

ARTÍCULO CIENTÍFICO

Cuatro dilemas sobre la implementación del plan de Finalización de Estudios Secundarios (FinEs2) en Argentina

Four dilemmas about the implementation of the Secondary Education Completion Plan (FinEs2) in Argentina

Quatro dilemas sobre a implementação do Plano de Conclusão da Ensino Média (FinEs2) na Argentina

ESTEBAN JULIÁN TÉVEZ

Especialista en Gestión y Planificación de Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires

Licenciado y Profesor en Sociología

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Autor para correspondencia: viriburi@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6618-8497>

PABLO NAHUEL DI NAPOLI

Doctor en Ciencias Sociales. Licenciado y Profesor en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Correo electrónico: pablodinapoli@filo.uba.ar

<https://orcid.org/0000-0003-4756-6864>

Resumen

En Argentina, a partir de la sanción en 2006 de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) que establece como obligatorio el nivel de educación secundaria, se creó en 2008 el del Plan de Finalización de Estudios Secundarios (FinEs2) destinado a aquellas personas mayores de edad que no habían completado dichos estudios. En este artículo se realiza un metaanálisis de la implementación de dicho Plan en la provincia de Buenos Aires (Argentina) desde la perspectiva de la política social a partir de la revisión bibliográfica de investigaciones antecedentes. Se plantean cuatro ejes de análisis a modo de dilemas en torno a: la cuestión social, la tríada universalidad/políticas del trabajo/políticas asistencialistas, la dualización de la política social y la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En términos generales, interpretamos que esta política social-educativa expresa una contradicción intrínseca ya que reduce las brechas de desigualdad social al brindar un mayor acceso al derecho a la educación media, pero al mismo tiempo dicho acceso se propicia en circuitos educativos precarios.

Palabras clave: *Educación de adultos, política social, desigualdad social, derecho a la educación.*

Abstract

The National Education Law (LEN) was passed in 2006 in Argentina establishing the obligatory of secondary studies as mandatory for the general population. As a consequence, in 2008 the Completion Secondary Education Plan (FinEs2) was implemented targeting young people and

adults who, by the time, had not completed those studies. This article presents a meta-analysis conducted from the perspective of social policy about the implementation of the FinEs2 in the province of Buenos Aires (Argentina), and it is based on a bibliographic review of previous research on the topic. We propose four analysis axes as dilemmas around the topics of: social question, the triad universality/work policies/assistance policies, the dualization of the social policy and the civil society organizations' participation. In general terms, we interpret that the FinEs2, as a social and educational policy, contains an inherent contradiction given that it reduces social inequality gaps by increasing access to Secondary education, but at the same time such access is favored in precarious educational environments.

Keywords: *Adult education, social policy, social inequality, right to education.*

Resumo

Na Argentina, após a promulgação em 2006 da Lei Nacional de Educação nº 26.206 (LEN), que torna obrigatório o ensino médio, foi criado em 2008 o Plano de Conclusão do Ensino Médio (FinEs2) para aqueles adultos que não tinham concluído o ensino médio. Este artigo oferece uma meta-análise da implementação deste Plano na província de Buenos Aires (Argentina) a partir de uma perspectiva de política social, com base em uma revisão bibliográfica de pesquisas precedentes. Quatro eixos de análise são apresentados como dilemas: a questão social, a tríade universalidade - políticas laborais - políticas assistenciais, a dualização da política social e a participação das organizações da sociedade civil. Em termos gerais, interpretamos esta política sócio-educativa como expressando uma contradição intrínseca, pois ela reduz as brechas da desigualdade social ao proporcionar maior acesso ao direito ao ensino secundário, mais ao mesmo tempo tal acesso é impulsionado em circuitos educacionais precários.

Palavras-chave: *Educação de adultos, política social, desigualdade social, direito à educação.*

Introducción

En este artículo reflexionamos en torno a ciertos dilemas que emergen a partir de la implementación del Plan de Finalización de Estudios Secundarios (FinEs2¹). Este Plan, de terminalidad educativa para mayores de 18 años, es fruto de la política educativa implementada en Argentina con la sanción de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) en el año 2006, que establece como obligatorio el nivel de la educación secundaria. Dicha ley en su artículo 16 sostiene que el Estado, a través del Ministerio de Educación de la Nación y las autoridades jurisdiccionales competentes, debe asegurar “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”. Asimismo, el artículo 138 de la misma ley mandata diseñar “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”.

Originalmente, El Plan FinEs2 nace de una articulación entre los Ministerios de Educación y de Desarrollo Social, al funcionar como componente educativo de programas como el “Argentina trabaja”² y “Argentina, Trabaja, Estudia y Aprende”³. Se trata de una po-

1 De ahora en más se lo nombrará como “FinEs2” (a través del cual puede cursarse íntegramente el secundario), “el Plan”, o “FinEs” si se trata del plan en general.

2 Programa nacional desarrollado entre 2009 y 2018, destinado a personas de hogares en situación de vulnerabilidad, consistente en la generación de puestos de trabajo, capacitación y promoción del cooperativismo para la ejecución de obras de infraestructura.

3 Programa nacional iniciado en 2010 destinado a fortalecer la formación educativa de los cooperativistas del Programa Ingreso Social con Trabajo.

lítica nacional acordada con todas las provincias en el seno del Consejo Federal de Educación (Resolución N° 66/08) que se caracterizó por la articulación con numerosos actores sociales territoriales. La co-gestión con organizaciones sociales posibilitó abrir varias sedes en los barrios de residencia de las y los estudiantes que se inscribieron en el FinEs2. La original combinación entre Estado y sociedad civil permitió una operatoria que consistía en la identificación a nivel local de grupos de población destinataria del Plan, el reclutamiento por parte de dirigentes o actores locales de distinto tipo (de movimientos sociales y/o políticos, religiosos, ONGs, sindicatos y algunos organismos del sector público) y la solicitud de apertura de una sede o comisión dentro del barrio. La comisión de alumnos es la unidad más pequeña del plan, inserta en una sede en la que puede haber una o más comisiones. La sede provee tanto el espacio físico como el costo de mantenimiento del mismo (UNIFE, 2018).

A continuación, presentamos un análisis temático (Escudero, 2020), basado en una revisión bibliográfica, sobre la implementación del Plan FinEs2 en la provincia de Buenos Aires durante 2009 y 2015 en el marco de procesos de segmentación (Sassera, 2022) y educativa consolidados en las últimas dos décadas. Frente a las persistentes desigualdades, las políticas sociales ofrecieron propuestas masivas pero diferenciadas, planteando dilemas para cualquier objetivo de corte universalista. Partimos de la hipótesis de que este tipo de políticas encierran una contradicción que se refleja en distintos niveles: si bien reducen brechas de desigualdad, también parecen reproducir la desigualdad existente en cuanto a la desigual efectivización de derechos.

Nos centramos en la provincia de Buenos Aires porque fue la primera jurisdicción en iniciar su implementación y la que presentó la mayor matrícula, más de 200.000 estudiantes para 2014. (Finnegan, 2018). Asimismo, el recorte temporal propuesto empieza con la creación del Plan y finaliza con el cambio de gobierno en diciembre de 2015, a partir del cual comenzó a sufrir varios cambios. Una vez establecido el recorte espaciotemporal de nuestro objeto de estudio procedimos a construir el corpus textual de investigaciones mediante la técnica de bola de nieve (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2010) a partir del trabajo titulado “Acerca del Plan FinEs: un estado de la cuestión (2013-2017)” de Torres y Garriga Olmo (2018). En total se sistematizaron 38 trabajos específicos sobre el plan FinEs2,

publicados entre los años 2014 y 2022. El análisis temático se orientó en base a debates clásicos dentro de la política social respecto de las formas de intervención del Estado sobre la desigualdad social. Retomar los aportes teóricos de la política social para abordar los estudios sobre el FinEs2 nos resulta enriquecedor para repensar las tensiones que presenta esta política. Las categorías temáticas que proponemos en este trabajo las organizamos en ejes dilemáticos: a) la cuestión social-educativa, b) la universalidad, el trabajo y la política asistencial, c) la dualización de las políticas sociales y d) la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

La política social como perspectiva para abordar el plan FinEs2

La política social es tanto un área del conocimiento como un tipo de intervención política, en general, asociada a resolver la cuestión social. El primer eje sobre el que trabajamos justamente refiere a cómo es concebida y abordada la *cuestión social*. Esta aparece -como categoría de análisis- en la Francia del siglo XIX ligada a una construcción valorativa sobre la pobreza y la ciudadanía: la pobreza se observaba como un obstáculo en función del ejercicio de la ciudadanía; y ese obstáculo no constituía un problema individual, sino una cuestión social, “una cuestión de interés social que exigía la intervención política” (Procacci, 1999: 19). La noción de cuestión social va unida al hecho de dejar de lado aquellas concepciones que asocian los fracasos sociales a cuestiones individuales, entrando en juego no sólo la pobreza, sino todos los emergentes de la tensión entre integración y desintegración que operan en las sociedades (Carballeda, 2019).

