

PASADO Y PRESENTE DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA DE JÓVENES Y ADULTOS EN LA ARGENTINA.

Resultado de investigación finalizada

GT 25- Educación y desigualdad social

MARÍA ANA GONZÁLEZ,
mariaanagonzalez04@gmail.com
Argentina, Universidad de Buenos Aires.

RESUMEN/INTRODUCCIÓN:

Asumiendo que la Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos (ESJA) ha cobrado importante visibilidad en Argentina a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN N°26. 206, 2006) es nuestro interés en esta presentación describir el devenir histórico de la misma a fin de comprender su situación actual. Dado que no hay una sistematización desde la historia de la educación argentina específicamente acerca de la educación secundaria de jóvenes y adultos, resulta relevante para comprender el presente, rastrear los procesos históricos de conformación del campo en este país, tomando como referencia las políticas públicas implementadas en cada contexto político nacional, sus concepciones y propósitos, así como recuperando los postulados de la Conferencias Internacionales de Educación de Adultos (CONFINTEA¹). Se recorre así el surgimiento de la ESJA en la Argentina, con la creación de la Dirección Nacional de Educación de Adultos en 1969 desde una perspectiva desarrollista y la creación con carácter experimental de los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS). Se describe su expansión y el cambio al enfoque freireano en el breve período del 1973 a 1976. Se aborda la oscura etapa de detención de la expansión de ESJA durante la dictadura cívico militar de 1976 a 1983, que tendió a la limitación y escolarización de los CENS. Se recorre la construcción de consenso democrático, también a través de esta modalidad de educación en el Gobierno Radical de 1983 a 1989. El cual se encontró con un área en graves problemas dado la falta de presupuesto y las políticas poco favorables. Se transita la desarticulación y la tendencia a la mercantilización de la ESJA durante los 90' con las políticas de Reforma Educativa Neoliberales y Neoconservadoras del menemismo. (Ley de Transferencia (N°24.049) en 1992, Ley Federal de Educación (N° 24.195,1993)). Se continua con la consecución del Neoliberalismo y el neoconservadurismo en la ESJA durante el gobierno de la Alianza de 1999 a 2001. Hasta llegar al presente momento de cambio de rumbo en el proyecto de país al asumir el Presidente Nestor Kirchner en el 2003. Lo que implicó en materia de educación la ruptura con el modelo neoliberal y neoconservador a través de la Ley de Financiamiento Educativo (N°26.075, 2005) y la Ley de Educación Nacional (LEN N°26. 206, 2006) que extiende la obligatoriedad a la educación secundaria, y convierte a la Educación de Jóvenes y Adultos en Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA), y en una de las modalidades educativas del conjunto del sistema educativo. Los recorridos por la historia de la ESJA permiten evidenciar la centralidad recuperada en los últimos años en los debates y políticas públicas de la Argentina.

¹Desde 1949 la UNESCO impulsa la realización de las Conferencias Internacionales sobre Educación de Adultos (CONFINTEA) que se llevan adelante cada diez años en distintos lugares del mundo. Según De la Fare (2010a) estos espacios recién tuvieron influencia en la educación de adultos de Argentina a partir de los años 60'.

Este desarrollo es fruto del trabajo de investigación para la tesis de la autora: “*Sentidos de la experiencia escolar en la secundaria jóvenes y adultos desde la mirada de los estudiantes. Un estudio de casos con instancias participativas en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.*” de Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación de FLACSO, Argentina.

Palabras claves: Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos- Historia de la Educación Argentina.

I- SURGIMIENTO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA DE JÓVENES Y ADULTOS EN LA ARGENTINA.

Si bien podemos rastrear diferentes experiencias de educación de adultos a lo largo de la historia de nuestro país con diferentes *grados de formalización*², la educación secundaria de jóvenes y adultos tiene su origen en el momento histórico cuando se crea Dirección Nacional de Educación de Adultos (DINEA) en Julio de 1969, bajo la dictadura militar de Juan Carlos Onganía.

En un contexto nacional de crisis de hegemonía y de insistencia de los organismos internacionales (UNESCO y OEA especialmente) en la importancia de la educación de adultos para la formación de recursos humanos (Wanschelbaum, C. 2011). Tal como señala Rodríguez (2008: 28)

“*La DINEA basó su accionar en los postulados de la educación permanente, de gran novedad en ese momento histórico, e implicó una dinamización muy significativa de la modalidad, además de significar la responsabilidad asumida por el Estado nacional en la atención de la población con déficit educativo en todo el territorio*”. La DINEA estuvo presidida por un representante de grupos de orientación católica (De la Fare, 2010a: 25)

y junto con los lineamientos de los organismos internacionales se enfatizó la tendencia desarrollista de la época (Rodríguez, 2003b:296).

A nivel internacional en 1968 se realizó en Venezuela la V Reunión del Consejo Interamericano, donde se aprobó el *Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE)* que estableció a la alfabetización y a la educación de adultos entre sus prioridades (Rodríguez, 2003b:297). Y en 1970 en Buenos Aires el Ministerio de Cultura y Educación, con el auspicio del PREDE, llevó la Primer Reunión Técnica de Directores de Programas Nacionales de Educación de Adultos. En esta instancia se aprobó el *Plan Multinacional de Educación de Adultos* que, entre sus múltiples objetivos para la modalidad establecía la renovación y actualización de conocimientos, preparación para actividades de producción y consumo, recreación y empleo de horas libres, integración a la comunidad local, nacional, regional y universal (Rodríguez, 2003b:298).

