

EDUCACIÓN SECUNDARIA DE JÓVENES Y ADULTOS EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (2006-2012). ACTORES, INSTITUCIONES Y PRÁCTICAS EN CONTEXTO: UNA PERSPECTIVA INTEGRADA DE INVESTIGACIÓN, DOCENCIA Y PROYECCIÓN SOCIAL.

COCORDA, Esteban; ROSALES, Marcela Alejandra y ACOSTA, Mariano Oscar
con la colaboración de FERREYRA, Horacio Ademar.
Universidad Católica de Córdoba, Facultad de Educación
Unidad Asociada a CONICET – Área Ciencias Sociales y Humanidades

Eje temático:

Políticas públicas de inclusión educativa en los ámbitos formal y no formal.

Palabras clave:

Educación permanente. Jóvenes y Adultos. Políticas. Actores. Prácticas.

Introducción

En los inicios del siglo XXI, en la Argentina, Latinoamérica y mundo la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) está siendo no sólo una preocupación, sino una ocupación de los gobiernos y la sociedad civil. Además de en el aumento de la cobertura, el foco está puesto en la construcción de una propuesta de calidad, en la que se integren las políticas de distribución con las de reconocimiento, a los fines de mejorar la calidad atendiendo las especificidades. En definitiva, las iniciativas se orientan, en general, a la construcción de mejores escenarios de justicia socioeducativa.

Objetivos

- Describir el escenario de la Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos en los aspectos vinculados con la configuración, organización institucional y curricular; actores, recursos, articulación y proyecciones en el escenario de los procesos de institucionalización de políticas.
- Indagar acerca de las percepciones y representaciones de los actores acerca de las prácticas institucionales y de enseñanza.

- Identificar los procesos de articulación entre la Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos y los otros niveles y modalidades del sistema educativo, la comunidad y el mundo del trabajo.
- Caracterizar los desafíos que enfrenta la modalidad en el contexto del desarrollo provincial, nacional y latinoamericano.
- Sistematizar iniciativas, experiencias institucionales y prácticas pedagógicas curriculares innovadoras.
- Proponer alternativas de mejora para reorientar la Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos en el marco de la política educativa provincial en el contexto nacional.

El Proyecto de investigación se realizó en diferentes etapas.¹ En la primera, se analizaron políticas educativas, como políticas públicas, para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos en el nivel internacional, regional y nacional, para lo cual focalizamos nuestro abordaje en el análisis de las *metapolíticas internacionales*. A posteriori, se indagaron las *macropolíticas nacionales*, sus antecedentes, el marco jurídico de la Educación de Jóvenes y Adultos, así como los diferentes planes y programas que se han diseñado.

En la segunda etapa, se analizaron las *mesopolíticas*. En primer término, y a través de un análisis descriptivo, abordamos los antecedentes, el marco jurídico, la organización institucional, los vínculos y articulación en el escenario de los procesos de institucionalización de políticas dirigidas a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos en la provincia de Córdoba. El segundo momento estuvo orientado a una aproximación cuantitativa –con algunas proyecciones cualitativas– a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos en la provincia de Córdoba.

¹ Proyecto de Investigación: *Políticas de educación secundaria de jóvenes y adultos. El caso de la Provincia de Córdoba, Argentina (2006-2012). Actores, instituciones y prácticas en contexto*. Aprobado con Subsidio de la Secretaría de Investigación, Universidad Católica de Córdoba (UCC). Agosto 2011 – Julio 2013. El Equipo de investigación estuvo integrado por: Horacio Ademar Ferreyra (Director), Esteban Cocorda (Codirector), Susana Caelles Arán, Crescencia Cecilia Larrovere, Georgia Estela Blanas, María Jacinta Eberle, Martín Scasso, Marcela Alejandra Rosales, Mariano Oscar Acosta, Gerardo Ramón Bortolotto, Nora María Güizzo y Silvia Noemí Vidales. Además, contó con el asesoramiento de Lya Sañudo Guerra y Martha Vergara Fregoso (México) y Omar Parra Rosso (Colombia).

En la tercera etapa, centrada en las *micropolíticas* en la provincia de Córdoba, la mirada se orientó hacia las prácticas educativas en los Centros Educativos de Nivel Medio para Adultos (CENMAs). Se realizaron dos análisis: el primero, focalizado en las voces de los actores de los Centros; en segundo término, atendiendo a la configuración del subsistema, se investigó la misión y visión de los Centros Educativos de Educación Media/ Secundaria de Jóvenes y Adultos, prestando atención a la oferta, los estudiantes, los egresados, los directivos y docentes designados por horas cátedras; a los planes y proyectos; a la infraestructura, los tiempos y espacios; a la vinculación con la comunidad y sus organizaciones, a las problemáticas priorizadas. En este apartado, prestamos especial atención a las prácticas innovadoras, desarrolladas en distintos contextos y ámbitos de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos.

Referentes teóricos – conceptuales

Políticas públicas y políticas educativas

Se usa el término *políticas* (*policy*) para dar cuenta del conjunto de actividades que desarrollan diversas instituciones públicas orientadas hacia el logro de ciertos fines u propósitos en beneficio de la población o de sectores sociales concretos, lo cual implica decisiones del gobierno de dichas instituciones en cuanto a “hacer” o “no hacer” Tienen que ver –dicen Aguilar Astorga y Lima Facio (2009)- “*con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos*”. En este sentido, se distingue de *politic*, esto es, las actividades que desarrolla el Estado vinculadas con el uso y el interés por el poder, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el Gobierno, etc. (Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009; Ponce Grima, 2011).

Las políticas educativas, en su condición de prácticas sociales, constituyen “objetos significativos” que intentan fijar el (los) sentido(s) que, en un determinado

contexto espacial y temporal, se le confiere(n) a la educación y *“forman parte de un proceso más general de producción-reproducción material y simbólica de la educación (...), se van gestando al abrigo de discursos socialmente contruidos, aunque también contribuyen, en buena medida, a alentarlos o a resignificarlos...”* (Almandoz y Vitar, 2009, p.3).