En función de los objetivos de este artículo, tomamos tres formas de abordaje de la cuestión social, cada cual anclada a determinados contextos históricos y a formas en las que se concibe e implementa la política social: en primer lugar, las iniciativas vinculadas a la conformación del Estado de Bienestar del siglo XX; en segundo lugar las propuestas neoliberales centradas en la lucha contra la pobreza, que encontraron su apogeo a fines del siglo XX; y por último las políticas sociales del progresismo latinoamericano del siglo XXI.

Las estrategias asociadas al Estado de Bienestar del siglo XX, muy ligadas en Argentina al hito del primer peronismo, configuraron un esquema de protección social basado en el empleo asalariado formal. Si bien

esto suponía una estratificación en la efectivización de derechos, derivada de las diferentes posiciones en el mercado de trabajo, existía un centro común de pertenencia y protección que era el empleo formal. El trabajo asalariado era el factor de integración por excelencia y ordenador de la sociedad, constituyéndose un esquema institucional homogéneo, más allá de la estratificación mencionada y las desigualdades propias de la relación capital-trabajo.

La política social neoliberal aborda a la pobreza intentando regularla y devolviéndole su estatus de-socializado (de atributo individual) propio del siglo XVIII (Danani, 2016). Es decir, desvincula a la pobreza de la noción de cuestión social, o en todo caso, limita el abordaje de la cuestión social a la lucha contra la pobreza, entendida ésta por fuera de los parámetros con la que se concibió durante muchos años y disociada de sus causas. Las políticas sociales -una vez atravesadas por la reforma neoliberal- pasan a ocupar un lugar subordinado y residual en el conjunto de las políticas públicas, acotando el universo de intervención a aquellos grupos o poblaciones objetivo bajo condiciones de pobreza e indigencia (Pautassi, 2018).

Finalmente, las políticas de inclusión social del siglo XXI se montan sobre una heterogeneidad social producto de la consolidación de una alta informalidad laboral y múltiples formas de segregación. En Argentina -y sobre todo a partir de 2009- existió una vocación de universalizar prestaciones sociales como la Asignación Universal por Hijo⁴ o el FinEs2, pero sin resolver las grandes desigualdades que se replican a la hora de hacerse efectivos los derechos. Sobre estas políticas existen miradas dispares: de un lado, se las vincula al modelo neoliberal residual o restitutivo de los años noventa -estableciéndose continuidades- y se señala que tienden a reproducir desigualdades al efectivizarse diferencialmente los derechos. Del otro lado, se considera que al garantizar el acceso a necesidades elementales -de las que antes estaban excluidos los sectores más vulnerados- estas políticas generan un círculo virtuoso, del que surgen nuevos actores individuales y colectivos, enriqueciéndose el proceso democrático.

Esta cuestión nos lleva a un segundo eje dilemático que refiere a la *universalidad* en las políticas sociales,

en su vínculo con las políticas del trabajo y la política asistencial. Así como las políticas sociales nacieron vinculadas a una pretensión universalista arraigada en la idea de promoción de la ciudadanía (Vilas, 2013), esta pretensión encontró límites dentro de la intervención estatal, la cual -siguiendo a D'amico (2013)- dividió el accionar social en sus tres componentes: servicios universales, mercado de trabajo y política asistencial. De cuál de ellas adquiera centralidad, dependerá el modelo de protección social adoptado por un Estado: el corporativismo estratificado (centrado en la política del trabajo), el universalismo básico de corte igualitario (servicios universales), y el modelo combinado de focalización y mercado (política asistencial) (Filgueira, 2013). En Argentina el conjunto de derechos sociales nació como un derivado de los derechos laborales, al punto que ambos grupos de derechos se consolidaron conjuntamente como norma jurídica (Pautassi, 2010). El trabajo asalariado se constituyó como el factor de integración por excelencia y ordenador de la sociedad, hasta que el aumento del desempleo y la informalidad laboral generaron una crisis en el esquema, haciéndose claro el contraste entre políticas universales (cuyo sujeto es el ciudadano) y políticas centradas en el trabajo (cuyo sujeto es el trabajador).

La Argentina y el resto de Latinoamérica han encontrado históricamente dificultades y oposiciones para desplegar políticas universales. Filgueira (2013) cree que son dos los enemigos: el corporativismo estrecho -que impide alianzas amplias en torno a los bienes públicos- y una focalización restringida -que deja en el mercado la única posibilidad de inclusión robusta-. En ese sentido, Danani (2016) sostiene que la tendencia en Argentina es hacia la segmentación, ya que las demandas por derechos están sectorializadas: no existe sujeto o actor político que reclame políticas universales, "son una buena idea... para los demás. En síntesis: no se registran demandas por políticas universales" (p.80).

El tercer eje corresponde a la *dualización* de las políticas sociales. Los efectos nocivos del neoliberalismo y de los cambios en el mundo del trabajo -vistos bajo la idea de exclusión social o desafiación- en la Argentina fueron combatidos a partir de políticas inclusivas. Pero la idea de inclusión suele incorporar "de manera

4 En tanto extensión de las asignaciones familiares, es un beneficio monetario para hijos de personas que no cuentan con un empleo registrado. Entró en vigor el 29 de octubre de 2009 por el decreto 1602/09 del Poder Ejecutivo de la Nación.

acrítica el supuesto de la imposibilidad de absorción alguna” (Grassi, 2008: 35) y por lo tanto se aleja de cualquier apuesta hacia una sociedad integrada en sentido orgánico, basada en la participación y el reconocimiento mutuo. Siguiendo a Grimson (2011), la retórica de la inclusión y exclusión lleva implícito un sentido fragmentario sostenido no sólo por razones socioeconómicas sino por rupturas al nivel de la identidad cultural y delimitación territorial. Durante la postcrisis y el período de recuperación económica iniciado a partir del año 2003, las acciones gubernamentales se caracterizaron por profundizar la brecha entre acciones para asalariados formales -protegidos por relaciones laborales estables y cobertura en materia de seguridad social-, y aquellas otras destinadas a personas en situación de extrema vulnerabilidad social (Pautassi, 2012). Este proceso fue consolidando una institucionalidad dual.

Si bien entre 2002 y 2007 los objetivos de las políticas laborales primordialmente se relacionaron con el acceso al empleo asalariado, a partir de 2009 comienza a advertirse un giro hacia la implementación de programas cuya tendencia es la autogestión y el cooperativismo (Levy y Bermúdez, 2012). Entonces la política laboral comenzó a abordarse de manera dual: el Ministerio de Trabajo se ocupa del circuito asociado al trabajo de calidad –o sea formal–, y el Ministerio de Desarrollo Social se encarga del trabajo digno- relacionado con la economía popular (Grassi, 2012). La idea de reconocimiento se desplaza: lo que era el reconocimiento entre distintas partes constitutivas de un todo, deriva hacia el reconocimiento de un “otro” que no forma parte de la antigua totalidad, pero que no se lo puede eliminar ni aislar. Hay algo de aceptación y renuncia: la estrategia de dualización de las políticas sociales reconoce la existencia de un otro frente al cual las intervenciones homogéneas no son efectivas, pero al mismo tiempo parece abandonarse la posibilidad de construir una sociedad integrada, reproduciéndose la fragmentación.

El cuarto eje consiste en la participación del llamado *tercer sector* de la política social, el cual está formado por organizaciones de la sociedad civil (OSC) —generalmente asociadas a la práctica asistencial— que participan en la provisión del bienestar junto a los otros sectores clásicos: el Estado, el mercado y la familia. Si bien autores como Esping Andersen (2000) minimizan su rol, al plantear que estas asociaciones sólo dejan de ser marginales cuando las subvenciona el Estado (las ve como organismos de asistencia semi-públicos), otros autores sostienen que estas OSC

imprimen a la provisión del bien/servicio su propia dinámica, por lo que su participación no debe subestimarse (Arcidiácono, 2012).

La participación del tercer sector en la política social agrega complejidades y controversias a nuestro análisis. En la causa de la expansión de sus intervenciones se entremezclan el achicamiento y ajuste presupuestario del Estado tras la reforma neoliberal, la descentralización y privatización de la gestión en lo social, la mayor complejidad de las problemáticas sociales y las dificultades del Estado para abordarlas; pero también la irrupción de organizaciones populares en demanda por derechos, por una mayor participación y visibilización de los territorios en la vida social y política, que pueden mediar con las distintas instancias gubernamentales para canalizar los conflictos. La descentralización de la política social supone un traslado de responsabilidades a los territorios, muchas veces sin los respaldos necesarios, ya que desde los años noventa el proceso de descentralización consistió más en un desarme de los dispositivos institucionales del Estado de Bienestar, que en el fortalecimiento de una nueva institucionalidad (Arias, 2013). El mundo de las OSC es muy heterogéneo, por lo que existe una disparidad entre distintas organizaciones que suele derivar en un desigual acceso a los derechos. Así y todo, su despliegue territorial y político permiten la construcción de nuevos vínculos sociales en los territorios y pueden contribuir a la generación de nuevos empoderamientos, contrarrestando las dinámicas segregatorias urbanas a partir de una agenda de reclamos por derechos y prácticas participativas.

