

# Entre la terminalidad de la educación secundaria obligatoria y el desfinanciamiento de un plan de terminalidad. Análisis del Plan Nacional de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) en la Provincia de La Pampa, Argentina (2008-2018)

Correa, Mariana; Bocchio, María Cecilia

Entre la terminalidad de la educación secundaria obligatoria y el desfinanciamiento de un plan de terminalidad. Análisis del Plan Nacional de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) en la Provincia de La Pampa, Argentina (2008-2018)

Praxis Educativa (Arg), vol. 26, núm. 3, 1-21, 2022

Universidad Nacional de La Pampa, Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=153172468016>

DOI: <https://doi.org/10.19137/praxeducativa-2022-260316>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

## Entre la terminalidad de la educación secundaria obligatoria y el desfinanciamiento de un plan de terminalidad. Análisis del Plan Nacional de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) en la Provincia de La Pampa, Argentina (2008-2018)

*Between the completion of compulsory secondary education and the defunding of a completion plan. Analysis of the National Plan for the Completion of Primary and Secondary Studies in the Province of La Pampa, Argentina (2008-2018)*

*Entre a conclusão do ensino secundário obrigatório e o desfinanciamento de um plano de terminalidade. Análise do Plano Nacional de Conclusão de Estudos Primários e Secundários na Província de La Pampa, Argentina (2008-2018)*

Mariana Correa

Universidad Nacional de La Pampa; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

correamariana@humanas.unlpam.edu.ar

 <https://orcid.org/0000-0001-9548-4666>

DOI: <https://doi.org/10.19137/praxiseducativa-2022-260316>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=153172468016>

Maria Cecilia Bocchio

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

mcbocchio@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-3915-6857>

Recepción: 16 Marzo 2022

Revisado: 14 Junio 2022

Aprobación: 16 Agosto 2022

### RESUMEN:

El artículo problematiza la puesta en acto del Plan Nacional de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) en la provincia de La Pampa, Argentina. Desde un enfoque sociopolítico, analizamos la estrategia jurisdiccional que promueven los actores ministeriales para sostener, en el marco del desfinanciamiento nacional de la política, esta propuesta de escolarización. Planteamos que la precariedad que signa al Plan FinEs y su financiamiento produce también las precarias, pero más eficientes condiciones para hacer del derecho a la educación un acto de voluntad provincial que habilita sostener el sentido del Plan, aunque sin la asignación de recursos.

**PALABRAS CLAVE:** Plan FinEs, terminalidad educativa, Educación de Jóvenes y Adultos, desfinanciamiento, precariedad.

### ABSTRACT:

The article problematizes the enactment of the National Plan for the Completion of Primary and Secondary Studies in the province of La Pampa, Argentina. From a socio-political perspective, we analyze the jurisdictional strategy promoted by ministerial actors to sustain, within the framework of the national underfunding of politics, their schooling proposal. We propose that the precariousness that marks the FinEs Plan and its financing also produces the precarious, but more efficient conditions to make the right to education an act of provincial will that enables us to sustain the meaning of the Plan, but without the allocation of resources.

**KEYWORDS:** FinEs Plan, educational termination, Youth and Adult Education, underfunding, precariousness.

### RESUMO:

O artigo problematiza a atuação do Plano Nacional de Conclusão de Estudos Primários e Secundários (FinEs) na província de La Pampa, Argentina. A partir de uma abordagem sociopolítica, analisamos a estratégia jurisdiccional promovida por atores ministeriais para sustentar, no marco do desfinanciamento nacional da política, sua proposta de escolarização. Argumentamos



que a precariedade que marca o Plano FinEs e seu financiamento também produz as condições precárias, porém mais eficientes, para fazer do direito à educação um ato de disposição provincial que permita sustentar o sentido do Plano, mas sem atribuição de recursos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano FinEs, conclusão educacional, Educação de Jovens e Adultos, subfinanciamento, precariedade.

## Introducción

En un escenario global de fortalecimiento de nuevos mapas de exclusión social y desigualdad persistente (Castell, 2004; Tilly, 2005), hay acuerdo en que la finalización de la educación secundaria constituye un instrumento para la integración y participación social efectiva de los sujetos (Finnegan y Pagano, 2007). Los múltiples sentidos de la escolarización secundaria se articulan a la ampliación de la noción de ciudadanía, las transformaciones en la organización del trabajo a nivel global, los cambios demográficos vinculados con el desarrollo de la población joven en correlato con nuevas formas de regulación social, estatal y las transformaciones propias de los sistemas escolares y sus efectos en las trayectorias educativas (Acosta, 2019).