En tanto configuraciones discursivas que suponen la expansión de ideas, pretensiones y valores (Contreras, 1997), las propuestas de políticas no se conciben como verdades únicas ni universales (aunque sí pretenden instaurar un marco de referencia compartido), sino como construcciones que han de ser leídas en contexto y cuya recepción supone una apropiación por parte de las instituciones y actores involucrados, no exenta de tensiones e incertidumbres.

En este marco de reflexiones, concebimos la *institucionalización* de las políticas educativas *como un proceso de creación que va desde la sociedad al sistema educativo y, por ende, a la escuela⁹ y viceversa; que resulta de la interacción constante entre la fuerza de lo “instituido, normado y reglado” - o sea de todo aquello que tiende a perpetuar el orden- y lo “instituyente, innovador y transformador”, que se propone modificarlo.*

La *política educativa procura* -por intermedio de las instituciones y de las personas con atribuciones jurídicas para hacerlo, y en nombre de la sociedad y con su participación- diseñar y gestionar un conjunto contingente y epocal de decisiones (enunciados, procesos, intervenciones, abordajes, planes, programas, proyectos, actividades, evaluaciones, entre otras), orientadas de manera directa a lograr una mejor educación para toda la ciudadanía.

De este modo, las decisiones de política educativa se traducen, desde un *“modelo relacional”* (Graglia, 2004) y un *enfoque territorial* (Claval, 1999; García, 1976, en García, 2006), en metapolíticas (internacionales), macropolíticas (nacionales), mesopolíticas (provinciales/jurisdiccionales) y micropolíticas (escolares), lo que

supone por parte de los Estado el diseño y gestión de políticas que reconozcan, por un lado, la tendencia hacia la integración y la descentralización de competencias y recursos y, por otro, el protagonismo de los ciudadanos y del sector privado en sus respectivos territorios, en el marco de una “*sociedad educadora*”.

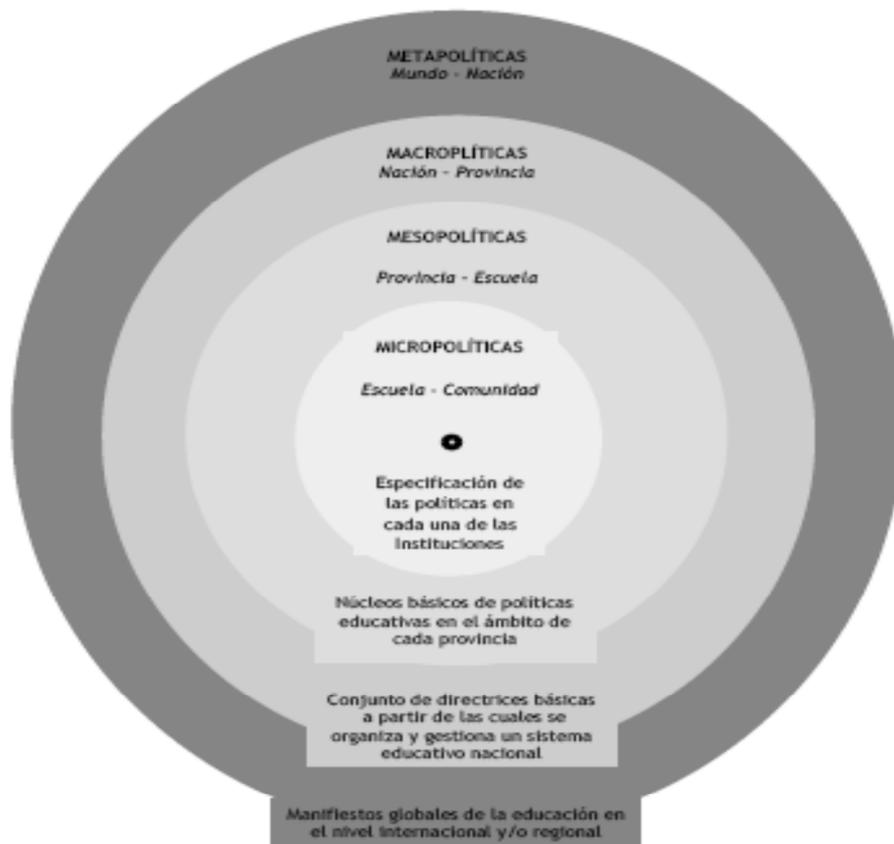
En este marco, cada escala (internacional, nacional, provincial y escolar) expresa y despliega su autonomía y asume el proceso de construcción de las políticas en sus respectivos territorios (proximidad y comunidad), convocando para ello a los diferentes sectores, estamentos y sujetos a asumir sus propios desafíos y acciones con responsabilidad, creatividad, apertura, flexibilidad, coherencia y continuidad. Se garantiza, así, tanto la atención de la “diversidad” en el contexto de lo educativo global como la atención de las “particularidades” en lo educativo local (Miranda, 1993 y 2001; Corbetta, 2009, en López, 2009).

De esta perspectiva, las “*metapolíticas*” se construyen a partir de la relación mundonación y constituyen recomendaciones a escala global, que le permiten a cada uno de los países - en interacción con sus respectivas provincias, estados o departamentos- definir las denominadas “*macropolíticas*”, o sea el conjunto de directrices básicas a partir de las cuales se organiza y gestiona un sistema educativo nacional.

Las provincias, en relación con las escuelas, discuten los núcleos básicos de las concertaciones nacionales, generando nuevos consensos y redefiniendo otros, dando origen a las “*mesopolíticas*” o políticas jurisdiccionales. Éstas, a su vez, son reinterpretadas y contextualizadas por cada una de las instituciones educativas; se ingresa de este modo en el campo de la “*micropolítica*”.

GRÁFICO Nº 1

Políticas de cambio educativo



Fuente: Elaboración propia a partir de Ferreyra (2012 a: 41).

Estas reflexiones iniciales permiten reconocer y reafirmar que los estudios de políticas públicas -en este caso educativas, en el campo de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos-, suponen articular en el proceso dos ámbitos de conocimiento: el prescriptivo y el descriptivo, es decir, el saber del “deber ser” y el del “es”. Estos ámbitos -interdependientes, complementarios, interdisciplinarios y contextuales-, generan conocimiento acerca de los procesos de toma de decisiones y sus cursos de acción, pero, además, contribuyen a tomar mejores decisiones.