La Cuestión Social-Educativa

Los desacoples que se dan en las trayectorias educativas —respecto al resultado esperado por el sistema educativo— han sido vistos siempre como una problemática a resolver, sin embargo, “es recientemente que la reflexión pedagógica las ha reubicado —a las trayectorias— pasando de considerarlas como problema individual a un problema que debe ser sistemáticamente atendido” (Terigi, 2008: 117). Las políticas que enfrentan la deserción, los desacoples y la no-terminalidad de los estudios tienen como destinatario un sector social específico: el más empobrecido. Son problemáticas educativas que integran la cuestión social a ser resuelta por la política.

El plan FinEs2 comienza a implementarse en el año 2009 como componente educativo de los programas Argentina Trabaja y Argentina trabaja, estudia

y aprende, dado que el 78% de los cooperativistas registrados en esos programas no habían concluido el secundario (De Sena, 2013). Más tarde, el censo de 2010 mostró que 13.800.000 personas mayores de 18 años no habían finalizado sus estudios secundarios.

Gran parte de las investigaciones realizadas sobre el Plan hacen hincapié en las características expulsivas de la institución escolar tradicional, planteando la necesidad de reformulación integral del sistema educativo, de modo que un plan –transitorio– como el FinEs2 no sea necesario en el futuro (Kurlat y Lozano, 2014; Viego, 2015; López, 2017). Otras veces se presta atención a aquellos factores macro y micro sociales que hacen que, por ejemplo, haya una significativa deserción incluso dentro del FinEs2, siendo éste un plan que facilita la cursada y el acceso (López, 2017; Finnegan y Kurlat, 2019).

En el caso del FinEs2, existen miradas disímiles sobre cómo opera el proceso de inclusión. López (2017), por ejemplo, problematiza el concepto de inclusión educativa. Considera que solamente una noción robusta de inclusión educativa podría generar un proceso verdaderamente inclusivo frente a la diversidad del alumnado. En cambio, ve que las políticas implementadas suelen atender cuestiones como el acceso, la permanencia y terminalidad, dejando de lado otras problemáticas clave. El autor sostiene la idea de que el FinEs2, al instalarse en los márgenes del sistema, es una política que se nombra como de inclusión educativa pero que es traccionada hacia un modelo de segregación. Señala una contradicción en la convivencia entre un sistema expulsivo (la secundaria común) y políticas de inclusión educativa. Cuando menciona cuáles serían los elementos que darían una respuesta más robusta a la problemática de la exclusión, refiere a cuestiones como los procesos de aprendizaje significativo o la calidad educativa, que según él no caracterizarían la propuesta del Plan.

Así como López señala que la política se ve traccionada hacia formas de segregación, Crego y González (2015) ven la posibilidad de tracción hacia la igualdad. El abordaje de la cuestión social y educativa lo plantean en clave de desigualdad-igualdad y no tanto en términos de inclusión-exclusión. Ven las tensiones en la implementación del FinEs2 como momento necesario en la transformación hacia una secundaria con igualdad. Los autores trabajan sobre la relación entre trayectoria educativa y trayectoria laboral de

los jóvenes que cursan el FinEs2, y cómo el Plan, al acercar la educación a territorios relegados, favorece la interrupción de procesos de segregación y desigualdad. Para eso indagan sobre las bifurcaciones en las trayectorias de estas personas atravesadas por la experiencia del FinEs2, en el plano simbólico y material, considerando al Plan como un dispositivo que opera mediando entre lo estructural y lo subjetivo, habilitando proyectos personales antes improbables y ampliando el espectro simbólico de posibilidades. Esta visión contrastaría con la de López, en tanto éste sostiene que al promoverse una oferta diferenciada para los sectores relegados se consolida la segregación. La disyuntiva nos remite a la pregunta de Kessler (2014) sobre “¿Qué es más igualitario, un sistema homogéneo pero excluyente o uno con desigualdades internas pero que realizó un proceso de inclusión?” (p.127).

Lozano y Kurlat (2014) sostienen que la educación para personas adultas en nuestro país es un eufemismo para designar a la educación para personas adultas de los sectores populares. Recalcan que los desacoples en las trayectorias educativas deben ser atendidos sistémicamente, preguntándose por qué no se atiende la inclusión social a partir de una revisión de los regímenes académicos del sistema educativo, en vez de apostar a un programa a término para dicho fin. Las autoras, tomando los aportes de Terigi (2008), sostienen que el formato de la escuela secundaria presentó dificultades para albergar a los nuevos públicos, históricamente relegados de este nivel educativo. El FinEs2 se constituye como una intervención sobre la cuestión social-educativa y sobre el propio sistema, ya que el Plan permite introducir modificaciones en los formatos más difíciles de instrumentar en el caso de la oferta escolar común. Este tipo de cambios permiten la expansión del sistema educativo, pero de una forma que ha sido interpretada como *distribución ilusoria* (Riquelme, Herger y Sasser, 2018), ya que se mantiene la desigualdad entre estratos socioeconómicos.

Distintas autoras (Lozano y Kurlat, 2014; Levy y Rodríguez, 2015) recalcan el hecho de que el FinEs2 se adapta a las condiciones y posibilidades de la población objeto, con el fin de hacer posible el derecho a la educación. Lozano y Kurlat, señalan que el régimen académico propuesto por el FinEs2 se fija en función de las características de los sujetos que asisten y no tanto desde las lógicas más sedimentadas en la educación secundaria, lo cual contribuye al acceso y per-

manencia de los estudiantes. Pero así mismo plantean que esta adaptación requiere un tipo de estrategia político-pedagógica específica y una gama de recursos que parecen no darse en el FinEs2.

Los estudios sobre el FinEs2 que trabajan la cuestión de las trayectorias educativas intentan superar posturas deterministas en cuanto a condicionamientos estructurales o subjetivos. Desde esta perspectiva es relevante el papel de las instituciones y dispositivos en la construcción de las trayectorias (Jacinto y Martínez, 2020). Las instituciones pueden ofrecerse como posibilidad o como obstáculo en tanto generan condiciones de escolarización. Míguez y González (2014), sostienen que el FinEs2 forma parte de una oferta educativa del Estado que podría habilitar y reconocer las diversas trayectorias de jóvenes y adultos. Luego, Míguez (2018) señala la importancia del FinEs2 en tanto permite pensar a la escuela como espacio de lo posible, “torciendo destinos que se presentan como inevitables” (pp. 170).

Viego (2015) sostiene que la apuesta por la flexibilidad de los formatos y la adaptación de la oferta educativa significó, en el caso del FinEs2, la flexibilización de las condiciones de contratación de los docentes y no generó en igual medida una preocupación por la calidad. Por calidad (o su ausencia) se refiere a las condiciones laborales de los docentes, así como a los déficits en materiales pedagógicos y entornos de aprendizaje precarios. Eso lleva a que, según la autora, en vez de compensarse déficits de saberes de la población vulnerable, se consolide la desigualdad educativa. Luego señala que el Plan se encuadra dentro del tipo de intervenciones públicas con notorios niveles de productos (títulos) pero de dudoso impacto. Para todo esto se vale de datos estadísticos de nivel macro, como la evolución de la matrícula, la tasa de egreso y datos sobre asistencia a establecimientos educativos de población adulta que no ha concluido la escolaridad obligatoria. Sus conclusiones contrastan con otros trabajos de carácter cualitativo (Sucunza, 2016; Miguez, 2018; Crego y Gonzalez, 2015) que se apoyan en valoraciones subjetivas de la experiencia por parte de los actores (estudiantes y docentes).

El Plan expresa una voluntad de expandir los derechos educativos en pos de una mayor igualdad educa-

tiva, frente a condicionantes estructurales que operan en un sentido inverso. Más allá de las contradicciones que puedan surgir de esta relación de oposición, el FinEs2 ha re-vinculado a una parte de la población con el sistema educativo, y lo ha hecho a través de una propuesta que supo contemplar las características específicas de la población a la que se destinó, favoreciendo el acceso y la permanencia, en gran parte por la distribución territorial y las flexibilidades para la cursada. Se trata de una política inclusiva que aborda la cuestión social y educativa en consonancia con otras políticas de la época, es decir, utilizando herramientas novedosas y/o alternativas con respecto a las tradicionales, en función de interpelar y alojar a los sujetos destinatarios.

