe Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen. Abril 2014. Argentina Trabaja, ingreso social con trabajo.
Recuperado de <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2014>

Ministerio de Desarrollo Social (2015) Argentina Trabaja, Enseña y Aprende. Plan FinEs Oportunidades para seguir creciendo. Recuperado de:
<https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/1.-Programa-FinEs-folleto.pdf>

Anexo I

Extrevidadx	Rol	Sede y CENS de referencia
Alfonsina Sidañez	Coordinadora administrativa	-
Julieta Morales	Coordinadora de comisiones y Coordinadora acompañante de trayectorias educativas	CTA Trabajadores en el barrio Aeroparque
Facundo Galván	Coordinador de comisiones	Sede Casa Puentes Francia, Formosa y Parque Independencia (CENS N°467)
Giuliana Bonetto	Docente	CENS N° 451
Dalila García	Docente	Sede Batán (CENS N° 461)
Cristina Anahí Grez	Docente	Casa Puentes Sede Francia (CENS N°467)
Lara Di Iorio	Docente	CENS N° 451
Ailín Polio	Docente	N/E
Facundo Robles	Docente	Sede Batán (CENS N° 461)