Por otra parte, estas políticas se inscriben, necesariamente, en la perspectiva del conflicto, ya que abordando la totalidad del espectro socioeducativo al que se enfocan, y a partir de una cierta secuencia, operan en cada contexto como una estrategia que pretende integrar un doble movimiento: desde *arriba hacia abajo* y viceversa (Torres, 2000), o como sostienen otros expertos desde *afuera hacia adentro* y desde *adentro hacia afuera* (Darling-Hammond, 2001; Martinic, 2001).

Así, resultan más relevantes, pertinentes, eficaces, eficientes y equitativas las que operan en ambos sentidos (arriba/abajo, adentro/afuera), que las que lo hacen sólo en una dirección (arriba, abajo, afuera, adentro), ignorando la mirada crítica y las contradicciones que se suceden en cada territorio (Corrales, 1998; Husén, 1988).

Estas reflexiones iniciales nos permiten reconocer y reafirmar que los estudios de políticas públicas -en este caso educativas, en el campo de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos-, suponen articular en el proceso dos ámbitos de conocimiento: el prescriptivo y el descriptivo, es decir, el saber del “deber ser” y el del “es”. Estos ámbitos -interdependientes, complementarios, interdisciplinarios y contextuales-, generan conocimiento acerca de los procesos de toma de decisiones y sus cursos de acción, pero, además, contribuyen a tomar mejores decisiones.

Aspectos metodológicos

Se optó por un diseño metodológico de tipo descriptivo, basado en la observación y recolección de información con un enfoque mixto, es decir cuantitativo (se priorizan los datos y estadísticas relacionados con la población objetivo) y cualitativo (se recuperan los sentidos, apreciaciones y significados que los sujetos construyen en relación con la modalidad, a partir de sus testimonio y relatos, así como las formas por las cuales se representan los acontecimientos a partir de su propia experiencia).

La población objeto de este estudio fue el subsistema de Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos de la provincia de Córdoba. Dicha provincia fue seleccionada por ser una de las jurisdicciones que concentran el mayor número de unidades educativas y población estudiantil a nivel nacional, por haber implementado en la última década innovaciones institucionales y curriculares y por ofrecer a los investigadores posibilidades de acceso a las instituciones y a las fuentes de información y estadística, fundamentales en la estrategia metodológica del presente proyecto.

Desde el punto de vista procedimental, se optó por realizar, inicialmente, una mirada global del panorama mundial, latinoamericano y nacional a partir de la consulta de bibliografía y documentos oficiales existentes. En segundo lugar, se focalizó la investigación en Provincia de Córdoba, con base en el análisis de documentos de la política educativa y de datos estadísticos existentes, más la realización de un trabajo de campo.

Se emplearon cuatro estrategias metodológicas, a saber: *Relevamiento de teoría formal y sustantiva*: acerca de la problemática objeto de estudio; *Documental*: revisión y análisis de estudios, documentos y bibliografía reciente producida entre los años 2006-2011 por distintas agencias de gestión del conocimiento; *Estadística*: identificación, acceso y consulta a fuentes estadísticas del Ministerio de Educación de la Nación y del de la Provincia de Córdoba, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, entre otras; y *Trabajo de campo focalizado*.

Macropolíticas nacionales

En la historia de las políticas educativas de la Argentina, se debe considerar que, a partir de la década de los cincuenta del siglo XX, comenzaron a desarrollarse políticas con mayor fundamento y proyección en lo que respecta a educación de adultos. El proceso alcanzó cierto auge en la década de los sesenta, impulsado

por movimientos como la revolución cubana, la propuesta pedagógica freiriana y lo que se dio en llamar la pedagogía nacionalista popular liberadora. Justamente en esa década (Puiggrós, 1990), en 1968, se crea la Dirección Nacional de Educación del Adulto (DINEA) (Rodríguez; 1992), cuya organización se basó en los postulados de la educación permanente, con la intencionalidad de atender a la población con déficit educativo de todo el territorio nacional, marcando -de este modo- un hito en la historia educativa argentina en lo que respecta a la especificidad de la modalidad (Rodríguez, 2008).

A partir del golpe militar de 1976, las nuevas autoridades sostuvieron, en el campo de la educación de adultos, una permanente desconfianza frente a aquellos proyectos que tenían como objetivo central trabajar con sectores populares de la población y hacia todo aquello que estuviera vinculado a ofertas educativas mixtas entre el Sistema Educativo y las organizaciones sindicales, las cuales -a pesar de estar intervenidas- asumieron la formación y capacitación de sus afiliados como una cuestión prioritaria.

Del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980, surge un elevado número de analfabetos absolutos (1.184.964, esto es, 6,1% de la población total) y funcionales (5.283.211, lo que equivale al 27,13% de la población total). Ante estas cifras que sitúan al país en estado de emergencia educativa, y consciente de que dicha situación exige la puesta en marcha de un programa *ad hoc* que, dentro del ámbito del Ministerio de Educación y Justicia, posea la flexibilidad y jerarquía necesarias para enfatizar la significación del problema y viabilizar su solución, el Gobierno Nacional (1983-1989) creó por *Decreto Nº 2.308* del 30 de julio de 1984 la Comisión Nacional de Alfabetización Funcional y Educación Permanente, con dependencia directa del titular del Ministerio de Educación y Justicia.

A partir de la transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias (*Ley 24.049/92*), se produce la reestructuración orgánica del Ministerio de Educación Nacional y es así como se disuelven las diferentes Direcciones

Nacionales –entre ellas la DINEA-, ya que las escuelas y centros orientados a la finalización de los niveles educativos formales pasaron a estar a cargo de los gobiernos provinciales. El Ministerio de Educación Nacional queda sin instituciones educativas y no se crea en su reemplazo ningún ámbito de coordinación de políticas para la modalidad, en el ámbito nacional. Posteriormente, mediante la aplicación de la *Ley Federal de Educación N° 24.195/93*, la modalidad fue instituida en el marco de los denominados *regímenes especiales*. En la década del '90, se implementó el Proyecto de Educación Básica de Adultos que posibilitó a muchas personas alfabetizarse y/o terminar los estudios primarios y/o secundarios (básicos) bajo la modalidad semipresencial. En 1999, se aprobó el Acuerdo Marco de la Educación de Jóvenes y Adultos N° 21 con la intencionalidad de construir un marco normativo federal de referencia que permitiese organizar las ofertas existentes y proyectar dicha trayectoria educativa.