La Universalidad, el trabajo y la política asistencial

En el FinEs2 confluyen tres dimensiones de la política social (Filgueira, 2013) -la relativa al trabajo, la de los servicios universales y la política asistencial/focalizada-, lo que hace complejo pero interesante al análisis sobre los alcances de su implementación.

Si bien es el FinEs2 un programa básicamente retributivo en cuanto al derecho a la educación, también involucra al trabajo como forma de resolver la cuestión social. El FinEs2 además de orientarse hacia la universalización de la educación secundaria, se define desde la normativa como tendiente a mejorar la inserción laboral y educativa de jóvenes y adultos⁵. Dentro de ese esquema, la educación es un vehículo para acceder a una mayor gama de posibilidades laborales y, en términos socioeconómicos, un factor de crecimiento o desarrollo. Sin embargo, Crego y González (2015) señalan que si bien desde la política pública continúa estableciéndose una relación causa-efecto lineal entre educación para el trabajo e inserción laboral, esa relación no se da de forma tan directa como se quisiera.

En definitiva, si lo que se quiere problematizar es la inserción laboral de las y los jóvenes, es preciso dejar de priorizar la búsqueda de soluciones en la educación, ya que no alcanza con la formación para el trabajo cuando la estructura productiva no genera nuevos puestos de trabajo (Benza y Kessler, 2020). En ese sentido, Viego (2015) sostiene que la adaptación

5 A partir de la promulgación de la Ley Nacional 26206, la modalidad de educación para adultos comienza a denominarse Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, cuyos programas y acciones se “vincularan con el mundo de la producción y el trabajo” (LEN, 2006, ART. 47)

de las políticas educativas para jóvenes y adultos a las nuevas realidades socioeconómicas -de modo tal de flexibilizar la oferta en armonía con el mundo del trabajo-, contiene dos supuestos que deben revisarse: 1) la idea de que los problemas de inserción laboral son originados en déficit educativos, y 2) el supuesto de que el déficit de aprendizaje se origina en una oferta educativa desconectada de la realidad económica. Sobre el primero de los supuestos, señala que ubicar los problemas del mercado laboral al lado de la oferta contrasta con la evidencia de que las credenciales educativas están sujetas a un proceso de devaluación creciente (Jacinto, 2016; Sendón, 2013). Sobre el segundo de los supuestos agrega que la flexibilización de la oferta educativa destinada a jóvenes no ha facilitado su inserción laboral, sino que consolidó un aumento estadístico de la inactividad, lo cual repercute mejorando artificialmente los índices de desempleo.

Los jóvenes estudiantes del FinEs2 se caracterizan por presentar inserciones laborales precarias, tempranas e inestables (Pérez, 2013) y trayectorias escolares atravesadas por procesos de estigmatización (Sacccone, 2022). González (2015) sitúa al FinEs2 en los intersticios del mundo laboral y educativo, ya que la población a la que apunta se encuentra en la búsqueda de mejoras en las inserciones laborales y/o educativas. El autor define al Plan como mediación entre lo estructural y lo subjetivo. Esta mediación puede ampliar la gama de posibilidades, haciendo posibles proyectos improbables, interrumpiendo círculos excluyentes o de acumulación de desventajas. En esta Línea, Sucunza (2016) realiza una investigación con egresados adultos del FinEs2 en la localidad de Magdalena (Provincia de Buenos Aires). Allí, la incidencia del Plan sobre las trayectorias educativas y laborales de los adultos egresados es observada tanto en el plano subjetivo (superación de representaciones y prejuicios, desarrollo del autoestima y generación de nuevos vínculos con el entorno) como en el objetivo: su investigación muestra cómo surgieron propuestas y proyectos antes impensados.

El carácter universalista que presenta el programa se refleja en que está destinado a toda la población que no haya podido concluir sus estudios medios. Como contracara de esto, no hay dudas de que, en general, apunta a una población específica: aquellos cuyos derechos han sido vulnerados al quedar excluidos del sistema educativo. ¿Puede asociarse esto a una forma asistencial de la política social? Como ya vimos, algunos autores hacen énfasis en cómo son traccionadas

este tipo de políticas hacia formas focalizadas, expresando un continuum (masificado) con respecto a las políticas neoliberales de los años noventa (De Sena, 2014); y otros las reivindican haciendo hincapié en la tracción hacia formas más igualitarias, a partir de la reducción de brechas y a la interrupción de procesos de desigualdad y segregación (González y Crego, 2015).

Según Tiramonti et al. (2008), la demanda sobre el nivel medio se ha orientado no ya hacia la igualdad sino a la incorporación del conjunto de la población a la escolarización secundaria, y es allí donde se hacen evidentes las tensiones entre la pretensión universalista de la igualdad educativa y los dispositivos gubernamentales para la incorporación social y educativa. Por un lado, las condiciones de escolarización de la escuela tradicional constituyen un obstáculo para la universalización (Terigi, Toscano, Briscioli (2015); por el otro, al pensar en formatos alternativos varios autores señalan las precariedades en el caso del FinEs2 en cuanto a instalaciones, acceso al material de estudio, etc. (UNIPE, 2018; Viego, 2015; Mekler, 2015), lo que haría dudar sobre el grado de universalismo, para lo cual hay que tener en cuenta no sólo la cobertura, sino también la igualdad en los servicios ofrecidos por las instituciones (Danani, 2016).

López (2017) y Mekler (2015) abordan al FinEs2 como una política focalizada. López justifica esta idea enumerando algunos rasgos de la política: la segmentación de sus beneficiarios, la caracterización de éstos a partir de ciertas particularidades, su tinte compensatorio y el hecho de funcionar como un circuito paralelo. El autor inscribe al Plan dentro de un modelo de segregación, debido a que es una política que da cuenta de que una importante porción de la población no puede ser albergada y acompañada con éxito por el sistema educativo; la reinserción luego se monta a partir de la construcción de espacios específicos paralelos a la educación común.

El informe evaluativo sobre el FinEs2 de UNIPE (2018) señala, en cambio, que “nadie pone en cuestión su eficacia como mecanismo de inclusión social y desarrollo de la autoestima de las poblaciones atendidas” (p.22), características que alejarían al Plan de los efectos nocivos de la focalización vinculados a la estigmatización. En este punto, existen coincidencias entre éste y otros trabajos ya mencionados (Gonzalez y Crego, 2015; Miguez 2018; Lozano y Kurlat, 2014; Sucunza 2016). También en el trabajo de Rovelli, de

la Fare y Atairo (2016), donde se compara al FinEs2 con el PROEJA⁶ de Brasil -ambos relativos a la educación de adultos-, se destaca que el primero expresa un cambio importante en el ámbito educativo de nuestro país: implica el paso de una concepción compensatoria y focalizada a otra de carácter universalista, teniendo en cuenta su expansión y lo irrestricto del acceso. Viego (2015) también señala el contraste entre políticas de terminalidad educativa focalizadas de los años noventa, consistentes en becas y de resultados desalentadores, y las políticas de la década siguiente, caracterizadas por intervenciones tendientes al universalismo básico. Sin embargo, critica el hecho de que el FinEs2 se haya convertido en un sistema paralelo con docentes y aprendizajes precarizados que suplanta las funciones y alcance asignadas a los CENS⁷, pudiendo llevar al desfinanciamiento y desaparición de estos.

La obligatoriedad de la escuela secundaria está ligada a la pretensión de universalización del nivel. Frente a esta voluntad surgen posturas diferenciadas: por un lado, se postula que el sistema educativo tradicional no consigue garantizar la universalidad, por lo que el FinEs2 puede ser visto en tanto ejemplo de cómo ofreciendo un formato diferente se puede aspirar a una secundaria para todos; por el otro, se ve al FinEs2 como expresión de esa incapacidad de transformación de la educación común, que hace necesarias políticas compensatorias. Mas allá de algunas excepciones (Lopez, 2017; Mekler, 2015; Olivares, 2021) existe una tendencia general hacia diferenciar al FinEs2 de otras propuestas asociadas a la focalización, lo cual refleja distintos modos de intervención frente a la cuestión social: unos propios a la estrategia neoliberal y otros a las políticas de inclusión social del siglo XXI, que señalan un intento de universalizar prestaciones sociales. Pero también dentro de las políticas de inclusión el trabajo continúa siendo visto como factor preponderante para la incorporación social, lo cual se refleja en la normativa relativa al FinEs2, que presenta al Plan no sólo como tendiente a mejorar la situación educativa de la población objetivo, sino también su inserción laboral.