En este marco, en las últimas décadas, los Estados latinoamericanos vienen promoviendo reformas en sus sistemas escolares que implicaron —entre otras acciones— la extensión de los años de escolaridad obligatoria y la promoción de políticas inclusivas tendientes a la universalización de la educación y a su definición y ratificación como un derecho humano (Correa, 2018; Bocchio, 2019). <sup>[i]</sup>

En el caso de Argentina, en el año 2006, se sanciona la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (el adelante LEN), marco normativo que extiende la obligatoriedad escolar a toda la educación secundaria y posibilita el acceso al nivel de sectores sociales históricamente excluidos. Su texto concibe la educación como un derecho social y humano, define al Estado como su garante y principal agente en la distribución de recursos y asistencia técnica a las jurisdicciones y promueve la inclusión educativa y social a través de políticas universales (Bocchio y Miranda, 2018). A partir de los acuerdos entre el gobierno nacional y los gobiernos jurisdiccionales, y en el ámbito del Consejo Federal de Educación, emergen un conjunto de lineamientos y orientaciones para el cumplimiento de la LEN, entre los que se sitúan ciertos dispositivos pedagógicos orientados al logro del reingreso, la permanencia y egreso de adolescentes, jóvenes y adultos/as en la educación secundaria. Se trata de planes y programas a término en los que es posible advertir ciertas representaciones estatales acerca de los sujetos que transitan por ellos, vinculadas al procesamiento social de sus edades —juventud y adultez en el caso del Plan FinEs— en intersección con otros clivajes, como el género, la condición de clase, las relaciones intergeneracionales y la ubicación territorial (Correa, 2021); representaciones que orientan decisiones administrativas, intervenciones y negociaciones en las que se definen cuáles necesidades serán legitimadas y atendidas por el Estado y cuáles no (Llobet, 2013).

El Plan FinEs, a más de una década de concreción en el territorio nacional, ha sido (y continúa siendo) objeto de indagación por quienes investigamos en el campo de las políticas educativas y quienes lo hacen en el campo de la educación de jóvenes y adultos. Si bien emerge con lineamientos específicos respecto a sus destinatarios y desarrollo, es posible advertir diversos procesos de expansión, recepción y adecuación de la política en las distintas jurisdicciones del país, procesos documentados por diversos estudios e informes, centralmente cualitativos.

La revisión de la literatura permite identificar al menos cinco grupos de estudios sobre el Plan FinEs en Argentina: trabajos que problematizan la presencia del Estado en los territorios y los procesos burocráticos que conciernen al Plan en relación con las organizaciones sociales en los barrios (Schiavinato, 2016; Krieger, 2015; Míguez, 2020); investigaciones que indagan los rasgos de semejanza y diferenciación entre el Plan y las escuelas secundarias en cuanto al formato organizacional que ambos proponen y abordan las relaciones y tensiones entre “flexibilidad” e inclusión educativa (Mekler, 2015; Correa, 2020; Bargas y Cabrera, 2021); trabajos centrados en conocer los discursos de coordinadores e inspectores implicados en la puesta en acto del Plan, focalizados en las interacciones que se tejen entre actores institucionales, gubernamentales y sociales al

interior de las sedes (Finnegan y Brunetto, 2015); estudios preocupados por conocer los discursos de docentes y estudiantes respecto a las innovaciones pedagógicas, curriculares e institucionales que propone el FinEs, con énfasis en las tensiones entre los textos normativos y las experiencias de los sujetos (Lozano y Kurlat, 2014; Viego, 2015; Paolasso, 2021); y trabajos que analizan la propuesta educativa del FinEs en comparación con otras de larga trayectoria en Argentina destinadas a jóvenes y adultos/as, como las Escuelas de Adultos y los CENS (Burgos, 2014).

Consideramos que el aporte de este artículo radica en articular el análisis de las condiciones de puesta en acto del Plan con el estudio de los efectos que tales condiciones tienen en los actores a nivel de las instituciones. La dimensión material de las políticas educativas constituye un aspecto central para la comprensión de su hechura. En contexto de desfinanciamiento de la política, planteamos como hipótesis orientadora que la precariedad que signa al plan, entre otras cuestiones, en el financiamiento produce las precarias, pero más eficientes condiciones para hacer del derecho a la educación obligatoria un acto de voluntad provincial. Esto habilita sostener el sentido de la política, aunque sin la asignación de recursos necesarios para su materialización. Así, la dinámica provincial de eficientización dota de nuevas responsabilidades a diferentes actores institucionales que, ante la incertidumbre y la contingencia, se adaptan a las nuevas demandas en pos de cumplir con el imperativo asumido y valorado de incluir a las/os jóvenes y adultas/os en la escuela secundaria.

El análisis está estructurado a partir de referenciar, en primer y segundo lugar, la política investigada y las notas metodológicas para su abordaje. En tercer lugar, desarrollaremos las implicancias en el campo educativo de la Nueva Gestión Pública y sus lógicas neoliberales. En una cuarta instancia, precisamos algunos datos de contexto, de cara a presentar posteriormente, en el quinto punto, el análisis del trabajo de campo a la luz de las categorías teóricas y metodológicas referenciadas, donde la dimensión material, estructural y relacional de la puesta en acto del Plan Fines se traduce en precariedades múltiples y en voluntades intervenidas. Finalmente, presentamos las notas conclusivas.