Las urgencias de implementación de las novedades que implicó la *Ley Federal*, las discusiones sobre el presupuesto –antes y después de la transferencia- relegaron a un segundo plano la toma de decisiones sobre la Educación de Jóvenes y Adultos.

No obstante, las provincias han generado diversas estrategias con el propósito de atender los nuevos requerimientos que fueron emergiendo en virtud de la realidad socio-económica imperante en esos tiempos.

En los inicios del Siglo XXI, se actualizan los debates estructurantes de la historia de la Educación de Adultos. Se discute sobre su importancia, su especificidad, la necesidad de docentes formados, los contenidos, la organización institucional, la problemática de la deserción, la vinculación con el mundo del trabajo, etc.

Esto nos permite afirmar que el desarrollo de la modalidad fue heterogéneo, disperso y desarticulado, a lo que debe sumársele que muchas provincias ampliaron la cobertura a jóvenes y adolescentes que interrumpieron la escolaridad

común. Adicionalmente, se incorporó a los trabajadores y desocupados que no habían terminado sus estudios, a quienes la realidad les impuso la necesidad de acceder a ellos para formarse y así mejorar sus condiciones de empleabilidad (MECyT, 2006; Kit, 2007) y emprendibilidad (Ferreyra y Blanas, 2009).

En 2006 la *Ley Nacional de Educación Nº 26.206*, definió la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos como la modalidad educativa destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar prevista por la ley, a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida (Art. 46).

En el año 2007, el CFE sancionó la *Resolución Nº 22*, mediante la cual se aprobó el Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos 2007-2011. Este plan señala la necesidad y a la vez la urgencia de “*crear un sistema de información institucional regular, estable y confiable que facilite el diseño de políticas específicas y permita incrementar los niveles de eficacia*”. Además, en dicha norma se instruye la creación de una Mesa Federal integrada por los responsables de la modalidad en cada provincia, con el propósito de dar continuidad a los lineamientos y desarrollar nuevas acciones para potenciar la EPJA.

En este marco, como resultado de los procesos de discusión en esa Mesa, el CFE aprobó mediante *Resolución Nº 118/10* el Documento Base y los Lineamientos Curriculares para la organización y gestión de la EPJA en la Argentina.

En este sentido, el ME implementó el Programa Nacional de Alfabetización *Encuentro* (2004) para que todas aquellas personas analfabetas, mayores de 15 años, pudieran -en una primera instancia- realizar la alfabetización inicial o introductoria (5 meses de duración), y -en una segunda- completar la escolaridad

obligatoria en una de las instituciones del sistema formal de educación de Jóvenes y Adultos, en cada una de las provincias

Desde el año 2003, el Programa de Alfabetización *Encuentro* se integra con la acción desarrollada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), que -a través del Programa de *Formación para el Trabajo* y de manera articulada con los gobiernos provinciales y municipales- brindó la posibilidad a las personas beneficiarias de Programas Sociales de finalizar la Educación Primaria y/o Secundaria, como así también la realización de actividades de formación profesional en el marco del sistema de contraprestaciones.

En el año 2008, en cumplimiento de lo dispuesto en la *LEN* (Art. 138), el ME conjuntamente con las provincias puso en marcha un plan con el propósito de posibilitarles a los jóvenes y adultos la finalización de estudios primarios y secundarios (*FinES*), complementando de esta manera las acciones impulsadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

También en el año 2008, se firma un convenio de cooperación entre el Ministerio de Educación de la Nación y la Unión Europea para el desarrollo de un programa de Educación Media (Secundaria) y formación para el trabajo para jóvenes, vinculado con las acciones que venía desarrollando la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos. Además, se reconoce que desde el año 2012 se han incluido como participantes en el marco del PROMEDU II Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa, fase 2 Ministerio de Educación de la Nación, a los Servicios de Educación de Jóvenes y Adultos (Nivel Secundario) de las distintas jurisdicciones en las líneas de mejora institucional y movilidad

Mesopolíticas provinciales

En la provincia -y en concordancia con lo que acontece en el nivel nacional-, a través de la Campaña de Reactivación Educativa de Adultos para la Reconstrucción (CREAR), promovida desde la DINEA (Sörenson, 2003), se crea -

entre 1972 y 1973- el CENS 19, primer Centro de Enseñanza de Nivel Secundario, patrocinado por Ferrocarriles Argentinos (Mendoza y Moyano, 2005). Le siguen el CENS 23 - patrocinado por la Asociación Bancaria- y el CENS 70, patrocinado por el Sindicato de Empleados Públicos, todos dependientes del Ministerio de Educación de la Nación.

Con el retorno de la democracia y bajo las consignas de “Educación para todos” y “El CENS abierto a la comunidad”, se realizan modificaciones importantes en los programas de estudios y en los sistemas de evaluación (Mendoza y Moyano, 2005) y continua la expansión de la EPJA.

El 10 de julio de 1987, por *Decreto N° 3958* del Gobierno de la Provincia, se crea la Dirección Provincial de Educación del Adulto. La estructura de esta Dirección está compuesta por cuatro departamentos, encargados de los siguientes programas: Alfabetización y Primaria Acelerada, Educación Media Acelerada, Educación Técnica y Educación Popular. Sus líneas de acción fueron: a) el fortalecimiento, la ampliación y la transformación progresiva de los servicios de educación de adultos (Escuelas Nocturnas, Centros de Alfabetización, Centros de Educación Primaria, Media y Capacitación Laboral); b) la promoción de las nuevas modalidades de atención a la formación del adulto y el estímulo a los grupos constituidos y a las asociaciones que desarrollaban actividades orientadas a los distintos aspectos de la cultura popular.