Dualización de las políticas sociales

Se puede plantear un paralelismo entre la institucionalidad dual en lo laboral (Grassi, 2008), y el surgimiento e implementación, en el área socio-educativa, del plan FinEs2. Aquí, el Estado a partir del año 2009, y luego de sancionada la Ley de Educación Nacional (2006), frente a la alta proporción de población sin estudios secundarios completos y los elevados índices de deserción, parece dividir la política educativa en dos líneas, ambas promovidas por el propio Estado, una formal (la escuela secundaria tradicional y su propuesta para adultos a través de los CENS, y otra que podría designarse como informal-formalizada ligada a la educación popular y a la co-gestión con distintas organizaciones no-estatales (FinEs2)⁸. Si bien estas dos líneas no se aplican marcadamente desde distintos ministerios –como ocurre con el empleo-. sí se gestionan de manera diversa: una desde efectores específicamente educativos (las escuelas), y otra a través de organizaciones de la sociedad civil (sedes del FinEs2⁹). Además, existe para el caso del FinEs2 una articulación entre el Ministerio de Educación y el de Desarrollo Social, ya que, como dijimos antes, funciona en tanto componente educativo de distintos programas sociales. El Plan, si bien normativamente se incorpora a la educación formal, lo hace de una manera diferenciada en función de la población y los barrios por donde se despliega, constituyéndose –según algunos autores (Viego, 2015; López, 2017) – como una alternativa precarizada frente a los CENS, aunque por la elevada matrícula, más atractiva que aquéllos.

Investigaciones como las de Kessler (2003) y Tiramonti (2004) señalaban antes de la sanción de la LEN que el nivel medio en Argentina se encuentra altamente fragmentado, y es así que los nuevos públicos transcurren su escolaridad en instituciones con todo tipo de carencias, escuelas que se piensan a sí mismas como espacios de contención más que de aprendizaje (Duschatszky y Corea, 2002). En cuanto a la oferta educativa con cambio del formato que fue surgiendo

6 Programa de integración de la educación básica y profesional para personas jóvenes y adultas.

7 Los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) son la institución principal de secundaria para adultos, surgida a nivel nacional en 1970 y transferida a las provincias durante la década del noventa. Están destinados a mayores de 18 años y con una duración total de tres años.

8 también se podría incluir a los Bachilleratos populares con titulación oficial.

9 Cabe señalar que también hay instituciones educativas que funcionan como sedes de FinEs2.

en la década del 2000 (CESAJ¹⁰; COA¹¹, FinEs2, etc.), si bien puede ser vista como condición de posibilidad para la inclusión, también profundiza para algunas autoras la fragmentación (Arroyo y Poliak, 2011) al producir una identidad institucional y profesional diferencial. En este sentido, Tiramonti (2019) menciona que “el sistema educativo incorpora conservando las distancias relativas de los sectores sociales, de modo que todos acceden pero a diferentes tipos de escuelas” (p. 83). Riquelme, Herger y Sasser (2018) a su vez sostienen que la incorporación de nuevos sectores antes relegados a la educación secundaria suele darse a través de una segmentación que “los orientaría hacia determinados trayectos o carriles que en muchos casos han perdido valor para la movilidad social” (p. 14).

Quienes cuestionan esta línea de interpretación sostienen que implícitamente supone una nostalgia por las intervenciones homogéneas del pasado, y plantean que dicha mirada está basada en las siguientes premisas: 1- se debe brindar a todos la misma educación, 2- equiparación entre uniformidad y justicia, así como entre diversificación e injusticia (Terigi, Toscano y Briscioli, 2012). Por otro lado, señalan que históricamente el sistema educativo ha creado circuitos diferenciados: las instituciones de distinción para las elites, la diferenciación entre gestión privada o pública, y las estratificaciones propias de las escuelas de gestión pública. En otras palabras, se critica la idealización de un modelo que ha sido expulsivo y se sostiene que la uniformidad no es garantía para la equidad (Terigi, 2008).

El trabajo de López (2017) plantea que la inclusión educativa no debería basarse en la multiplicación de espacios paralelos que promuevan grupos segmentados en función de algún rasgo deficitario, sino en revisar una escuela pública que favorezca el desarrollo de todos los estudiantes en un marco común, sin perder de vista su diversidad constitutiva. El FinEs2, al ser para este autor una propuesta que se ubica en los márgenes del sistema, no opera sobre el modo expulsivo del funcionamiento del sistema educativo: al ser independiente, no altera los factores por los cuales

el sistema reproduce su marcha selectiva. El trabajo de Mekler (2015) alerta sobre el sentido fragmentario del FinEs2, ya que “no propone un cambio en las estructuras ni en las dinámicas excluyentes de la escuela secundaria ni de los CENS” (pp. 9). Olivares (2021), en ese sentido señala que el FinEs2 profundiza la diferenciación interna del sistema escolar argentino en clave de degradación, concluyendo que “la educación de la porción de la fuerza de trabajo que se forma en el plan analizado se realiza de manera abarataada y diferenciada” (p. 35).

Otros estudios, como el de Míguez y González (2014), no idealizan la promoción de un marco común y postulan que las diferentes trayectorias socioeducativas deben abordarse a través de una multiplicidad de propuestas diversas y flexibles. Aquí la preocupación no está puesta en la fragmentación o segmentación, sino en que el sistema pueda abordar las diferencias a partir de una diversidad de formatos ofrecidos por el Estado. En este sentido, Levy y Rodríguez (2015) destacan la importancia de la adecuación del formato a los sujetos destinatarios, y el informe evaluativo de la UNIPE (2018) reivindica al Plan como un formato para personas adultas exitoso (haciendo hincapié en el acceso y cobertura) que podría extenderse al resto de Latinoamérica.

Mas allá de las diferentes posturas, el análisis de los diferentes trabajos lleva a entender como unánime la crítica hacia el formato tradicional en tanto expulsivo y/o selectivo. La diferencia parece radicar en que unos estudios valoran la existencia de un marco común en el sistema educativo y otros valoran la diversidad de propuestas que puedan surgir, en vistas a asegurar el acceso a todos los públicos, y sin prestar especial atención a la existencia de circuitos diferenciados en tanto factor problemático. Ambas valoraciones u objetivos se encuentran expresados en el artículo 16 de la LEN, en tanto “alternativas institucionales [...] que se ajusten a los requerimientos comunitarios”, y en tanto a “alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales”. El FinEs2 presenta un formato novedoso que ha permitido a muchas personas continuar o terminar sus

10 Los Centros de Escolarización Secundaria para Jóvenes y Adolescentes (CESAJ) fueron creados en el 2008 por la Dirección Provincial de Educación Secundaria de la Provincia de Buenos Aires. Su objetivo es el ingreso y la aceleración de trayectorias educativas destinada a jóvenes y adolescentes de entre 15 y 18 años.

11 Los Centros de Orientación y Apoyo (COA) surgieron en 2003 en la provincia de Buenos Aires, destinados a la recuperación de materias adeudadas, tanto para la conclusión de los estudios como para la reinserción en el sistema educativo.

trayectorias educativas, aunque claramente no conduce a la resolución de problemáticas que lo exceden ampliamente, que tienen que ver con la asimétrica distribución de los recursos económicos, sociales y simbólicos que se condicen con desiguales resultados educativos.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil

El rol de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la política social es fuente de debate. Ya hemos mencionado diferentes posturas al respecto: aquellas, como la de Esping Andersen (2000), que da una importancia marginal a las OSC en tanto dependen financieramente del Estado; otras que las asocian con la práctica asistencial (Pautassi, 2012; Rincón Gabourel, 2018); también quienes, haciéndose eco de las críticas al Estado-centrismo de los años ochenta, resaltan el valor democratizador de la participación de las OSC en la gestión de políticas sociales, rescatando su fuerte impronta territorial, su eficacia y transparencia. Existen también perspectivas optimistas, como la de Holston (2008) o la de Oszlak (2009) que, enfocadas en las organizaciones populares, destacan el potencial político de su participación dentro de las políticas públicas, valorando el reclamo por derechos y el conocimiento del territorio. En esa línea podemos ubicar a Arcidiácono (2012) o a Finnegan (2018), que, si bien resaltan la debilidad política de las OSC, no minimizan su papel, en tanto éstas le dan una impronta particular a la gestión de las políticas. Todas estas posturas se ven reflejadas y entrecruzadas en la implementación del FinEs2, que depende de las OSC para su gestión cotidiana.

En el campo de la educación para personas jóvenes y adultas la articulación entre el Estado y OSC no es novedosa en Argentina. Cuando se crearon los CENS (centros de educación secundaria para adultos) en los años setenta, se propuso la intersectorialidad como *modus operandi* para definir la implementación de la propuesta, los contenidos y la estructura curricular; en un contexto en el que la educación popular comenzaba a impregnar de sentido emancipatorio la educación de personas adultas (Finnegan, 2016). En ese sentido, el FinEs2 recupera cierta tradición del área, aportando sus propias particularidades (Finnegan y Kurlat, 2019).