#### Acerca del Plan FinEs

En la provincia de La Pampa, el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) surge, en el año 2008, en el marco de la Modalidad de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos. Está destinado a personas mayores de 18 años que no lograron finalizar sus estudios obligatorios. Desde sus comienzos, se concreta en dos etapas: la primera, destinada a la atención de quienes finalizaron su educación secundaria sin acreditar espacios curriculares correspondientes al último año de escolaridad y, la segunda, a partir de 2012, pensada para jóvenes y adultos/as que no hubieran transitado la escuela primaria o secundaria en su totalidad.<sup>[ii]</sup> El Plan se materializa a partir de un modelo de gestión que articula las capacidades y acciones del Ministerio de Educación de la Nación, los ministerios de Educación de las provincias y ciertas entidades conveniantes situadas en las jurisdicciones en las que el Plan se ponía en acto. En el caso de la línea destinada a la finalización de la educación secundaria, el FinEs es definido como una “agenda didáctica flexible” donde el/la docente tutor/a y el/la estudiante acuerdan un plan y cronograma de producción de actividades de enseñanza y aprendizaje a lograr en ocho encuentros tutoriales y una evaluación final (Resolución CFE N° 66/08).<sup>[iii]</sup>

En la provincia de La Pampa, las normativas que lo regulan plantean un modelo organizacional centrado en escuelas sedes, distribuidas en instituciones de educación secundaria común, escuelas técnicas y de Educación de Jóvenes y Adultos en las que los equipos directivos designan un/a secretario/a para la gestión administrativa y la recepción de los/as estudiantes y se responsabiliza de la concreción del programa. En cuanto al formato, los textos políticos jurisdiccionales expresan que se trata de sistemas de tutorías organizados por áreas de conocimiento, con propuestas pedagógicas flexibles y acotadas, acorde a las necesidades y demandas de los sujetos situados en su lugar de pertenencia (barrio) o trabajo (Resolución MCE N° 425/10).



El ascenso de Mauricio Macri a la presidencia, en diciembre de 2015, produjo un profundo giro en las políticas educativas que venían siendo ejecutadas. Una de las primeras medidas a nivel de Ministerio de Educación Nacional fue la disolución de equipos de trabajo de los diferentes planes y programas educativos, hecho que se tradujo en el desmantelamiento de secretarías y direcciones y la desaparición, por ejemplo, de los ministerios de Salud y de Ciencia y Tecnología, con los cuales existían proyectos educativos conjuntos. El recorte presupuestario en educación estuvo a la orden del día, siendo la principal estrategia la subejecución de los presupuestos de la cartera. La suspensión de programas y proyectos socioeducativos (como los Centros de Actividades Infantiles y Juveniles) o del Programa Nacional de Formación Docente Situada (PNFS) se llevó adelante en una lógica que legitimó la desconcentración de estas políticas para que las provincias decidan “autónomamente” cómo sostener su funcionamiento según los fondos y prioridades. Así, el principal instrumento del gobierno de la Alianza Cambiemos para reducir la inversión del Estado nacional fue una estrategia de desconcentración de autonomía para decidir sobre el sostenimiento o no de los proyectos, pero con escasos recursos económicos del gobierno nacional (Maturo y Bocchio, 2021).

El Plan FinEs no fue ajeno a este proceso de desconcentración. En el 2016, se advierte una notable disminución en el financiamiento de la gestión de políticas socioeducativas a nivel nacional, cuyo presupuesto pasa de 9000 millones de pesos argentinos a 5200 millones.<sup>[iv]</sup> Esto produce un “achicamiento” del Plan en cuanto al número de sedes, hecho que debilita el sentido de inclusión social y educativa de la política que, entre sus propósitos, planteaba “llevar la escuela al barrio” a través de la creación de sedes en espacios o escuelas cercanas a los hogares de los/as jóvenes y adultos/as. En el caso de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la Provincia de Buenos Aires, conglomerado urbano que concentra el mayor número de sedes a nivel nacional, a los procesos de descentración se sumó la progresiva eliminación de las intervenciones de las organizaciones populares, sindicales y políticas, consideradas actores claves en los comienzos del FinEs (Abritta, 2018). En la provincia de La Pampa, la referente ministerial plantea que, transcurriendo el año 2018, se desfinanció el plan. Los fondos nacionales recibidos para el sostenimiento de sus dos etapas (una orientada a la finalización de la educación secundaria y la otra a la finalización de la educación primaria) comenzaron a ser insuficientes, por lo que la decisión política, en 2018, fue cerrar la propuesta de terminalidad secundaria y priorizar solo el acceso a la educación primaria a través de la concreción de trayectos anuales en zonas rurales que no contaban con otras propuestas educativas equivalentes para jóvenes y adultos/as.