La Reforma Educacional de Córdoba surgida del Segundo Congreso Pedagógico Nacional (1984) implementó el programa de Alfabetización y Educación de Adultos. La Jurisdicción Córdoba también otorgó a la modalidad educativa su marco legal: la Ley Provincial de Educación N° 8113 de 1991.

En la provincia, los Centros Educativos de Adultos dependían, desde 1987, de la Dirección de Educación de Adultos (DEA) y tras el proceso de transferencia de servicios nacionales operado entre 1993 y 1995, esta Dirección pasó a conducir la

totalidad de la oferta educativa para el territorio provincial (Bona, Gastaldello y Pardo, 2002). El mismo año de la creación de la DEA se emite una Resolución de homologación de los programas de estudios de la DINEA (nacional) para el territorio provincial, unificándose de esta manera la propuesta de la Nación con la de la Provincia.

En 1995, se sanciona la *Ley de Emergencia Económica* y en ese marco se cierran dependencias del Ministerio de Educación, entre ellas la Dirección de Educación del Adulto. Los servicios a su cargo de educación primaria pasan a depender de la Dirección de Educación Inicial y Primario⁴⁰ y los de nivel medio de la Dirección de Educación Media. El marco legal de este proceso en la provincia, *Ley N° 8525/9541*, desconoce lo establecido para la EJA en la *Ley Federal N° 24.195* y la *Ley Provincial N° 8113*. Asimismo, pone en peligro la oferta oficial de educación de adultos al incrementarse la duración de los planes de estudios, limitados a una única orientación -Producción de Bienes y Servicios- y autorizarse ofertas privadas aceleradas con certificaciones de validez nacional (Sörenson, 2002).

En el año 1997, comienzan a funcionar los primeros Bachilleratos Acelerados para Adultos a Distancia, de gestión privada, bajo la supervisión de la Dirección de Institutos Privados de Enseñanza. El correspondiente plan de estudios se estructura de la siguiente manera: un Primer Ciclo de un año de duración, seguido de un Segundo Ciclo de Especialización con Orientación, de un año de duración. A diferencia de la modalidad presencial, se permitieron otras orientaciones, como Economía y Gestión de las Organizaciones (Casadei, 2003).

En 1999, se crea -por *Decreto N° 1587/99*- la Dirección de Regímenes Especiales (DRE), encargada de la Educación Especial, la Educación Física y la Educación de Adultos. Se unifican las ofertas de los dos niveles en la Subinspección General de Educación de Adultos. En el año 2000, se producen importantes modificaciones en el plan de estudio de los Bachilleratos a Distancia: se modifica la edad para

matricularse en los mismos siendo requisito que los ingresantes tengan 21 años y se establece una única orientación: Producción de Bienes y Servicios.

En el año 2004, todos los centros educativos de ambos niveles pasan a depender de la Subinspección General de Educación de Adultos de la Dirección de Enseñanza Media, Especial y Superior. A principios de 2008, se instituye una Dirección General de Regímenes Especiales, que incluye Educación Física, Especial y Adultos, y en el mes de septiembre del mismo año, en dependencia de la Secretaría de Educación, se crea la Dirección de Jurisdicción de Jóvenes y Adultos, que incluye Educación Primaria, Media/ Secundaria y Semipresencial. De esta manera, la EDJA recupera su especificidad, atendiendo además bajo su órbita a la Educación en Contextos de Privación de Libertad, tanto de Nivel Primario como Secundario. En el año 2012, la dependencia pasa a denominarse Dirección General de Educación de Jóvenes y adultos. Cabe destacar que los servicios de gestión privada siempre han estado a cargo de la Dirección General de Institutos Privados de Enseñanza.

La *Ley Provincial de Educación Nº 9.870*, sancionada en el año 2010 en el Artículo 23, y en relación con la estructura del Sistema Educativo Provincial, señala a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos como una de las Modalidades de dicho sistema. En el Artículo Nº 57 de la normativa, se establece que *“la modalidad de educación para jóvenes y adultos en la provincia de Córdoba será abarcativa de la educación en contextos de privación de libertad de personas adultas y menores en conflicto con la ley penal”*.

En la Provincia de Córdoba, como se ha dicho, los servicios de gestión estatal están a cargo de la Dirección General de Educación de Jóvenes y Adultos (DGEJA), dependiente de la Secretaría de Educación del Ministerio de Educación. En el año 2012, según información suministrada por las Direcciones Generales, cuenta con 577 unidades de servicio distribuidas en el territorio provincial, a saber:

- Educación Primaria: 312 (Centros Educativos de Nivel Primario para Adultos, Escuelas Nocturnas y Centros de Apoyo Pedagógico); 2 corresponden a servicios de gestión privada.
- Educación Secundaria: 291 (Centros Educativos de Nivel Medio para Adultos y Anexos); 29 corresponden a servicios de gestión privada.
- Modalidad Contexto de Encierro: 8 (Anexos).

La Dirección General ha dispuesto concentrar sus principales líneas de acción en tres ejes fundamentales:

- **Expansión de servicios:** implica, por una parte, la creación de nuevos servicios educativos que promuevan mejores posibilidades de incorporación de poblaciones tradicionalmente postergadas, como así también la relocalización y movilización de servicios ya existentes destinados a ciudadanos que antes debían desplazarse a distancias considerables, por lo que se obstaculizaba su permanencia en los trayectos educativos a lo largo del tiempo.
- **Integración** de servicios educativos de alfabetización, Nivel Primario y Secundario, en vistas al logro de una articulación real entre los niveles, privilegiando una mirada abarcativa e inclusiva de la modalidad, a fin de superar la fragmentación y desconexión de esos centros educativos (Centros Integrados de EPJA).
- **Innovación** de los dispositivos curriculares en toda la modalidad; en primer lugar, en Alfabetización y Nivel Primario, contando con una nueva currícula (*Resolución 378/2008*) dispuesta en módulos de aprendizaje (Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales), en la que las acciones de alfabetización, primer ciclo y segundo ciclo, se articulan con los talleres de áreas expresivas (Educación Física, Folklore, Música, Teatro y Plástica) y de formación para el trabajo y formación profesional. Implementación de los exámenes libres para la finalización de los estudios primarios.