Es en el marco de este Plan Multinacional que se crearon varios tipos de centros educativos que atendían diferentes necesidades (Rodríguez, 2003b), entre ellos los Centros Educativos Comunitarios, Centros Educativos para Aborígenes y Centros Móviles de Promoción Profesional Popular, así como Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS) que son el foco de interés de nuestra investigación.

² Utilizamos el concepto de *grados de formalización* que sugiere Sirvent (1999b) para describir las instancias educativas de manera integral que se dan dentro del sistema educativo, así como “*más allá de la escuela*” y cuentan con diferentes aproximaciones en cuanto a sus dimensiones: *sociopolítica* que refiere a la relación de la experiencia educativa con el Estado; *institucional* que refiere al contexto institucional en el que se desarrolla la experiencia (tipo de institución, fines y objetivos); *del espacio de enseñanza y aprendizaje* que refiere a la triada de quien enseña, quien aprende, y el contenido. Dichas dimensiones permiten describir cada experiencia según sus grados de formalización en un continuo desde un polo de mayor formalización hasta otro extremo de mínima formalización.

Los CENS fueron creados a fin de vincular la educación a las problemáticas sociales y a los espacios de la vida cotidiana del adulto trabajador, contando con un currículum específico bajo el proyecto titulado *Plan Experimental Multinacional de Educación del Adulto*. La realización del Plan estuvo a cargo de la DINEA, que fijó como objetivo para los años 1970-1971 la *implementación y evaluación de estudios secundarios en centros educativos de carácter experimental*.

Para la creación de nueve CENS en el período se convenió con instituciones u organizaciones no pertenecientes al sistema educativo tales como sindicatos, fábricas, empresas públicas, organizaciones sociales, hospitales, iglesias católicas y de otras confesiones, clubes, sociedades de fomento las cuales otorgaban apoyo explícito al proyecto educativo. La participación de las entidades convenientes se limitó a la prestación de servicios aportando al CENS el espacio físico y los recursos materiales indispensables para el funcionamiento. La DINEA aportó los docentes y los planes de estudio. Es interesante destacar, como lo hace Filmus (1992) que no se previó ninguna instancia de planificación ni evaluación en la cual las organizaciones firmantes de los convenios, pudieran jugar un rol más activo en la experiencia y asumir un compromiso mayor. La estructura y el currículum del plan de estudio fueron aprobados por la Resolución Ministerial 1316 del 27 de julio de 1970, la cual autoriza a la DINEA a su aplicación con carácter de micro experiencia. Esta fue la primera política educativa de nivel secundario desde el Estado destinada a estudiantes adultos. Según un documento del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación de 1970 se afirmaba que:

“La educación del adulto se aparta de la mera alfabetización para convertirse en un proceso integral que indaga en las tendencias del desarrollo socio-económico y se ve obligada a planificar en diversos niveles y alternativas. Se trata de proporcionar los estudios secundarios a obreros y empleados en su lugar de trabajo. Se evita así la pérdida de tiempo que significa el regreso al hogar y la salida a la escuela. Se desarrolla en tres años, con planes y currícula adaptados a la mentalidad adulta. Proporciona una capacitación profesional que permite al egresado, junto con la graduación de Bachiller y la posibilidad de acceso a la Universidad, una promoción en su trabajo” (en Canevari, 2010:5).

Al mismo tiempo de la creación de los primeros CENS, se conformó un grupo de conducción en la DINEA que tenía como funciones la creación, supervisión, evaluación y formulación de modificaciones de esta instancia experimental. De acuerdo a los informes parciales elevados por este grupo, se establecieron las conclusiones finales, con el objeto de aprobar definitivamente el Plan. De esta manera, con la aprobación del mismo se crearon los primeros siete CENS, entre los que se encontraban los conveniados con dos sindicatos SUPE (Sindicato Unidos Petroleros de Estado) y con Luz y Fuerza; dos empresas privadas Prat, Vázquez e Iglesias y CAP; y dos empresas públicas: Entel y Ferrocarriles Argentinos.

Según Filmus (1992), la experiencia se mantuvo con carácter de “experimental” dado que en la gestión del General Lanusse las autoridades de educación eran reticentes a ampliar la experiencia masivamente. Además careció de un ámbito participativo de orientación para elaborar nuevas ideas a la realidad socioeconómica y política del país y a las necesidades y características de los sujetos involucrados. Asimismo,

“el proyecto fue dejando de lado los aspectos innovadores y flexibles que adecuaban la enseñanza media a las necesidades propias de los adultos trabajadores y se fue haciendo rígido a medida que se asimiló cada vez más a un nivel medio tradicional, con escasa especialización profesional y menor duración.” (Filmus, 1992:89)

En lo que respecta al contexto internacional, cabe señalar que en julio de 1972 se realizó en Tokio, Japón la III CONFINTEA cuya convocatoria refirió a *“El contexto de la educación a lo largo de toda la vida”*. Estuvieron representados ochenta y tres países, principalmente por funcionarios ministeriales superiores y profesores de universidades (Knoll, 2007 en De la Fare, 2010a). Esta fue la primera conferencia en la que se tiene registro de la participación de una delegación argentina, entre las diez delegaciones latinoamericanas que estuvieron presentes: Brasil, Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela (Gajardo, 1985 en De la Fare, 2010a: 25). Las conclusiones de la conferencia sugirieron que la Educación de Adultos se reconozca en el contexto de la Educación Permanente y que se aseguren los servicios educativos en este sentido, impulsando acciones de alfabetización, de participación de las mujeres y trabajadores y de formación profesional. (De la Fare, 2010a: 25)

En Latinoamérica ya existía para la época una significativa experiencia en Educación de Adultos y, como señalamos, se habían realizado varias reuniones intergubernamentales en las que había el tema del analfabetismo (Gajardo, 1985: 79).