Con la asunción del presidente Alberto Fernández al gobierno nacional, en diciembre de 2019, algunas de las políticas de inclusión educativa y social desmanteladas por el gobierno anterior comienzan a reactivarse y, en otros casos, culminan para dar inicio a nuevos programas y proyectos. Como ejemplo de la emergencia de nuevos programas nacionales de características similares a otros ya finalizados, en La Pampa, durante el año 2021, inicia la puesta en acto del “Plan EgresAr: proyectá tu futuro”, destinado a jóvenes que hayan cursado sus estudios secundarios entre 2016 y 2020 y adeuden materias. El Plan prevé el otorgamiento de becas económicas de 5000 pesos para quienes cumplan con ciertos requisitos socioeconómicos y la culminación de sus estudios, lo que lo convierte en una nueva política de transferencia condicionada de ingresos. Las nefastas consecuencias del recorte presupuestario impulsado por la Alianza Cambiemos quedarán más al descubierto en el próximo apartado; sin embargo, en La Pampa, el cambio de signo político no significó la “supervivencia” del FinEs, sino su sustitución. Como ya adelantamos, la “supervivencia” será cuestión de voluntad provincial.

### Notas metodológicas

Atendiendo a la disposición territorial de las escuelas afectadas al Plan en La Pampa, para el estudio, se seleccionaron tres sedes. Si bien todas se sitúan en el Sistema Urbano Integrado, una de ellas se ubica en una ciudad céntrica provincial, en la que se advierte la concentración de sedes, y, las otras dos, en localidades donde constituyen la única oferta del Plan. En cuanto a las decisiones metodológicas, se optó por un estudio de caso cualitativo, comprendido como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones, que busca dar cuenta de su particularidad en el marco de su complejidad (Neiman y Quaranta, 2007). Según la tipología desarrollada por Robert Stake (1998), se optó por un estudio de caso de tipo



*instrumental*, ya que el caso es explorado exhaustivamente (su contexto, sus actividades, las acciones que promueve), pero para avanzar en la comprensión de un problema que los trasciende. Así, el propósito de las investigaciones que se recuperan aquí<sup>[v]</sup> no fue describir y analizar los aspectos programáticos del Plan FinEs, sino comprender —a partir de este abordaje— los procesos implicados en su puesta en acto (Ball, 1990) en las sedes, para conocer cómo esta política educativa estatal propone garantizar el derecho a la educación de jóvenes y adultos/as en la provincia de La Pampa, Argentina.

Durante el trabajo de campo, se realizaron entrevistas semiestructuradas (Vega, 2009) a referentes del Ministerio de Educación de la provincia de La Pampa, coordinadores/as del programa, docentes, directivos y estudiantes que asisten o asistieron a cada una de las sedes seleccionadas. Se optó por la construcción de un muestreo intencional y flexible, que se configuró de manera progresiva en el marco del avance del trabajo de campo a partir de los datos proporcionados por las sedes y a través de la técnica “bola de nieve” (Atkinson y Flint, 2001); esto es, la detección de sujetos a partir de referencias provistas por otros sujetos previamente consultados, quienes, a su vez, proporcionan datos de terceros, creando redes de informantes clave. Así, el muestreo fue secuencial (Miles y Habermas, 1994), acumulativo y flexible (Strauss y Corbin, 1990). A los fines de este artículo, recuperamos entrevistas a actores ministeriales y docentes efectuadas entre los años 2018 y 2020.

Como dispositivo teórico-metodológico, adoptamos el esquema heurístico del Ciclo de las Políticas (*Policy Cicle*) propuesto por Stephen Ball y sus colaboradores/as para el análisis de la recepción, interpretación, traducción y puesta en acto de las políticas educativas (Miranda, 2011). El ciclo está constituido por diversos contextos: contexto de influencia, contexto de producción del texto político, contexto de la práctica, contexto de los resultados y contexto de la estrategia política (Bowe *et al.*, 1992). En líneas generales, el *contexto de influencia* es comprendido como el ámbito donde normalmente las políticas son iniciadas y los discursos políticos producidos; allí, se advierten disputas entre diferentes actores o grupos sociales por ejercer su poder e influir en la definición de los propósitos sociales de la educación. El *contexto de producción del texto político* remite a la política escrita. Aquí, se incluyen los documentos oficiales que reflejan el discurso circulante en el contexto de influencia. Es también donde el discurso es traducido, discutido y sujeto a interpretaciones y reinterpretaciones locales. El *contexto de la práctica*, por su parte, refiere al momento en que el texto político es reinterpretado y recreado por los actores e instituciones, dando como resultado posibles modificaciones o transformaciones significativas del discurso y del texto político original en el afán de dotar de sentido la política y materializarla. Por último, los contextos de *la estrategia política y de los resultados* refieren al conjunto de actividades políticas y sociales que los actores ponen en juego durante su participación en todos los momentos que constituyen la trayectoria de la política y el análisis de sus impactos.