Son varios los trabajos sobre el FinEs2 que destacan del dispositivo el llevar la educación al barrio. Mekler (2015), prestándole especial atención a la territoriali-

zación del Plan destaca, que los espacios políticos, laborales y barriales, donde transcurre la vida cotidiana de las personas adultas pueden ser espacios más adecuados para la creación de discursos pedagógicos respetuosos de la identidad del destinatario como sujeto maduro, que el propio ámbito educativo. Es por eso mismo que un programa que busca escolarizar poblaciones vulnerabilizadas, logra efectivamente llegar al barrio cuando funciona en espacios tradicionalmente no escolares. Brunetto (2020) en esta línea también recalca el hecho de que las sedes donde funciona el FinEs2 sean lugares cercanos, accesibles y amigables para quienes desean terminar sus estudios, lo cual ha posibilitado una expansión acelerada del plan. Burgos (2015) sostiene que la presencia del Plan en el barrio permite hacer efectivo el cumplimiento de un derecho, habilitando la reafiliación de sectores populares a circuitos estatales. En estos territorios aparecen las OSC, cuya participación implica un escenario de lucha e interacción entre el Estado y la sociedad (Oszlack, 2009).

Al tiempo que se reconocen las implicancias democratizadoras de las experiencias educativas llevadas adelante por las OSC, otros estudios advierten, como se mencionó en apartados anteriores, que se corre el riesgo de generar circuitos educativos diferenciados de baja calidad para los sectores populares (en relación con la desigual asignación de recursos: salarios, infraestructura, material pedagógico o equipamiento). Esta preocupación aparece en trabajos como el de Mekler (2015) o el de Finnegan y Kurlat (2019), en los que se señala que estos actores presentan diferentes capacidades para garantizar los derechos educativos; pero también para demandar a los representantes gubernamentales de los distintos niveles. Según Mekler (2015), la heterogeneidad en cuanto a las capacidades operativas se suma a los diferenciados grados de intervención del Estado en los distintos territorios, entorpeciendo así los procesos de inclusión socioeducativa. Burgos (2015), así mismo, hace énfasis en que la falta de recursos para las instituciones-sedes deja librado el espacio educativo a la capacidad y compromiso de las organizaciones sociales para obtener las condiciones necesarias para la actividad escolar.

El informe evaluativo de UNIPE (2018) señala, en cambio, que la presunta debilidad del plan (la acción de la sociedad civil) no debe ser conceptualizada como ausencia estatal sino como una sinergia dinámica y creativa. Finnegan y Brunetto (2014) también destacan el hecho de que las organizaciones

a nivel local generan apropiaciones (Ezpeleta, 2004) con respecto a la política, que se plasman en sentidos, prácticas y dispositivos singulares. Las instancias de negociación y conflicto son vistas por las autoras como potentes en términos políticos, y constituyen un elemento que tensiona las formas tradicionales de ejercicio de las capacidades estatales en los territorios, y las características selectivas del nivel secundario.

Según el mencionado informe de UNIPE, la particularidad de la arquitectura institucional del FinEs2 es lo que la hace más rica a la experiencia, lo cual es subrayado en otros trabajos como el de Gruszka y Abritta (2018), que señalan que el enfoque de políticas sociales integrales que contiene el FinEs2 se expresa en su potencial como articulador de distintos actores territoriales y gubernamentales; y a su vez en el de Tagliabue (2020) quien destaca que el FinEs no es concebido como una política de territorialización desde el centro, sino como una política territorial con gobernanza multinivel (nacional, regional, local) que configura nuevas redes de integración.

En cuanto a la presencia estatal, González (2022) valora el hecho de que el FinEs2 posibilite que la parroquia, el local o el centro de integración barrial se configuren como espacios con presencia de símbolos de estatalidad, y a su vez, el informe de UNIPE(2018) señala la necesidad de un fortalecimiento de la identificación del plan en los barrios con el Estado, colocándolo en el marco del Ministerio de Educación de la Nación y de las autoridades provinciales de manera más visible, y que esa identificación debería ir de la mano con mayores partidas para los gastos de las sedes en infraestructura, además de una mayor provisión de materiales educativos y recursos tecnológicos.

Finnegan y Kurlat (2019) reflexionan acerca de las funciones asignadas en el FinEs2 a colectivos de diversa densidad institucional, teniendo en cuenta el problema de la reproducción de circuitos de segregación educativa. Su perspectiva reconoce las luchas por el derecho a la educación libradas históricamente por OSC en relación a la educación de personas adultas, que últimamente expresan formas inéditas de articulación política y pedagógica. Con respecto a los procesos de democratización relativos a la participación de las OSC, las autoras señalan que a pesar de que el plan promueve la articulación y asociación de distintas instancias estatales con las OSC, estas últimas no participan en la toma de decisiones y su accionar se limita a la ejecución territorial de las prestaciones en condiciones de relativa precariedad. Es

así que su participación termina asimilándose más a fenómenos de comunitarización del bienestar (Danañi, 2017) –es decir, al traslado de responsabilidades del Estado hacia la sociedad civil– que a procesos de democratización.

Di Bastiano (2015), en cambio, sostiene que dejando de lado la relación de instrumentalidad que pueda existir entre las OSC y el Estado, pueden comenzar a entenderse los sentidos de este tipo de vínculos: estos hacen posible la producción conjunta de políticas entre Estado y sectores populares, actuando las OSC como puentes. Según la autora, las organizaciones construyen políticas estatales, o sea que de alguna manera abogan por el funcionamiento del Estado e imprimen a las políticas como el FinEs2 una dinámica militante. Por otro lado, señala que el FinEs2 y esta función de puentes de las OSC contiene posibilidades y potencialidades: la organización de los propios vecinos, que se encuentran en las sedes, y el fortalecimiento de las organizaciones que lo implementan, dejando saldos organizativos en nuevos territorios en los que se podrá desarrollar trabajo militante. Desde esta perspectiva las organizaciones disputan los sentidos del Estado en su participación en las políticas, otorgándole un perfil popular e inclusivo a las mismas.

Por su parte, Finnegan y Kurlat (2019) sostienen que las OSC consolidadas no sólo son funcionales al despliegue del FinEs2, sino que traccionan para resistir las condiciones que lo constituyen como un circuito descalificado. Sin embargo, las autoras advierten que la apelación al compromiso militante puede llevar a una idea equivocada de igualar el campo diverso de las OSC, siendo que no todas están en condiciones materiales y organizativas de poder dar respuesta a las responsabilidades asignadas.

Las OSC han sido de vital importancia para que un programa como el FinEs2 se haya masificado, al facilitar el acceso y brindar espacios cercanos y amigables para las personas que se interesaron en continuar su trayectoria educativa. Por otro lado, es inobjetable que ciertas precariedades (falta de material educativo, instalaciones deficientes, etc.) deben tender a ser resueltas de modo tal que no se reproduzcan las situaciones de desigualdad y segregación. Es allí donde la presencia del Estado se torna imprescindible en las políticas de articulación con las OSC, evitando que el traslado de responsabilidades se realice sin los respaldos necesarios y garantizando unas condiciones dignas de cursada en todas las sedes, de modo tal que

las distintas capacidades operativas que presentan las OSC no se traduzcan en nuevas desigualdades a la hora de hacer efectivos los derechos educativos.

Conclusiones

A lo largo de este artículo, planteamos una serie de dilemas que atraviesa la implementación del Plan FinEs2 en tanto responde a una voluntad de expansión de derechos educativos condicionada por aspectos estructurales.

En términos generales, esta política expresa una contradicción –al igual que otras políticas sociales iniciadas en la misma época–, ya que reduce brechas de desigualdad social, pero la reproduce al mismo tiempo al promover una desigual efectivización de los derechos. En cuanto a la reducción de brechas, no se puede soslayar lo significativa que es esta experiencia para un importante número de ciudadanos que, de no existir el FinEs2, no hubiera continuado su trayectoria educativa. En este punto es destacable la alta valoración que presenta el Plan cuando se recurre a la voz de los sujetos que participan en primera persona de esta experiencia educativa, lo cual se repite en la gran mayoría de los estudios basados en aproximaciones cualitativas. Indudablemente el FinEs2 es una política exitosa en términos de matrícula (accesibilidad) y en cuanto a la valoración simbólica de los sujetos participantes.