II- EXPANSIÓN Y ENFOQUE FREIREANO DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA DE JÓVENES Y ADULTOS ENTRE 1973 Y 1976

Durante el gobierno de Cámpora, el Ministerio de Cultura y Educación bajo la gestión de Jorge Taiana, se planteó

“una nueva fundación de la DINEA, para construirla de acuerdo a la realidad del país y en el marco de los objetivos de gobierno popular” y a la educación del adultos como una *“herramienta para la liberación de los oprimidos y el cambio político, social y cultural de la Argentina.”* (Ministerio de Cultura y Educación, 1973a: 16 y 14).

En el marco de estos propósitos generales se creó Campaña de Reactivación de la Educación de Adultos para la Reconstrucción (CREAR). Tal como recuerda Gómez (2012:83), en su corta existencia de menos de dos años (1973 – 1975) la CREAR

“trataba de una estrategia que contribuiría a reactivar y reformular todas las expresiones de la educación de adultos”

y no de acciones paralelas a la DINEA. Con un enfoque político pedagógico integral se sustentaba desde a las concepciones desarrolladas por Freire.

En este corto período se crearon sesenta y nueve CENS con mucha participación de sindicatos. Treinta y ocho de ellos fueron conveniados con estas organizaciones. El objetivo fue

“Trasladar el proceso de aprendizaje a los centros productivos y a los lugares donde se expresa la clase obrera” (Ministerio de Cultura y Educación, 1973a:18).

En este período, tal como señala Filmus (1992:91) priorizó la función política transformadora de la Educación de Adultos, en el marco de un proceso de Liberación Nacional,

“teniendo como correlato el desarrollo de tres tipos de políticas fundamentales: a) La vinculación de los contenidos curriculares de las asignaturas con la realidad económica y social del

país. b) la rápida expansión de la experiencia con la creación de numerosos centros educativos. c) la priorización del trabajo conjunto con las organizaciones de trabajadores y otras entidades populares”.

Con la gestión de Oscar Ivanisevich - de Agosto de 1974 a agosto de 1975- como Ministro de Educación hubo un notorio descenso en el número de creaciones de CENS. No obstante, este período consistió en el momento más alto desde el inicio de la experiencia, en cuanto al promedio de establecimientos nuevos y al promedio de incremento de estudiantes matriculados por año. (Filmus, 1993) La conclusión a la que llega Filmus (1993) es que la urgencia por difundir la experiencia de los CENS no implicó la reflexión y el cambio de muchas de sus funciones fundamentales. Si bien las autoridades peronistas eran críticas de algunos aspectos del proyecto original, el extender masivamente la experiencia mantuvo la estructura orgánica, las formas de gestión y participación, y los tipos de especializaciones, etc.

III- LA DETENCIÓN DE LA EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA DE JÓVENES Y ADULTOS: DICTADURA CÍVICO MILITAR DE 1976-1983.

Este período significó

“el comienzo del fin de esa década de enorme productividad para la educación de jóvenes y adultos. La DINEA fue intervenida, se destruyeron y quemaron una enorme cantidad de documentos y trabajos realizados. Los alfabetizadores de la CREAR sufrieron una fuerte represión, muchos de ellos fueron detenidos y están desaparecidos.” (Rodríguez, 2008:30)

El trabajo de la DINEA con los sectores populares fue desterrado, se desarticulaban y reprimieron a las organizaciones sociales comprometidas con estas tareas. Filmus (1992:92) resalta que el énfasis en este período estuvo puesto en la *“garantía ideológica para el mantenimiento del orden, la disciplina y la autoridad”*, significando una permanente desconfianza a todas aquellas experiencias que no estuviese rígidamente formalizadas. Se apuntó fuertemente a desarticular la estructura de la DINEA transfiriendo en 1978 las escuelas primarias de adultos bajo su dependencia a las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires. La resistencia comprometida de los CENS a través de los docentes, directores, estudiantes y entidades convenientes, impidió que la transferencia también se diera en este nivel de la educación de jóvenes y adultos. Sin embargo, sufrieron un fuerte control ideológico en los contenidos de la enseñanza, al igual que en todos los niveles del sistema educativo y, una fuerte formalización en la organización de los centros con mucha rigidez, modificando los horarios de las clases y el sistema de promoción, que siguiendo a Filmus (1992) podemos afirmar, tuvieron consecuencias muy limitacionistas.

El gobierno militar sólo otorgó presupuesto para los salarios docentes y cuando las entidades convenientes no apoyaron económicamente a los CENS quedaron sin recursos. Muchos centros se trasladaron a edificios de escuelas primarias y secundarias adolescentes, y funcionando a partir de las 17hs. Coincidimos con Canevari (2010) cuando plantea que en este período se tendió a la *“escolarización”*³ de los centros priorizando lo burocrático por sobre las finalidades centrales de la institución, enfatizando el cumplimiento de las normas y reprimiendo la dimensión política de la educación.

³ La autora toma este el concepto escolarización de Beltran Llavador. Ver Canevari (2010).

IV-LA CONSTRUCCIÓN DE CONSENSO: LA EDUCACIÓN SECUNDARIA DE JÓVENES Y ADULTOS EN EL GOBIERNO RADICAL DE 1983 A 1989.