La dimensión más pragmática de las políticas educativas, situada en el contexto de la práctica, es la que efectivamente habilita analizar lo que los sujetos hacen en la intersección entre la política y la vida en las instituciones. En oposición a los clásicos estudios de implementación, Ball (2012) considera que las políticas no llegan de manera lineal de la esfera macropolítica a las instituciones, sino que se “ponen en acto” (*enactment*). Esto es, se crean y recrean en sus diversos ámbitos de actuación, son interpretadas y traducidas por los actores en la práctica, en el marco de luchas y negociaciones en torno a los sentidos otorgados en contextos específicos. Desde este posicionamiento teórico y metodológico, planteamos que es imperioso el abordaje de las condiciones materiales disponibles para alcanzar la concreción de aquello que, en el texto político del Plan Fines, se presenta como el deber ser: “garantizar el derecho a la educación”. Como plantean Braun *et al.* (2017), el marco para la puesta en acto de la política deberá considerar “las condiciones objetivas vinculadas a un conjunto de dinámicas subjetivas de interpretación y, por lo tanto, reconocer que lo material, estructural y relacional también son parte de esta” (p. 49).

En suma, lo material está asociado a la dotación de recursos, de personal, de presupuesto, de edificios, tecnologías e infraestructura; lo estructural está asociado tanto al contexto situado, en el que se emplaza la escuela, su matrícula y donde adquiere sentido una particular historia institucional, como al contexto externo



donde las autoridades ministeriales y el contexto político adquieren centralidad; y, finalmente, lo relacional está vinculado al contexto profesional, donde el profesorado y el equipo directivo dan cuenta de valores, compromisos y experiencias que hablan acerca de concepciones de escuela y educación.

#### **Enclave conceptual: la Nueva Gestión Pública y la autogestión de la precariedad**

La Nueva Gestión Pública emerge entre los años 60 y 90 y legitima la necesidad de una postburocracia como nuevo modo de regulación de la acción estatal, un modo de regulación que instala el discurso acerca de la necesidad de superar problemas históricos de falta de eficacia y eficiencia de las administraciones estatales (Barroso, 2005). En la organización escolar, estos cambios proponen reestructurar el servicio público asignando un espacio central a lo local para ejecutar las políticas traducidas en planes, programas y proyectos atados a financiamientos/créditos internacionales con fecha de inicio y finalización. Así, el territorio escolar o lo local deviene en la instancia donde la participación de la comunidad escolar, el compromiso para con un proyecto educativo institucional y la escolarización del alumnado se constituyen en pivotes del discurso gerencial (Bocchío *et al.*, 2021).

Como explica Grinberg (2008), la función que asume el Estado solo puede ser la de acompañante e impulsor de las actividades que deben desarrollarse en la comunidad, habilitando el terreno para el encuentro y la organización. De este modo, el giro epistémico del gerenciamiento radica en hacer saber que ya no hay camino, el camino debe buscarlo y encontrarlo cada uno/a. El paradigma de la gestión supone ni más ni menos que administrar autónomamente los recursos necesarios para llevar adelante la empresa deseada y, desde luego, también exige conseguir los recursos para gestionarlos con eficiencia. Así, el neoliberalismo deviene en doctrina que regula y legitima nuevos modos de, efectivamente, gestionar lo público.

En este sentido, Lorey plantea que, en los Estados industriales occidentales del neoliberalismo, signados por múltiples desigualdades y exclusiones, la precarización constituye un instrumento clave de control y regulación social estatal: “abarca la totalidad de la existencia, los cuerpos, los modos de subjetivación. Es amenaza y constrección, al mismo tiempo que abre posibilidades de vida y trabajo. La precarización significa vivir con lo imprevisible, con la contingencia” (Lorey, 2016, p. 17).

En consonancia con este planteo, los procesos de escolarización en condiciones de precariedad no pueden comprenderse solo como correlato de la falta de recursos materiales y humanos para el sostenimiento de una política puntual, en este caso el Plan FinEs; sino que, entendemos, deben comprenderse —además— en el marco de procesos de subjetivación más amplios, que promueven la legitimación de ciertas lógicas de acción que regulan la conducta de los sujetos, performando responsabilidades y construyendo voluntades.

Etimológicamente, la palabra voluntad procede del latín *voluntas-atis*, que significa “querer”. Así, la voluntad se asocia a la capacidad de decidir y elegir sobre algo en lo que poseemos intención, discernimiento y capacidad de optar en libertad. Articulando este concepto, que posee múltiples connotaciones según su campo de aplicación (jurídico, psicológico, educativo o médico), con el análisis de la referenciada política, es factible considerar que tener voluntad de hacer algo reduce también el “costo” del esfuerzo para ejecutar cierta decisión. En el caso en estudio, consideramos que la voluntad se articula a la experiencia y conocimiento acumulado por los actores institucionales a nivel provincial, a la valorización de la política en análisis y a la autonomía relativa del Ministerio de Educación provincial para sostener el sentido del FinEs; eso sí, con la estructura ministerial y solo con los recursos disponibles.