En el Nivel Secundario, se ha implementado una nueva Propuesta Curricular –de aplicación gradual y consensuada- en el Ciclo Básico (2011/1er año) (*Resolución N° 84/11*) y en el Ciclo Orientado (2012/2do año -Resolución N° 740/11 Validación- y 2013/3er año -Resolución N° 148/13-), tendiente a atender la diversidad de intereses en el vasto territorio de la provincia de Córdoba. Por otra parte, se han generando servicios educativos semipresenciales y a distancia orientados a cubrir las necesidades de ciudadanos adultos que por cuestiones laborales, de índole personal o familiar no pueden asistir regularmente a los servicios presenciales.

La nueva configuración de la Educación Secundaria para adultos prevé no sólo la Orientación Producción de Bienes y Servicios (*Decreto N°1070/00*), sino que habilita las siguientes: Ciencias Sociales y Humanidades, Ciencias Naturales, Economía y Administración, Turismo, Agro y Ambiente e Informática⁴⁸.

En el nivel Medio / Secundario existe, desde el año 2001, el Programa de Modalidad Semipresencial a distancia⁴⁹ (*Resolución N° 263/2001*), al que se identifica –en el nivel federal- como una iniciativa innovadora. Esta oferta, que algunos llaman “a medida de los trabajadores, de la gente” se lleva a cabo a través de convenios con gremios e instituciones intermedias. Para esta modalidad, los requisitos son distintos ya que los ingresantes deben ser mayores de 21 años y deben trabajar o estar afiliados en función de la Entidad conveniente. Los egresados de este plan obtienen el título de Bachiller Orientado en la especialidad pertinente al gremio o entidad conveniente.

Una aproximación cuantitativa, con proyección cualitativa, al nivel mesopolítico

La provincia de Córdoba se caracteriza por ser una de las jurisdicciones que manifiesta un mayor crecimiento de la cobertura de educación de adultos en los últimos años: entre los años 2008 y 2010, la matrícula de EPJA ha crecido un 26%, posicionando a Córdoba como la cuarta jurisdicción con mayor incremento

en el período. Este incremento ha tenido particular impulso con la expansión de la modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos en el interior provincial, y el desarrollo de la enseñanza a distancia. La información disponible del Censo Nacional de Población 2010 permitirá dimensionar la población de 15 años y más que no ha finalizado la Educación Secundaria se ha complementado el análisis utilizando los datos del Censo Provincial de Población del 2008 para poder enfocar en la población destinataria de la EPJA.

Por limitaciones de la información provista por el INDEC al momento de confeccionar este informe, para el diagnóstico a realizar se considera a la población de 15 años y más en dos grandes grupos: 15 a 24 años y 25 años y más. En lo que refiere a la población objetivo, se definen tres categorías en relación con su asistencia y titulación

⇒ *Finalizó el secundario*: población que logró la titulación secundaria por lo que no es población objetivo de la EPJA.

⇒ *No finalizó el secundario y asiste*: es la población que asiste a educación común o de adultos. Esto significa que hay una mezcla de la población objetivo con la población en educación común.

⇒ *No finalizó el secundario y no asiste*: es la población objetivo en condiciones de inscribirse en la EPJA que está fuera del sistema educativo. Cabe señalar que, por norma, la población de 15 a 17 años con primaria completa no pertenece a la población objetivo de la EPJA.

Cuadro Nº 1: Población de 15 años y más, según condición de asistencia y finalización de la secundaria, por sexo

	Población		Porcentaje	
	15 a 24 años	25 y más años	15 a 24 años	25 y más años
Ambos sexos Finalizó el secundario	208.800	884.647	37,4%	45,5%

	No finalizó el secundario y asiste	179.995	38.567	32,3%	2,0%
	No finalizó el secundario y no asiste	169.182	1.022.173	30,3%	52,5%
	Total	557.977	1.945.387	100,0%	100,0%
Varones	Finalizó el secundario	92.045	393.544	32,9%	43,0%
	No finalizó el secundario y asiste	87.188	16.669	31,1%	1,8%
	No finalizó el secundario y no asiste	100.947	505.836	36,0%	55,2%
	Total	280.180	916.049	100,0%	100,0%
Mujeres	Finalizó el secundario	116.755	491.103	42,0%	47,7%
	No finalizó el secundario y asiste	92.807	21.898	33,4%	2,1%
	No finalizó el secundario y no asiste	68.235	516.337	24,6%	50,2%
	Total	277.797	1.029.338	100,0%	100,0%

Fuente: Procesamientos propios sobre datos de INDEC, Censo Nacional de Población. Año 2010.

En el cuadro 1, se puede observar que hay una alta proporción de personas que no finalizaron la escuela secundaria y no asisten a ninguna oferta del sistema educativo: aproximadamente, uno de cada tres jóvenes de entre 15 y 25 años están en esta situación (30,3%), mientras que para los mayores de 24 esta proporción asciende a uno de cada dos (52,5%). 1,19 millones de habitantes de Córdoba de 15 años y más se encuentran en esta situación; en su mayoría estarían incluidos dentro de la población objetivo de la EPJA.

Esta situación se presenta en mayor medida entre los varones, lo que genera una brecha significativa respecto de las mujeres en lo que a titulación secundaria se refiere. Se advierte que el porcentaje de mujeres que egresan del secundario es mayor al de los varones: para el grupo de 25 y más años, expresado en valores relativos, el 47,7% de los egresados son mujeres y 43,0% son varones, lo que implica una diferencia de 5 puntos porcentuales a favor de las primeras.

Si bien este diagnóstico permite una primera aproximación a la población que no finalizó la escuela secundaria, se requiere de una mayor especificación para poder identificar a la población que estaría en condiciones de inscribirse en la EPJA. Como alternativa viable, es posible elaborar esta especificación con los datos del Censo Provincial de Población 2008.