A partir de 1984, la DINEA pasa a depender directamente de la Comisión Nacional de Alfabetización Funcional y Educación Permanente (CONAFEP) con el propósito de jerarquizar la educación de adultos. (Ministerio de Educación y Justicia, Dirección Nacional de educación del Adulto, 1984-1987). Centra sus acciones y propósitos en el Nivel Secundario y Terciario, así como en la educación extra escolar compensatoria y promocional de adultos. La responsabilidad del Nivel Primario ya estaba a cargo de las provincias dada la transferencia realizada 1978.

Siguiendo a Wanschelbaum (2012) podemos decir que se recurrió a la educación frente a la profunda necesidad de generar consenso y legitimidad del proceso neoliberal iniciado, genocidio mediante, en los años previos. En la misma línea, Filmus sostiene que el propósito general de la Educación de Adultos fue enunciado en este período como

“instrumento fundamental para la convalidación del sistema democrático” (Filmus, 1992:98).

El desafío del gobierno electo de Raúl Alfonsín en 1983, en materia educativa supuso, desde el discurso oficial, la tarea de

poner en pleno funcionamiento las instituciones del país y de transformar la educación de acuerdo a los requerimientos de esta etapa de la vida nacional.

Así como proporcionar a todos los habitantes la igualdad de oportunidades y posibilidades, ya que no hacerlo vulneraría el principio de igualdad ante la ley. (Ministerio de Educación y Justicia, Dirección Nacional de educación del Adulto, 1984-1987:3).

El documento de la DINEA de 1987 plantea que al asumir el gobierno se encontraron con el área de educación de adultos en graves problemas dado el crecimiento de la población en los centros urbanos que no fue acompañado por igual índice de crecimiento de los servicios educativos; la falta de una política educativa que determinara un desarrollo socioeconómico regional y por ende el afianzamiento de la población; la transferencia de los servicios de nivel primario que no fue acompañada del apoyo económico lo que produjo que en algunas provincias se cerraran instituciones del nivel; el congelamiento del presupuesto de la DINEA, entre otra problemáticas.

En este período se reformulan los planes de estudios y el régimen de promoción del Nivel Secundario heredados de la dictadura y se crean alrededor de setenta CENS en todo el país. La matrícula

se incrementó en casi un 95%, pasando de 18.500 alumnos en 1984, a una población actual de 34.500 alumnos aproximadamente.” (Ministerio de Educación y Justicia, Dirección Nacional de educación del Adulto, 1984-1987:14).

Asimismo el gobierno radical impulsó la realización del II Congreso Pedagógico Nacional⁴ (1984-1988). En el marco de su organización se realizaron diversas actividades de diagnóstico y debate

⁴ El Congreso, que duró cuatro años desde la convocatoria formal en 1984 hasta la Asamblea Nacional Final en Embalse Río Tercero en 1988, tuvo distintos espacios deliberativos: reuniones de base, asambleas jurisdiccionales, el encuentro nacional de Embalse y las Comisiones de Asesoramiento.

desde los distintos partidos políticos, iglesia, instituciones de formación docente, consejos escolares, escuelas medias, CONET, etc. En torno a la educación. Estos debates incluyeron también propuestas para la EDJA, como por ejemplo los de la Asociación de Educadores de Adultos (ADEDA).⁵

A nivel internacional, en 1985 se llevó a cabo en París la IV CONFINTEA, convocada bajo el título “*El desarrollo de la Educación de Adultos: aspectos y tendencias*”. Según De la Fare (2010) este evento no alcanzó el nivel de discusión de la conferencia anterior, realizada en Tokio, y en líneas generales se retomaron la mayoría de las ideas y propósitos expresados en la conferencia anterior.

V- LA DESARTICULACIÓN Y LA TENDENCIA A LA MERCANTILIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA DE JÓVENES Y ADULTOS: LA DÉCADA DE LA MÁXIMA EXPRESIÓN DEL NEOLIBERALISMO Y NEOCONSERVADURISMO EN LA ARGENTINA 1989-1999.

El menemismo que gobernó nuestro país desde 1989 a 1999 se orientó por la racionalidad de la Nueva Derecha, combinando el neoliberalismo en lo económico y el neoconservadurismo en lo político e ideológico (Sirvent, 2000). Tal como recuerda Levy (2012) esta década fue sinónimo de desregulación de los mercados, privatizaciones de empresas públicas bajo el lema de modernización del Estado. Desde los organismos de crédito internacional, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, existió una fuerte presión fundamentada desde su perspectiva que la crisis del país era producto de la acción insuficiente del Estado. Consecuentemente, comenzaron una serie de reformas sectoriales en educación, salud, previsión social, etc.

La educación de jóvenes y adultos fue una de las áreas más castigadas por la Reforma Educativa neoliberal (Rodríguez, 2010). A través de la Ley de transferencia (N°24.049) en 1992, se transfirieron las instancias dependientes de la Nación a las jurisdicciones, entre ellas los CENS, bajo un discurso de pretendido respeto al federalismo y a las autonomías provinciales que ocultaba la desresponsabilización del Estado Nacional en la atención educativa de los sectores populares.

En un clima de resistencia de sectores sociales, el deterioro de la educación no pudo impedirse y junto con la desarticulación del sistema, la educación de jóvenes y adultos perdió jerarquía y especificidad (Rodríguez, 2008). Del mismo modo, se cerró la DINEA, sin crear otra instancia de coordinación y articulación de políticas para la modalidad a nivel nacional. Conjuntamente con la sanción de la Ley Federal de Educación (N° 24.195,1993), se terminó de desarticular la modalidad.