Las condiciones en las que se llevan adelante los procesos de inclusión, entonces, pueden comprenderse, al decir de Lorey, en una doble ambivalencia de la gubernamentalidad, propia de las regulaciones estatales neoliberales: “la ambivalencia entre hetero y autogobierno, así como la ambivalencia en el autogobierno: entre el ‘hacer gobernable’ y los rechazos que apuntan a un dejar de ser gobernados de esa manera” (2016, p. 20). En el marco de estas lógicas, la política reclama a quienes forman parte de ella “poner todo de sí”, aunque esto implique condiciones de trabajo *low cost* —como en las aerolíneas de vuelos económicos— y suponga, además, la deliberada decisión de ser parte de una escolarización *low cost* donde se compite en una batalla desleal por retener y promocionar estudiantes y, al mismo, tiempo gestionar condiciones para sostener y hacer

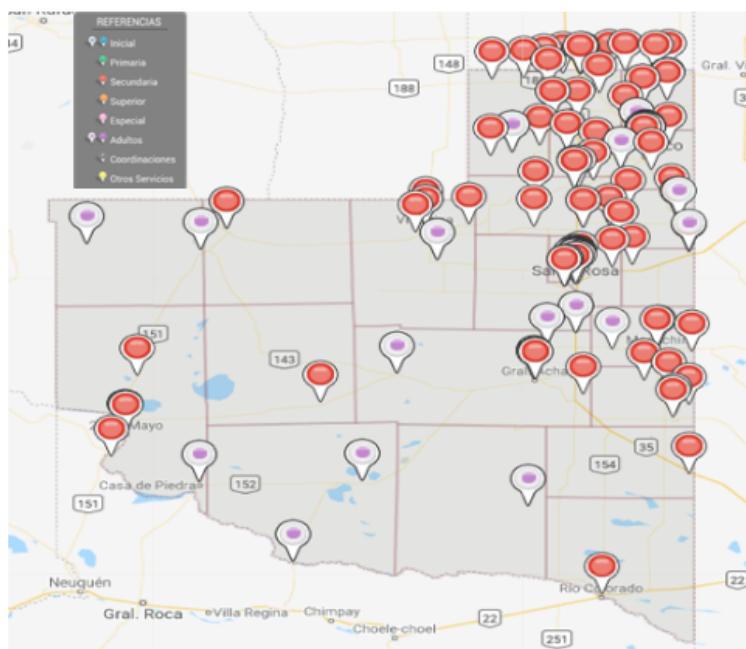


escuela. En este caso, hablamos, incluso, del sostenimiento de la mismísima política (Bocchio, 2019; Bocchio y Villagrán, 2020).

### El Plan FinEs en la provincia de La Pampa: datos de contexto

La Ley de Educación provincial N° 2511/09 —en consonancia con los principios de la LEN— regula la educación secundaria obligatoria, siendo el Estado su garante. No obstante, la desigual distribución de recursos y oportunidades educativas entre zonas rurales y urbanas configuran, en la provincia de La Pampa, un escenario en el que aún existen localidades y parajes rurales donde la educación primaria de jóvenes y adultos/as constituye una deuda pendiente. Según un informe del Ministerio de la Producción de La Pampa (2014), las 79 localidades que integran la provincia pueden distribuirse en dos grandes sistemas según su grado de urbanidad: uno *Integrado* y uno *No Integrado*, delimitados por una línea diagonal que atraviesa la provincia del noreste hacia el sureste. El *Sistema Urbano Integrado* contiene casi el 92 % de la población de la provincia, se concentra en la zona noreste y está fuertemente interconectado y estructurado desde lo territorial; en detrimento del *Sistema Urbano No Integrado*, en el que predominan las localidades pequeñas y parajes rurales, distribuidos en el suroeste de la provincia, débilmente interconectados y con carencias infraestructurales.

Estas desigualdades territoriales se traducen en el ámbito educativo, ya que, por ejemplo, las escuelas secundarias públicas y de Educación de Jóvenes y Adultos, como puede evidenciarse en el siguiente mapa, se concentran en el noreste de la provincia (Sistema Urbano Integrado):



MAPA 1

Distribución provincial de escuelas públicas secundarias y de Modalidad de Jóvenes y Adultos, La Pampa

Fuente: Mapa educativo provincial, Ministerio de Educación de La Pampa.

Esta desigual distribución de las instituciones educativas se expresa en datos de acceso y finalización de la educación secundaria: según la Encuesta Permanente de Hogares, para el tercer trimestre del 2020, el 91 % de la población de jóvenes y adultos/as mayores de 20 años que vive en el conglomerado urbano Santa Rosa-Toay (el más grande de la provincia) logró acceder a la educación formal y, de ese porcentaje, el 56 % finalizó su escolaridad obligatoria. <sup>[vi]</sup> Respecto al *Sistema Urbano No integrado*, los datos publicados son escasos. El mapa educativo citado muestra que, en el suroeste provincial, solo existen seis escuelas secundarias comunes y siete extensiones áulicas para la educación de jóvenes y adultos/as. Mientras que las escuelas secundarias se sitúan en Santa Isabel, Puelén, Colonia 25 de Mayo, Colonia Chica, La Reforma y La Adela,

las extensiones áulicas lo hacen en La Humada, Algarrobo del Águila, Casa de Piedra, Chacharramendi, Puelches, Gobernador Duval y Cuchillo Có.