Para este fin, se presenta el concepto de *población destinataria potencial de EPJA*. Se entiende como tal a aquel conjunto de jóvenes y adultos que estarían en condiciones normativas de demandar esta oferta educativa (de Nivel Primario o Secundario). Ahora bien, en relación con el tramo de edad a considerar, la normativa vigente en la provincia de Córdoba considera como participantes de la EPJA a la población de dieciocho años y más en el Nivel Secundario, y catorce años y más en Primario.²

Para abordar la problemática del presente apartado, se ha optado por clasificar a la población de 18 años y más en tres grandes categorías, en relación con la demanda potencial de EPJA:

- *Población que no demanda*: aquellos que han finalizado sus estudios secundarios y, por lo tanto, alcanzaron los niveles de formación mínimos establecidos como obligatorios por la Ley de Educación Nacional.
- *Población destinataria potencial de EPJA*: corresponde a quienes no han alcanzado el título de Nivel Secundario, incluyendo a los que no finalizaron el primario o nunca accedieron al sistema educativo. Dentro de este conjunto se distinguen dos grupos:
 - *Población con demanda cubierta*: son los que asisten a alguna modalidad de oferta educativa primaria o secundaria, según corresponda.
 - *Población con demanda no cubierta*: representa al conjunto de personas que no asisten a ninguna modalidad de oferta educativa.

² La información disponible no permite distinguir la asistencia a la oferta de educación común de la de EPJA, y esta limitación se convierte en un problema metodológico para la identificación precisa de la población destinataria potencial en los tramos de edad que también corresponden a la oferta de educación común. Por esta razón, se opta por realizar el análisis de la población destinataria de EPJA al grupo de 18 y más años de edad, según información extraída de la página web de la Dirección General de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba (<http://www.cba.gov.ar/vercanal.jsp?idCanal=1114> y <http://www.cba.gov.ar/vercanal.jsp?idCanal=1116>).

Cuadro N°2. Población de 18 y más años, según sexo y categorías de demanda potencial de EPJA. Provincia de Córdoba, año 2008.

	Total		Por sexo			
			Varones		Mujeres	
	Total	%	Total	%	Total	%
No Demanda	1.001.668	44,8%	445.239	41,8%	556.429	47,6%
Demanda cubierta	105.406	4,7%	49.777	4,7%	55.629	4,8%
Demanda no cubierta	1.128.039	50,5%	570.262	53,5%	557.777	47,7%
Total	2.235.113	100,0%	1.065.278	100,0%	1.169.835	100,0%

Nota: Se excluyen 35.472 personas sin información del máximo nivel educativo alcanzado.

Fuente: Procesamientos propios sobre datos de la Dirección General de Estadística y Censos, Censo Provincial de Población 2008.

Tal como se observa en el Cuadro 2, en la provincia de Córdoba el 44,8% de la población de 18 años y más alcanzó a completar el Nivel Secundario⁶⁹. El resto (55,2%) se constituye como población destinataria potencial de EPJA. Entre ellos, solamente el 4,7% asiste a alguna modalidad de la oferta educativa provincial, mientras que el 50,5% no alcanzó a completar la primaria o la secundaria, y no asiste a la escuela (demanda no cubierta). Es decir, si se planteara el objetivo de que toda la población de la provincia alcance a obtener el título secundario, se debería incorporar a la oferta de EPJA a 1,19 millones de personas que se encuentran por fuera de cualquier oferta educativa.

Los datos evidencian que la población con demanda no cubierta posee mayor presencia de varones que de mujeres, tanto en términos absolutos (570 mil varones vs 558 mil mujeres), pero sobre todo en términos relativos: es más probable que un joven o adulto de sexo masculino no haya alcanzado la titulación de Nivel Secundario y no asista a la escuela (53,5% para los varones vs 47,7% para las mujeres). Esta diferencia parecía indicar que la posibilidad de acceder, permanecer y finalizar la escuela primaria y secundaria es más restringida en el caso de los varones.

Resultados alcanzados

El presente trabajo ha pretendido realizar un recorrido por las diferentes escalas desde donde se planifican las políticas públicas referidas a la modalidad Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, con centro en los actores, instituciones y prácticas de la provincia de Córdoba en el marco del sistema educativo nacional en el contexto regional e internacional.

Las investigaciones y estudios del ámbito internacional -con énfasis en Iberoamérica- que se han revisado dan cuenta de un consenso generalizado acerca de la necesidad de superar el enfoque meramente compensatorio asignado a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, a fin de avanzar, paulatinamente, hacia una propuesta integral e integrada de calidad, promoción humana permanente y justicia educativa. Esto implica la redistribución de las condiciones materiales y simbólicas del aprendizaje y el reconocimiento de los distintos contextos y actores, con la finalidad de que todos puedan participar en la vida social, con pleno ejercicio de sus potencialidades.

Entre los principales resultados alcanzados la investigación encontró un mayor crecimiento de la cobertura de educación de EPJA en los últimos años; en especial entre 2008 y 2010, la matrícula aumentó un 26%, dada la expansión de la modalidad en el interior provincial y el desarrollo de la educación a distancia bajo la modalidad semipresencial.

Otro de los resultados alcanzados es la marcada asimetría entre el ingreso y el egreso de alumnos de la Modalidad; señala una problemática hacia cuya atención es imperativo orientar los esfuerzos.

El análisis de los índices de promoción ha permitido comprobar la existencia de brechas significativas: en el Ciclo Básico de la EPJA, entre las zonas urbanas y rurales (menores niveles de aprobación del año escolar en estas últimas) y, en todos los ciclos y ámbitos, entre géneros (las mujeres alcanzan niveles de

promoción superiores a los varones). Se destaca también la gran heterogeneidad de los grupos participantes, e inclusive la presencia de sujetos con necesidades educativas derivadas de la discapacidad integrados en las aulas. En cuanto al personal docente, se han identificado debilidades relacionadas con su sentido de pertenencia a la modalidad, la baja expectativa que tienen sobre las posibilidades de aprendizaje de los estudiantes, la falta o escasez de formación pedagógica (en el caso de los profesionales de otros campos que dictan clases en la EPJA) y/o específica para abordar la enseñanza a jóvenes y adultos.