La pérdida de jerarquía y especificidad de la educación de jóvenes y adultos se evidenció en la función compensatoria y diferenciadora que le atribuye, referenciándola de modo parcial, bajo el título de “*Regímenes especiales*”, esto es por fuera del régimen general, en el mismo espacio que la educación especial y la educación artística. Prevalcieron los objetivos de preparación para el trabajo antes que una formación general y ciudadana y no se establecieron lineamientos básicos que promovieran la organización de espacios institucionales, ni la formación docente específica. (Brusilovsky y Cabrera, 2005).

En cuanto a la orientación ideológica general la ley es conservadora con presencia de expresiones de valorización de la familia, la iglesia y la comunidad local como agentes primordiales en lo educativo. Y promovió la responsabilidad de los individuos y de las familias en la satisfacción de las

⁵ Esta Asociación, organizó en su breve existencia tres encuentros regionales y un encuentro nacional de docentes, directivos y estudiantes adultos, en los que se buscó *ofrecer a todos los que participan en el quehacer de los Centros Educativos, un lugar de encuentro y discusión cuyo objetivo primero sea la jerarquización de la educación de adultos*. En este marco se elaboraron las propuestas para el Congreso Pedagógico desde la perspectiva de la Educación de Adultos. (Canevari, 2010)

necesidades, reduciendo al Estado al “mínimo *rol de regulación y control del cumplimiento de la política educativa*”. Levy (2012) afirma que los sujetos destinatarios de la EDJA no fueron interpelados en la reforma educativa neoliberal como trabajadores con derecho a la educación ya que el modelo de país contemplaba otro perfil: de empleados, competitivos y flexibles.

Por otra parte, las jurisdicciones se diferenciaron claramente en sus estrategias de implementación de la normativa, hasta la resistencia a la aplicación de la estructura del sistema (fue el caso de la Ciudad de Buenos Aires, Formosa, Neuquén, Río Negro y Tierra del Fuego).

La Ley Federal incluía términos como “equidad”, “calidad de la educación”, “servicios educativos”, etc., abriendo paso a la aplicación de criterios económicos y a la lógica del mercado a la educación. Tal como señala Imen (2005:10) en *La Escuela Pública Situada*,

“la idea de que la educación es una mercancía se fundamenta en la comparación con la actividad industrial”,

los estudiantes son consumidores y los docentes y administradores los productores. El cliente siempre tiene la razón en la lógica del mercado y la escuela pública debe competir entonces tanto con las demás escuelas públicas como con las privadas.

Es así que, la escasa oferta de educación secundaria de jóvenes y adultos desde el Estado y la ausencia de regulación de la oferta privada redundó en la multiplicación de instancias privadas para la modalidad. Este proceso privatizador estuvo en consonancia con los lineamientos que el Banco Mundial impulsó para la educación en los 90'. Proliferaron ofertas privadas, que vieron a la educación secundaria de jóvenes y adultos como un negocio y se centraron en los beneficios económicos más que en la propuesta pedagógica. Era muy común encontrar propagandas de “*acelerados*”, “*semipresenciales*”, “*a distancia*”, con consignas como “*termina el secundario ya*”, “*no pierdas el año*”.

A nivel internacional, en 1997 se llevó a cabo en Hamburgo, Alemania, la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos con amplia participación de países y organizaciones no gubernamentales. Dos documentos plasmaron los compromisos y conclusiones de la Conferencia:

“Declaración de Hamburgo” y *“La Agenda para el futuro”*. En ellos se propusieron nuevos enfoques enmarcados en el concepto de “*educación a lo largo de toda la vida*”; se buscó la interconexión dentro de los sistemas formal y no formal; “*se retomó la perspectiva política de la educación, expresado en una relación que establece, entre el progreso centrado en lo humano y la educación, la necesidad de construir una sociedad democrática, justa y participativa con ciudadanía económica y socialmente desarrollada, así como, en el reconocimiento de la alfabetización como derecho humano fundamental*” (Pagano, Turner y Ghiso, 1998 citado por De la Fare, 2010a: 24).

Sin embargo, la mayor novedad fue la propuesta de un Plan de Acción que instó a la adopción de medidas y políticas para el desarrollo de la Educación de Adultos y que requería la colaboración de ministerios, organizaciones y organismos implicados (De la Fare, 2010a).

Nuestro país envió una delegación técnica y firmó las conclusiones de la Conferencia, pero en contra de los compromisos contraídos, el Estado nacional se desentendió no sólo de garantizar la educación de adultos, sino del diseño de políticas coordinadas para la superación de la fragmentación y el aislamiento de las jurisdicciones. (Rodríguez, 2010).

Frente a este escenario de la Confederación de Trabajadores de la Educación de República Argentina instaló en 1997 una Carpa Blanca frente al Congreso Nacional, como medida de lucha por la defensa de la educación pública. La protesta terminó durando mil tres días hasta diciembre de 1999.⁶

VI-CONTINUIDAD DEL NEOLIBERALISMO Y NEOCONSERVADURISMO EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA DE JÓVENES Y ADULTOS: EL GOBIERNO DE LA ALIANZA DE 1999 A 2001.

En 1999 asume la presidencia Fernando De la Rúa⁷ y sin políticas de ruptura con la tendencia neoliberal-neoconservadora del menemismo, el gobierno mantuvo la desarticulación y la falta de impulso a la modalidad de educación de jóvenes y adultos.