En cuanto al Plan FinEs, el número de estudiantes titulados/as en la provincia posibilita advertir cierto “éxito” de la política en su primera etapa (2008-2012) y los dos primeros años del inicio del segundo período de su concreción con la creación de hasta 26 sedes, número que comienza a descender en el segundo período (2012-2018), a partir del año 2016, hasta dar por cerrado formalmente el Plan en la provincia a mediados de 2018. Los siguientes gráficos detallan el número de jóvenes y adultas/os inscriptas/os en contraste con las/os egresadas/os en cada año del período 2008-2017<sup>[vii]</sup> (Gráfico 1), y la variación respecto al número de sedes creadas en el período 2008-2018 en La Pampa (Gráfico 2):

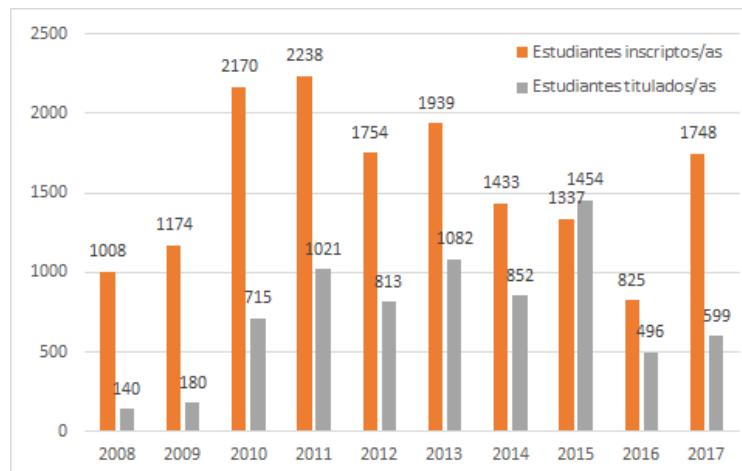


GRÁFICO 1  
Matrícula y titulación de estudiantes del Plan FinEs —tramo terminalidad educación secundaria—. La Pampa (2008-2017)

Fuente: elaboración propia a partir de datos otorgados por la Dirección de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, La Pampa.

Como puede observarse, si bien el número de titulada/os desciende drásticamente en los años 2016 y 2017, la matriculación de jóvenes y adultos/as al Plan se sostiene e incluso crece en estos mismos períodos, hecho que, consideramos, da cuenta de la persistencia de la demanda de la política por parte de jóvenes y adultos/as para culminar sus estudios secundarios.

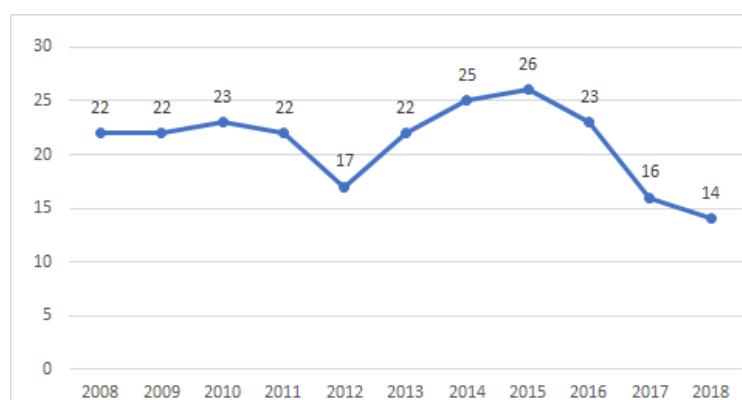


GRÁFICO 2  
Número anual de sedes Plan FinEs —terminalidad tramo educación secundaria—, La Pampa (2008-2018)

Fuente: elaboración propia a partir de datos otorgados por la Dirección de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, La Pampa.

Respecto a las sedes, la variación de su número cada año muestra un punto de inflexión en 2012, momento que coincide con la finalización formal del primer período de puesta en acto de la política, pero que, al año

siguiente, comienza a ascender hasta alcanzar las 26 sedes en 2015, decisión política que supuso un aumento de su financiamiento. No obstante, esta ampliación del número de sedes no perdura en el tiempo y decrece en los próximos años hasta el cierre formal del programa en junio de 2018.