En este sentido, señalamos algunas prioridades que entendemos requieren ser consideradas en la formulación de las políticas públicas para alcanzar el desarrollo socio-educativo de la modalidad EPJA:

- i. Sostener y afianzar las estrategias de alfabetización, continuidad educativa y culminación de estudios primarios y secundarios.
- ii. Garantizar el ingreso, la permanencia y logros de aprendizajes de calidad, en atención a una creciente demanda diversificada y heterogénea.
- iii. Implementar un sistema de seguimiento de estudiantes y egresados.
- iv. Diseñar y desarrollar una propuesta curricular integrada, dinámica, flexible y articulada con la trama social, cultural y productiva de los contextos en que se desarrolla la EPJA.
- v. Revisar el marco legal regulatorio de la modalidad, cuya especificidad no está contemplada en el actualmente vigente (más asociado a la educación Secundaria común que a la de EPJA), a fin de generar disposiciones normativas que atiendan a la especificidad y necesidades operativas de la modalidad.
- vi. Apoyar el desarrollo de *modelos educativos alternativos de segunda oportunidad* que integren la continuidad y conclusión de estudios con el desarrollo de competencias para el empleo e inclusión al mundo del trabajo.

- vii. Profundizar el trabajo en torno al diseño organizacional de alternativas institucionales y pedagógicas que permitan atender las particularidades de la implementación de la EPJA en contextos de privación de libertad.
- viii. Diseñar e implementar acciones de desarrollo y fortalecimiento para la conformación, sustentación y expansión de centros educativos inclusivos y democráticos.
- ix. Promover una formación específica (inicial y continua) para los educadores de jóvenes y adultos, y revisar el régimen laboral y las condiciones de trabajo docente de estos profesionales.
- x. Dinamizar el sistema de información y evaluación educativa para acompañar los procesos de toma de decisiones.

Bibliografía

Aguilar Astorga, C. y Lima Facio, M.A. (2009). *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas*. En *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado el 23 de abril de 2013, de www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Almandoz, M.R. y Vitar, A. (2009). *Senderos de la innovación: las políticas y las escuelas*. Ponencia en Tercer Congreso Nacional y Segundo Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación: "Reformas Educativas Contemporáneas: ¿continuidad o cambio?". Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE). Buenos Aires.

Bona, A., Gastaldello, A. y Pardo, C. (2002). *El currículum en la educación de adultos del nivel medio de la provincia de Córdoba: hacia una construcción de su especificidad*. Trabajo Final. Facultad de Filosofía y Humanidades. UCC

Casadei, C. (2003). *La educación a distancia. Una nueva modalidad para jóvenes y adultos del nivel medio*. Trabajo final Facultad de Filosofía y Humanidades. UCC.

Claval, P. (1999). Los fundamentos actuales de la geografía cultural. En *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, Bellaterra Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, N° 34, pp. 25-40.

Contreras, J. D. (1997). *La autonomía del profesorado*. Madrid: Morata.

Corbetta, S. (2009). Territorio y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas. En López, N. (Coord) *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

- Corrales, J. (1998). *The politics of Education Reform Implementation: Bolstering the Supply and Demand*. Countering Institutional Blocks. Paper presented for the World Bank, EE.UU.
- Darling-Hammond, L. (2001). *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona, España: Ariel.
- Ferreira, H. (2012 a). *Educación de Jóvenes y Adultos: políticas, sujetos y contextos*. Buenos Aires: Novedades Educativas.
- Ferreira, H. y Blanas, G. (2009). *La construcción de una línea de base en el campo de la educación de personas jóvenes y adultas en la República Argentina 2006*. Córdoba, Argentina, Mimeo.
- García, C. (2006). *Las representaciones sociales del territorio. Enfoque y metodología para su estudio*. Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia, Ponencia, en "VI Congreso Latinoamericano de Estudios del Discurso. América Latina en su discurso". Santiago de Chile.
- García, J.L. (1976). *Antropología del territorio*, Madrid: Ediciones JB.
- Graglia, E. (2004). *Diseño y gestión de políticas públicas: hacia un modelo relacional* (1ª ed.). Córdoba: EDUCC.
- Husén, T. (1988). *Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje*. Barcelona, España: Paidós.
- Kit, I. (2007). *Evolución reciente y situación actual de la Educación de Adultos en Argentina 1997-2005*. Educación para todos Asociación civil. Argentina. Recuperado el 14 de diciembre de 2008, de http://www.educacionparatodos.org.ar/conocer/Tendencias_actual_de_educacion_de_adultos.pdf
- Martinic, S. (2001). Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina. En *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 27, 18-19.
- Mendoza, G. y Moyano, P. (2005) *La deserción escolar en el Ciclo Básico Unificado en el nivel medio de adultos. (Caso CENMA 309 La Calera)*. Trabajo Final. Facultad de Educación UCC.
- Miranda, E. M. (2001). *La transformación educativa en la Argentina: análisis político de su implementación en Córdoba*. Estados Unidos: Latin American Studies Association.

Miranda, E. M. (1993). *Principios Básicos y Configuraciones generales de la Transformación Educativa en la Ley Federal de Educación*. Córdoba: UNC. Mimeo.

Ponce Grima, V. M. (2011). *Nuevos estilos de gestión de políticas educativas. Comunidades y redes en la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco*. Guadalajara, México: Consejo Interinstitucional de Investigación Educativa. Secretaría de Educación Jalisco.

Puiggrós, A. (1990). *Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino*. Buenos Aires: Galerna.

Rodríguez, L. (1992). La Educación de adultos en Argentina. En Puiggrós, A. (direc). *Sociedad Civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino. Historia de la Educación en la Argentina*. Tomo II. Buenos Aires: Galerna.

Rodríguez, L. (2008). *Situación presente de la Educación de Jóvenes y Adultos en Argentina*. México: CREFAL. Recuperado el 21 de julio de 2011, de http://www.crefal.edu.mx/descargas/informes_nacionales/argentina.pdf

Sörenson, M. E, (2003) *El sujeto de aprendizaje de la escuela media de adultos*. Trabajo final. Córdoba, Argentina: Facultad de Filosofía y Humanidades. UCC.

Torres, R. M. (2000). Reformadores y docentes: El cambio educativo atrapado entre dos lógicas. En Cárdenas, A. L., Rodríguez Céspedes, A. y Torres, R. M. *El maestro, protagonista del cambio educativo*. Bogotá: CAB/ Editorial Magisterio Nacional.