En el documento *“Los retos de la Educación de Jóvenes y Adultos: La inclusión educativa, la democracia del conocimiento y del poder”*, que la CTERA presentara en el Encuentro Federal de Educación de Jóvenes y Adultos convocado por el Ministerio de Educación de la Nación en agosto del 2000 en Tanti, Córdoba, se denunció una vez más el gravísimo estado de la modalidad presentando un diagnóstico de situación y enunciando que:

“Es preciso recuperar la responsabilidad, la principalidad del Estado en educación, no sólo en el financiamiento (que es un aspecto básico), sino también en la definición de políticas, etc. La responsabilidad del Estado resulta crucial. De continuarse con las políticas del neoliberalismo de desresponsabilización, desregulación y privatización, no podrá darse respuesta a las necesidades y demandas educativas de la población. Hemos denunciado en reiteradas oportunidades que el neoliberalismo intenta transformar a la EDJA en una “escuela pobre para pobres”. (CTERA, 2000:4)

El documento informaba también que la población de quince años y más sin secundaria completa en nuestro país era para aquel entonces de quince millones de personas, de las cuales cinco millones tenían estudios primarios incompletos. (CTERA, 2000:11)

La CTERA concluía el documento dejando sentado que

“Hoy no hay, en nuestro país, una política de educación de jóvenes y adultos”. Asimismo planteaba que *“La educación entendida como derecho social se define por su carácter público. Es la educación de todos y garantiza a todos este derecho, asumiendo la función de ser formadora de ciudadanía”* y que *“La educación pública con contenido popular no puede plasmarse plenamente sino en el marco de una escuela democrática.”* (CTERA, 2000:11)

La política económica del gobierno, que seguía los lineamientos de los organismos de crédito internacional, desembocó en diciembre de 2001 en una ola de manifestaciones populares en todo el país que generaron la renuncia del presidente De la Rúa.

En este contexto se generaron espacios de resistencia y oposición desde diversas organizaciones sociales, que organizaron experiencias educativas para jóvenes y adultos con distinto vínculo con el Estado. Entre ellas se encontraron los primeros Bachilleratos Populares, que surgieron ante el corrimiento del Estado en el cumplimiento del derecho a la educación. Con una retórica que recupera la

⁶ Para ampliar sobre este tema ver Revista *Canto Maestro*, CTERA, años 1997-2000.

⁷ El inconformismo con el menemismo, llevó a formar la *“Alianza para el trabajo, la justicia y la educación”*, por parte de la Unión Cívica Radical y el FrePaSo en 1997. Ganando las elecciones presidenciales de 1999, asumen Fernando De la Rúa y Chacho Álvarez como presidente y vice respectivamente. No los unía el amor, sino el espanto y en el 2000 el vicepresidente renuncia a su cargo.

Educación Popular buscaron construir un espacio alternativo para la educación secundaria de jóvenes y adultos.⁸

VII- CAMBIO DE RUMBO: LA EDUCACIÓN SECUNDARIA DE JÓVENES Y ADULTOS DE 2003 A LA ACTUALIDAD...

Al asumir la presidencia Néstor Kirchner, luego de las elecciones de 2003, comienza en nuestro país un proceso de cambio de modelo político económico. En materia educativa, dos leyes fueron los pilares sobre los que se apoyó la ruptura con las políticas neoliberales: La Ley de Financiamiento Educativo (N°26.075, 2005) que aumenta el porcentaje destinado a la educación del 4.2% del Producto Bruto Interno al 6%. Y la Ley de Educación Nacional (LEN N°26. 206, 2006) que, dando por derogada la Ley Federal de Educación, modifica la estructura del sistema educativo, extiende la obligatoriedad a la educación secundaria, y convierte a la Educación de Jóvenes y Adultos en Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA), a la vez que, en una de las modalidades educativas del conjunto del sistema.

La LEN, en su Artículo 46 refiere a la EPJA como

“modalidad destinada a garantizar la alfabetización, el cumplimiento de la obligatoriedad escolar y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida”.

Los objetivos que enuncia para la EPJA son brindar formación básica; desarrollar la capacidad de participación en la vida social, cultural, política y económica haciendo efectivo el derecho a la ciudadanía democrática; mejorar las posibilidades de inserción laboral; incorporar contenidos de equidad de género y diversidad cultural; promover la inclusión de adultos mayores y personas con discapacidades temporales o permanentes; promover la participación de los docentes y estudiantes en el desarrollo del proyecto educativo, así como la así como la vinculación con la comunidad local y con los sectores laborales o sociales de pertenencia de los/as estudiantes; y otorgar certificaciones parciales y acreditar los saberes adquiridos a través de la experiencia laboral.

Tal como se refleja en el capítulo de la EPJA, la LEN avanza hacia posiciones democratizadoras, en tanto y en cuanto establece que

“la educación es una prioridad nacional y política del Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación; y junto con el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social.” (Ley de Educación Nacional N° 26.206, 2006:10)

En el marco de esta nueva Ley, luego de las elecciones presidenciales de octubre de 2007, y durante el primer mandato de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, se creó en el año 2008 la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos. Ese mismo año se constituyó la Mesa Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) integrada por representantes de todas las

⁸ Para ampliar en el análisis de este proceso ver ELIZALDE, R. y AMPUDIA, M. (2008); SVERDLICK, I. y COSTAS, P. (2008); GLUZ, N., BURGOS, A. y KAROLINSKI, M. (2008) entre otros. Y en cuanto a su abordaje crítico ver GARCIA, J. (2011), MARRONE, L. (2009) y Unión de Trabajadores de la Educación-UTE. (2009), entre otros.