El otro factor que interviene en la contradicción mencionada, relativo a la desigual efectivización de derechos, podría leerse de dos maneras diferentes: el hecho de que existan propuestas diferentes para circuitos diferenciados puede conducir a análisis críticos que contengan una idealización de las intervenciones homogéneas (mismos derechos-mismas condiciones de escolaridad, por ejemplo). Sin embargo, la evidencia marca que la diversidad de las propuestas y formatos educativos hacen posible que se garantice el derecho a la educación para un porcentaje importante de la población que no tuvo acceso o fue expulsada del sistema de educación común. Es cierto que desde hace décadas se vienen realizando distintos cambios en la educación secundaria común para que se torne más inclusiva y se aleje de su espíritu selectivo que tuvo en sus orígenes. Sin embargo, el cambio de formato escolar tampoco garantiza de por sí que toda la población termine sus estudios secundarios a los 17 o 18 años, ya que en ello no actúan solamente factores pedagógicos y/o institucionales, sino que también inciden las trayectorias personales y las condiciones

sociales objetivas de posibilidad. Por otro lado, es inobjetable que ciertas precariedades (falta de material educativo, instalaciones deficientes, etc.) deben tender a ser resueltas de modo tal que la diversidad no se traduzca en la continuidad de situaciones de desigualdad y segregación. Es allí donde la presencia del Estado se torna imprescindible en las políticas de articulación con organizaciones de la sociedad civil, evitando que el traslado de responsabilidades se realice sin los respaldos necesarios y garantizando unas condiciones dignas de cursada para que diferentes capacidades operativas de las organizaciones, no implique que nuevas situaciones de vulneración de derechos.

Por último, concluimos que una política como el FinEs2 presenta más elementos de ruptura que de continuidad con las intervenciones focalizadas, no pudiéndose dejar de lado para llegar a esta conclusión el hecho de que se trata de educación de adultos (lo cual supone de por sí una diferenciación o adaptación que no tiene porqué asociarse linealmente a una segregación) y de que toda persona mayor de 18 años puede acceder al Plan, sin distinciones de ningún tipo y gracias a un despliegue territorial que subvierte las lógicas segregatorias en el acceso a los bienes y servicios públicos. Los problemas ligados a la universalidad en la Argentina tienen que ver en gran medida con cómo se ha estructurado históricamente el sistema de protección social –a partir de la inserción laboral formal.

Contribución de cada uno de los autores y colaboradores

El aporte de los autores fue la siguiente: el Esp. Julián Tévez tuvo una participación activa en la revisión bibliográfica, elaboración de la metodología y discusión de los resultados; además de la revisión y aprobación de la versión final del artículo. El Dr Pablo di Nápoli participó activamente en la elaboración de la metodología y discusión de los resultados; y en revisión y aprobación de la versión final del artículo.

Referencias

- ARCIDIÁCONO, P. (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis. 2001-2002*. Buenos Aires; Biblos.
- ARIAS, A. J. (2013). Algunas referencias (históricas y actuales) para pensar la cuestión territorial y las políticas sociales. *Revista InterVenir*, 7, 11-20. <http://editorial.unca.edu.ar/Publicacione%20on%20line/A-INTERVE>

- NIR%20ONLINE/PDF/A%20intervenir%207%20Noe/PDF/3-arias.pdf
- ARROYO, M. & POLIAK, N. (2008). Discusiones en torno a fragmentación, identidades y compromiso. Enseñar en las escuelas de reingreso. En Tiramonti, G. (Dir.) *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. FLACSO Argentina. Homosapiens Editora. Buenos Aires. <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-de-buenos-aires/sociologia-de-la-educacion/prog-arroyo-m-y-poliak-n-2011-discusiones-en-torno-a-fragmentacion/6928827>.
- BENZA, G., & KESSLER, G. (2020). *La ¿nueva? Estructura social de América Latina: cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Siglo Veintiuno Editores.
- BRUNETTO, C. (2020). *El gobierno del Plan FinES 2 en la Provincia de Buenos Aires: interjuegos nación, provincia y organizaciones en dos periodos de gobierno (2010-2017)*. [Tesis de maestría, FLACSO]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/16327?show=full>
- CARBALLEDA, A. (2019). Ensayo sobre la cuestión social. *Prospectiva, revista de Trabajo Social e Intervención Social*, 27, 13-28. <http://www.scielo.org.co/pdf/prsp/n27/2389-993X-prsp-27-00013.pdf>
- CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN (2008). Resolución N° 66/08. Ministerio de Educación. <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/13523.pdf>
- Crego, M. L. y González, F. (2015) Nuevas oportunidades como experiencia. Jóvenes y desigualdad en el caso del Plan Fines2 en el Gran La Plata. *Cuestiones de Sociología*. 13, 1-13. <https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn13a03>
- D'AMICO, V. (2013). La política social en debate. Desigualdades, intervención estatal e inclusión social en la Argentina democrática. *Cuestiones de sociología*, (9). <https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn09a27>
- DANANI, C. (2017). La gestión de la política social. Un intento de aportar a su problematización. Blogs UNLP. https://blogs.ead.unlp.edu.ar/politicassocialfts/files/2020/04/Danani-Claudia-2017-La-gestion-de-la-politica-social_-un-intento-de-aportar-a-su-problematizacion
- DANANI, C. (2016). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad*, 37, 77-94.
- DE LA FARE, M., ROVELLI, L. I. & ATAÍRO, D. (2016) Innovaciones en las políticas nacionales de Educación de Jóvenes y Adultos (EJA): el Programa FINES en Argentina y el PROEJA en Brasil. *Horizontes*, 34, 3, 7-21
- DE SENA, A. (2013). *Sobre algunas feminizaciones y las políticas sociales*. X Jornadas de Sociología, Universidad de Buenos Aires. [HTTPS://CDSA.ACADEMICA.ORG/000-038/504.PDF](https://CDSA.ACADEMICA.ORG/000-038/504.PDF)
- DI BASTIANO, R. (2015). *Cuando las organizaciones actúan como puentes: un estudio sobre la implementación del Plan FinEs*. [Tesis de grado, UNLP]. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1125/te.1125.pdf>
- DUSCHATZKY, S. & COREA, C. (2002). *Chicos en banda: los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Buenos Aires: Tinta Limón Ediciones.
- ESCUADERO, C. (2020). El análisis temático como herramienta de investigación en el área de la Comunicación Social: Contribuciones y limitaciones. *La Trama de la Comunicación*, 24(2), 089-100. <https://doi.org/10.35305/lt.v24i2.746>
- EZPELETA, M. J. (2004). *Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa*. En Tenti, F.E. (org) (2004). *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (pp.163-177). UNESCO.
- ESPING ANDERSEN, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Editorial Ariel.
- FEIJÓO, M. DEL C. -COORD. EQUIPO INVESTIGACIÓN UNIPE- (2018). *Investigación evaluativa Plan FinEs2*. Secretaría de Evaluación Educativa. Ministerio de Educación de la Nación. <https://unipe.edu.ar/noticias/item/131-investigacion-evaluativa-del-plan-fines-2>
- FILGUEIRA, F.; MOLINA, C. G.; PAPANÓPULOS, J. & TOBAR, F. (2006). *Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*. Documento de Trabajo, BID/INDES. https://issuu.com/idb_publications/docs/book_es_6138
- FILGUEIRA, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista uruguaya de Ciencias Políticas*, 22, 2. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/342>
- FINNEGAN, F. (2016). La educación secundaria de jóvenes y adultos en la Argentina. *Encuentro de Saberes*, 6, 33-42.
- FINNEGAN, F. & BRUNETTO, C. (2014). Acá hay un trabajo político: Actores y relaciones en la producción del Plan FinEs 2 Secundaria en la Provincia de Buenos Aires. VIII. Jornadas de Sociología, UNLP. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4364/ev.4364.pdf
- FINNEGAN, F. & KURLAT, S. (2019). *Prácticas pedagógicas y sentidos en torno a la participación de organizaciones sociales en la producción de políticas de*