jurisdicciones del país, a fin de debatir y elaborar, junto con la Dirección Nacional de EDJA en los documentos específicos para la modalidad en consonancia con la Ley Nacional de Educación. Este espacio deliberativo produjo dos Documentos que son aprobados en el Consejo Federal en el año 2009: “*Educación Permanente de Jóvenes y Adultos - Documento Base*” y “*Lineamientos curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos*”. Estos documentos tienen particular relevancia dado que recuperan el derecho a la educación a lo largo de toda la vida, distanciándose de la perspectiva compensatoria y remedial de la EDJA. Enunciando que a la EP como

“una educación que posibilite superar la situación de exclusión y de pobreza, mejorar la calidad de vida, promover la cultura y el fortalecimiento de la identidad, organizar y formular proyectos, ejercer ciudadanía con valores éticos, generar autocrítica y desempeño autónomo, tener la posibilidad de elegir y ejercer esa elección, mejorar las competencias técnicas o profesionales a fin de atender las propias necesidades y las de la sociedad, respetar y proteger el medio ambiente, tener mayores oportunidades de enfrentarse a los desafíos que presenta la vida social y ciudadana, incentivar el interés y el deseo por el estudio como una actividad enriquecedora y placentera” (CFE, 2009: 8).

En este de la sanción de la Ley, en el año 2008 se aprueba como política de alcance nacional el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (Plan FinEs)⁹ destinado a mayores de 18 años. La primera y segunda etapa vigente de implementación, que aún se encuentra vigente, focaliza en la población que adeuda materias de la secundaria y a aquellos que nunca ingresaron. El Plan se desarrolla en 500 sedes, en escuelas secundarias comunes y de educación técnica, CENS, entidades gremiales, organizaciones de la sociedad civil, universidades, entre otros en todo el país. Además el Plan cuenta con instancias presenciales, semipresenciales y a distancia. Su organización favorece a la flexibilidad a fin de sortear la discontinuidad de la cursada y/o la movilidad de los estudiantes, cuestiones ambas que no permiten las organizaciones curriculares anualizadas y/o presenciales.

Por lo señalado hasta aquí, podemos afirmar que el devenir histórico de la Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos en nuestro país desde su surgimiento, su expansión tomando el enfoque freiriano en los 1973, la detención de este crecimiento durante la dictadura cívico militar, pasando por la vuelta a la democracia y la construcción de consenso del 1983 al 1989 y la desarticulación de la modalidad en el neoliberalismo de los 90’, así como su continuidad hasta el 2003 a través diversas políticas públicas que redundaron en un necesario cambio de rumbo que está tomando desde el 2003 a la actualidad. Por consiguiente consideramos que la ESJA recuperó en estos últimos años centralidad en los debates y políticas públicas.

⁹ Para profundizar la información ver Documento del Ministerio de Educación de la Nación, Dirección de Educación Permanente de Educación de Jóvenes y Adultos <http://fines.educ.ar/secundaria.pdf>

BIBLIOGRAFÍA

BELANGER, P., TUIJNMAN, A. (1997) "New patterns of adult learning. A six country comparative studies"; Gran Bretaña, Pergamon and Unesco Institute for Education.

BRASLAVSKY, C., TEDESCO, J.C., y CARCIOFI, R. (1985). *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*. Buenos Aires: FLACSO.

BRUSILOVSKY, S., CABRERA, M.E., (2012), *Pedagogías de la educación escolar de adultos: una realidad heterogénea*

(2006a): "Cultura escolar en educación media para adultos. Una tipología de sus orientaciones", en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 38, año 12, mayo-agosto, 2005, México, pp. 277-311.

(2006b): *Educación escolar de adultos. Una identidad en construcción* Noveduc. Buenos Aires.

(2008) Principios democráticos de la educación para adultos: su metamorfosis en los '90 en Educación, Lenguaje y Sociedad ISSN 1668-4753 Vol. V N° 5 (Diciembre)

CANEVARI, M.S. (2010) Una mirada histórica de la educación secundaria de adultos. Citado en 11/05/12: [<http://www.pema.unlu.edu.ar/vs/carrera.html>] [

DE LA FARE, M. (2010a). "La Educación de Jóvenes y Adultos en Argentina: principales ideas, discusiones y estado actual del conocimiento. Aportes para una reconstrucción histórica". Serie Informes de Investigación N° 2. DiNIECE. Ministerio de Educación de la Nación.

(2010b) "Investigaciones y estudios en torno a la Educación de Jóvenes y Adultos en Argentina: estado del conocimiento". Serie Informes de Investigación N° 3. Buenos Aires: Área de Investigación y Evaluación de Programas. DiNIECE. Ministerio de Educación de la Nación.

ELIZALDE, R. y AMPUDIA, M. (2008) *Movimientos sociales y educación*. Buenos libros, Buenos Aires.

FILMUS, D. (1992) *Demandas populares por educación. El caso del movimiento obrero argentino*. Ed. Aique, Buenos Aires.

GAJARDO, M. (1985), "Educación de adultos: de Nairobi a París", en *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, núm. 1-2, vol. 3, pp. 69-82.

GARCIA, J. (2011) "Bachilleratos Populares y "autonomía": ¿espacios de la transformación o de la reproducción?" Boletín de Antropología y Educación, N° 02.

GLUZ, N., BURGOS, A. y KAROLINSKI, M. (2008) "Movimientos sociales, educación popular y escolarización "oficial". La autonomía "en cuestión"". Trabajo presentado en las Jornadas Internacionales de problemas latinoamericanos, Mar del Plata, 26 al 28 de septiembre.

GOMEZ, M. (2012) "CREAR: la palabra recuperada" en Educación de Jóvenes y Adultos. Políticas, instituciones y prácticas. Ed. Aique, Bs. As.

IMEN, P. (2005) La escuela Pública Sitiada. Crítica de la Transformación Educativa. Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires.

PUIGGROS, A. (1993): *Historia y prospectiva*. En Gadotti M. y Torres C. *Educación Popular. Crisis y Perspectivas*. Miño y Dávila Ed. Buenos Aires.

RODRIGUEZ, L. (1991) Educación de Adultos y Actualidad. Algunos elementos para la reflexión.
(1991) La educación de adultos en la Argentina. En PUIGGROSS, A. (dir) Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino. Galerna, Bs. As.

(1992) La educación de adultos y la construcción de su especificidad en Puiggrós A. Escuela, Democracia y Orden (1916-1943) Galerna, Buenos Aires.

(1992) La especificidad en la educación de adultos. Una perspectiva historia en Argentina. Revista Argentina de Educación N° 18, Buenos Aires.

(1996) "Educación de adultos y actualidad, algunos elementos para la reflexión" en "La educación de Adultos" Publicación de la UEPC Noviembre de 1996.

(1997) Pedagogía de la liberación y educación de adultos. En PUIGGROSS, A. (dir) Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955 - 1983). Galerna, Bs. As.

(2003) El adulto como sujeto pedagógico y la construcción de nuevos sentidos, en Puiggrós, A (Dir) discursos pedagógicos e imaginario social en el peronismo (1945 - 1955). Bs. As. Galerna.

(2003). Pedagogía de la liberación y Educación de Adultos, en Puiggrós, Adriana (Dir.) Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983). Historia de la Educación Argentina Tomo VIII, 1ª ed. 1996, 1ª reimpresión. Galerna, Bs. As.

(2008) Situación Presente de la educación de personas jóvenes y adultas en Argentina. Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en America Latina y el Caribe: http://www.crefal.edu.mx/descargas/informes_nacionales/argentina.pdf [Citado: 16/2/2009] ó en: http://www.crefal.edu.mx/investigacion/informes_nacionales_confintea.htm [Citado: 10/3/2010].

SIRVENT, M.T. (2008): *Educación de Adultos: investigación y participación. Desafíos y contradicciones*, Ed. Miño y Dávila. Buenos Aires. (Edición corregida y aumentada. Primera edición: 1994).

(2000) El contexto neoconservador, las políticas educativas y el papel del trabajador de la educación en Argentina actual. Reflexiones para un debate. Revista Voces, AELAC Año IV Nro. 7 Agosto de 2000. Uruguay.

(1999a): *Cultura Popular y Participación Social. Una investigación en el barrio de Mataderos*. Editorial Miño y Davila. Madrid, España.

(1999b): *Precisando términos. Pero... ¿es sólo cuestión de términos?* En: Propuestas – Revista de Educación No Formal, Año 1, N°1, Buenos Aires.

(1996) *La educación de jóvenes y adultos en un contexto de políticas de ajuste, neoconservadurismo y pobreza* en Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación Año V Nro. 9.

SIRVENT, M.T. y LLOSA, S. (2001) *Jóvenes y Adultos y educación en la Ciudad de Buenos Aires* en Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación; Facultad de Filosofía y Letras UBA – Miño y Dávila editores; Año X, N° 18; Bs. As.

SVERDLICK,I. y COSTAS,P. (2008) *Bachilleratos Populares en Empresas Recuperadas y Organizaciones Sociales en Buenos Aires- Argentina* en GENTIL,P. SVERDLICK,I (comp.) (2008) *Movimientos Sociales y derecho a la educación: cuatro estudios*. Laboratorio de Políticas Públicas, Buenos Aires.

TORRES, C. (1993): *Educación de Adultos y Educación popular*. En Gadotti M. y Torres C. *Educación Popular. Crisis y Perspectivas*. Miño y Dávila Ed. Buenos Aires.

ZEMELMAN, H. (2008) “Conocimiento social y conflicto en América Latina. Notas para una discusión”. [Citado: 11/8/2008]. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal1/debates.pdf>

Fuentes trabajadas:

DECLARACIÓN DE LA UNION DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN (2009) “*Bachilleratos populares: Declaración de UTE*”, Buenos Aires, 23 de febrero. Disponible en: <http://www.ute.org.ar/index.php?codseccion=89&codcontenido=695>

Ministerio de Cultura y Educación (1973a) Bases para la política educativa del Adulto.

Ministerio de Cultura y Educación (1973b) Bases para la campaña de Reactivación educativa de Adultos para la reconstrucción.

DINEA, 1978.Foll 374.7/4 (1978) 018047 Curso multinacional de formación de investigadores en educación de adultos

DINEA cursos de Capacitación Docente de Adultos: Promoción de la comunidad, el adulto como promotor de la comunidad. DINEA, 1979 Foll 374.7/4 (1979) 018026 Biblioteca del Maestro.

Ley de Federal de Educación N° 24.195 Año 1993.

Ley de Educación Nacional N° 26 206/6 Año 2006.

Ministerio de Educación de la Nación 2009 Dirección de Educación Permanente de Educación de Jóvenes y Adultos Documento del Plan de Finalización de la Educación Primaria y Secundaria de Jóvenes y Adultos descargado de <http://fines.educ.ar/secundaria.pdf>

Consejo Federal de Educación, 2009 Documento Base de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, **Resolución CFE N° 87/09** documento aprobado para la discusión.. <http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res09/87-09-anexo01.pdf>

Documento Lineamientos curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos **Resolución CFE N° 87/09** documento aprobado para la discusión. Consejo Federal de Educación, 2009. <http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res09/87-09-anexo02.pdf>