- Educación de Jóvenes y Adultos*. XIII Jornadas de Sociología, Universidad de Buenos Aires. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/unipe/20200421070114/Desigualdades-Educativas.pdf>
- FRASSA, J. & MUÑIZ TERRA, L. (2004). *Trayectorias laborales: origen y desarrollo de un concepto teórico-metodológico*. En Cuartas Jornadas de Etnografía y Métodos Cualitativos, IDEAS. <https://www.academica.org/000-099/367.pdf>
- GONZÁLEZ, F. M. (2014). *Jóvenes, educación y trabajo: Un estudio sobre las estrategias de vida de jóvenes trabajadores y estudiantes del Plan FinEs2 en el Gran La Plata (2012-2013)*. [Tesis de grado, UNLP]. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1097/te.1097.pdf>
- GONZÁLEZ, F. M. (2022). Las sedes educativas del Plan FinEs 2 como espacios de articulación de temporalidades. *Perfiles Educativos*, 19,175, 79-94. https://perfileseducativos.unam.mx/issue_pe/index.php/perfiles/article/view/59994/52808
- GONZALEZ, D. & MIGUEZ, M. E. (2014). *El Plan FinEs 2: sentidos entorno de la inclusión y la escolarización*. I Encuentro internacional de educación. NEES-Facultad de Ciencias Humanas, Tandil. <https://www.ridaa.unicen.edu.ar/xmlui/handle/123456789/388?show=full>
- GRASSI, E. (2008). La política social, las necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano. En *Es posible pensar una nueva política social para América Latina* (pp.29-55). Flacso Ecuador/ Ministerio de Cultura. <http://polsocytrabiigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/152/2014/03/Grassi.pdf>
- GRASSI, E. (2012). La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 10, 39, 5-33
- GRIMSON, A. (2011). *Los límites de la cultura. Críticas de las teorías de la identidad*. Siglo XXI Editores.
- GRUSZKA, M. & ARBITTA, A. (2018). La implementación del Plan FinEs: un análisis desde el trabajo docente. *Question*, 1, 59, 1-19. <https://doi.org/10.24215/16696581e072>
- HOLSTON, J. (2008). *Insurgent Citizenship: Disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton University Press.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ COLLA DO, C., & BAPTISTA LUCIO, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5a ed). McGraw-Hill
- JACINTO, C. (2016). *Educación y trabajo en tiempos de transiciones inciertas*; Revista Páginas de Educación. Universidad Católica del Uruguay, 9, 2, 155-163. <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/paginasdeeducacion/article/view/1299>
- JACINTO, C. & MARTINEZ, S. (2020). Escuela Secundaria y Trabajo. Un estado del arte de la investigación argentina entre 2003-2016. Estados del arte sobre educación secundaria. FLACSO-UNICEF. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/146383>
- KESSLER, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- LOZANO, P. & KURLAT, S. (2014). *Plan FINES 2S: Contribuciones y limitaciones al logro de la inclusión en el nivel secundario de jóvenes y adultos*. VIII Jornadas de Sociología, UNLP. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4557/ev.4557.pdf
- LEVY, E. & RODRIGUEZ, L. (2015). Políticas públicas e inclusión educativa. La educación, las políticas públicas y los procesos de constitución de sujetos en la última década. *Revista Espacios*, 51, 2-12.
- LEVY, E. & BERMÚDEZ A. (2012). De la empleabilidad a la autogestión. La relevancia de la educación formal en el programa "Argentina Trabaja". En Pautassi, L y Gamallo, G. (directores), *¿Más derechos, menos marginaciones? Política social y bienestar en la Argentina*. Biblos.
- LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL (2006). N° 26.206 <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>
- LÓPEZ, E. (2017). Políticas de inclusión educativa: un estudio acerca del Plan FinEs2. [Tesis de Maestría, UNTREF]. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/69>
- MEKLER, I. (2015). *Plan FinEs 2 Secundaria. Apuntes para analizar la territorialización de un programa de inclusión educativa en el Conurbano Bonaerense*. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. <https://cdsa.academica.org/000-061/797.pdf>
- MIGUEZ, M.E. (2018). Experiencias de formación: sujetos narrativas y territorio. Un estudio en caso: el plan FinEs2 en la provincia de Buenos Aires. Tesis de Maestría. Facultad de Filosofía y Letras. UBA http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/5762/uba_ffyl_t_2018_se_miguez.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- OLIVARES, J. (2021). Inclusión y diferenciación de la educación secundaria para jóvenes y adultos en Argentina. Un análisis sobre la especificidad de la oferta del plan FinEs2. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*. 17,2, 26-36. <https://revistacseducacion.unr.edu.ar/index.php/educacion/article/view/662/561>
- OSZLACK, O. (2009). Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil. CIPPEC.
- PAUTASSI, L. (2018). Brechas en la política social en la Argentina de nuevo siglo. De la narrativa a los sucesos. En Graciela Castro (comp.). *Militancias y políticas juveniles*. Teseo Press <https://www.teseopress.com/militanciasypoliticas>

- PAUTASSI, L. (2010). El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales. Una breve revisión. En *Taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones"*. Organización de las Naciones Unidas. <http://www.ccgsm.gob.ar/areas/salud/dircap/mat/matbiblio/pautassi.pdf>
- PÉREZ, S. (2013). *Inserciones precarias, trayectorias laborales entrampadas y reproducción de la desigualdad*. X Jornadas de Estudios Sociales de la Economía, CESE-IDAES-UNSAM. https://www.researchgate.net/publication/319944684_Una_mirada_sectorial_sobre_las_inserciones_laborales_precarias_de_los_jovenes_en_Argentina
- PROCACCI, G. (1999). Ciudadanos Pobres. La ciudadanía social y la crisis de los estados de bienestar. En García, Soledad y Lukes, Steven (comps) *Ciudadanía. Justicia social, identidad y participación* (pp. 12-44) Siglo XXI Editores.
- RINCÓN GABOUREL, E. (2018). La sociedad civil organizada responde al impacto de políticas públicas: Las políticas sociales como factor causal del rol asistencialista de organizaciones de la sociedad civil (OSC) pro migrantes en Tijuana. *Gestión y política pública*, 27,1, 181-209. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792018000100181&lng=es&tln=es.
- RIQUELME, G.C., HERGER H. & SASSERA, J. (2018). La atención educativa de la población argentina en las últimas décadas. Entre la distribución ilusoria, la modernización eficientista y los discursos del derecho y la inclusión. <https://doi.org/10.14507/epaa.26.3209>
- SACCONI, M. (2022). Experiencias escolares de jóvenes y procesos de estigmatización en contextos de pobreza urbana. Un análisis socio-antropológico. *CPU-e, Revista de Investigación Educativa*, 34, 30-54. <https://doi.org/10.25009/cpue.v0i34.2788>
- SASSERA, J. S. (2022). Desigualdad espacial, segmentación educativa y diferenciación institucional: Aportes de representaciones cartográficas en una localidad. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 17(1), 153. <https://doi.org/10.14198/OBETS2022.17.1.09>
- SENDÓN, M. A. (2013). Educación y trabajo: consideraciones actuales en torno al debate del papel de la educación. *En Propuesta Educativa*, 40, 2, 8-31
- [HTTPS://WWW.RESEARCHGATE.NET/PUBLICATION/324830796](https://www.researchgate.net/publication/324830796)
- SUCUNZA, M. N. (2016). Incidencia del Plan Fines 2 en las trayectorias educativo-laborales de las personas que participaron de esa experiencia –egresados 2014 Magdalena-. [Tesis de especialización, UNLP] <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/57120>
- TAGLIABUE, A. (2020). Redes de integración socio-educativa. Políticas territoriales para la finalización de los estudios primarios y secundarios (Plan FinEs) en Argentina. [Tesis de maestría, FLACSO] <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/16342/2/TFLACSO-2020TA.pdf>
- TERIGI, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Revista Propuesta Educativa*, 29, 63-71.
- TERIGI, F. (2009). *Las trayectorias escolares. Del desafío individual al desafío de política educativa*. Ministerio de Educación/OEA. <http://www.bnm.me.gov.ar/gigal/documentos/EL004307.pdf>
- TERIGI, F.; TOSCANO, A.G. & BRISCIOLI, B. (1-4 de agosto de 2012) *La escolarización de adolescentes y jóvenes en los grandes centros urbanos: aportes de tres investigaciones sobre régimen académico y trayectorias escolares*. ISA, Forum of Sociology.
- [HTTPS://WWW.UNGS.EDU.AR/WP-CONTENT/UPLOADS/2012/10/TERIGI-TOSCANO-BRISCIOLI-ISA.PDF](https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2012/10/TERIGI-TOSCANO-BRISCIOLI-ISA.PDF)
- TIRAMONTI, G. (2008). Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas. En Tiramonti, Guillermina y Montes, Nancy (comps.) *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Manantial/FLACSO.
- TIRAMONTI, G. (2019). *La escuela media argentina: el devenir de una crisis*. Propuesta educativa 28,51, 78-92. <http://www.scielo.org.ar/pdf/pe/n51/n51a08.pdf>
- TORRES, M.A. & GARRIGA OLMO, S. (2018). Acerca del plan FinEs: un estado de la cuestión (2013-2017). En Buenaventura, Del Cueto, Di Piero, Parellada y Zorrilla (comps.) *Nuevos desafíos en educación. Una mirada interdisciplinaria*. FLACSO Argentina. <https://www.flacso.org.ar/publicaciones/nuevos-desafios-en-educacion-una-mirada-interdisciplinaria/>
- TOSCANO, A.G., BRISCIOLI, B. & MORRONE, A. (2015). Trayectorias escolares: estrategias teórico-metodológicas para su abordaje. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias. UBA. <https://www.aacademica.org/000-061/782Viego>, V. (2015). Políticas públicas para la terminalidad educativa: el caso del Plan Fines en Argentina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 23 (10), 1-22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5650607>
- VILAS, C. M. (2013). Estrategias de acumulación y estrategias de política social. En R. Castronovo (coord.), *Políticas sociales en debate. Los nuevos temas de siempre* (pp.17-27) EUDEBA. <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/21-estrategias-de-acumulacion-y-estrategias-de-politica-social>