En cuanto a los criterios de distribución de estas sedes en el territorio provincial, es posible advertir una planificación política territorial concentrada en escuelas emplazadas en ciudades y localidades que conforman el *Sistema Urbano Integrado*.<sup>[viii]</sup> Sostenemos que esto se debe a una mayor disposición de recursos humanos y materiales propios de las escuelas que posibilitan la continuidad del programa con recursos ya existentes en ellas. La totalidad de los/as docentes entrevistados/as expresan que los recursos materiales para el desarrollo de sus clases se limitaron a lo que había en las escuelas sedes y a sus propios criterios para el diseño de las propuestas pedagógicas.<sup>[ix]</sup>

#### **La defunción del Plan Fines: un contexto de materiales sin materiales**

Según datos sistematizados por la Dirección de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos de la provincia de La Pampa (2018), los fondos enviados desde el Ministerio de Educación nacional para la materialización del Plan FinEs, desde sus inicios en 2008 hasta el 2017, se destinaron principalmente al pago de docentes tutores/as y secretarios/as. A saber:

Periodo	Transferencias del Ministerio de Educación de la Nación	Valor de la hora	Número de cargos financierados (tutores y secretarios)	Cantidad de sedes
2008	\$275.000	\$100	182	22
2009	\$907.000	\$100	135	22
2010	\$500.000	\$150	412	57
2011	\$500.000	\$175	332	50
2012	\$750.000	\$200	348	41
2013	\$2.167.500	\$250	569	78
2014	\$1.156.000	\$338	504	92
2015	\$2.595.000	\$450	556	85
2016	\$2.668.658	\$556	331	56
2017	\$1.050.000	\$715	324	52

CUADRO 1

*Distribución financiamiento del Plan Fines en La Pampa (período 2008-2017)*<sup>[x]</sup>

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos de la Provincia de La Pampa (MCE).

Este tipo de distribución de los fondos no es privativa de La Pampa, sino que ocurre en otras jurisdicciones del país, como Santa Fe, San Juan y Tucumán. Como sostiene en su análisis Viego (2015), el Consejo Federal de Educación dispuso, en 2008, la transferencia de 38,9 millones de pesos (94 % de los fondos presupuestados) a las provincias para la concreción del Plan FinEs, destinando el 6 % restante a la elaboración de materiales para los/as estudiantes y la capacitación de equipos técnicos provinciales. De ese 94 % —advierte Viego—, es llamativa la baja retribución y las precarias condiciones de contratación de quienes se desempeñarían como docentes tutores/as. Explica que, durante la primera etapa del Plan, los/as docentes tutores/as percibieron \$500 por mes o \$1000 por materia o espacio curricular, “cifra que representaba 37% de la remuneración de bolsillo de un cargo de profesor de nivel medio en 2008 en la provincia de Buenos Aires” (Viego, 2015, p. 7). Respecto a las condiciones, se trató de montos no remunerativos ni bonificables, no considerados en la suma de fondos previsionales docentes, aunque sí imponible de impuesto a las ganancias.

Respecto a los recursos materiales, del análisis normativo, emerge que estos se diferenciaron según su destinatario: estudiante, docente tutor/a o escuela sede. En el caso de los/as estudiantes, se detalla una serie de recursos disponibles dentro y fuera de los marcos institucionales (teleclases del Canal Encuentro, Plataforma virtual del Portal Educ.ar, libros de texto provistos por el Ministerio de Educación nacional, material de la Campaña Nacional de Lectura, bibliotecas de las escuelas sedes y los propios encuentros de tutorías presenciales). Para los/as docentes tutores/as, se menciona la elaboración de “materiales de apoyo para la enseñanza y el aprendizaje” según área disciplinar con orientaciones didácticas para la elaboración

de las propuestas de tutorías y, en el caso de las escuelas, se asegura el envío de materiales de lectura para el fortalecimiento de sus bibliotecas y se aclara que estas deberán poner a disposición del Programa sus propios recursos (Correa, 2020). De este modo, refiere una docente entrevistada a las condiciones instituciones que dispone para dar clase:

Si bien el FinEs le abrió las puertas de la escuela a mucha gente, no había más recursos que lo que ponía a disposición la escuela: algunos libros de la biblioteca, pizarrón, tizas, la tele... A veces llegabas y el aula asignada no estaba disponible para dar la clase. Cuando tenía muchos alumnos si o si necesitaba el aula, pero cuando eran solo 3 había que adaptarse al lugar que hubiera disponible. También me ha pasado dar clase con la mitad de la escuela sin luz, y acomodarme en la biblioteca o la celaduría (...) Todo se iba arreglando sobre la marcha, siempre nos hacíamos de algún espacio. Digamos que una tenía que tener la capacidad de acomodarse a la circunstancia. (Entrevista a docente Sede 3, octubre de 2018)

La “capacidad de acomodarse a las circunstancias” supone acomodarse a dar clase con lo que hay disponible en la escuela, a pedir “prestado” espacios que son siempre provisarios e improvisados. Respecto a las capacitaciones docentes, si bien la normativa nacional las prevé en sus lineamientos iniciales, en el cuadro presentado (Cuadro 1), se advierte que, en La Pampa, el presupuesto se centra solo en el pago de salarios (docentes tutores/as y secretarios/as). Mientras que, en el año de inicio de la política, se capacitaron 162 docentes; en el siguiente, lo hicieron 135; quedando, los siguientes nueve años de concreción del Plan, sin incluir esta instancia en la previsión del financiamiento de la política. La formación pedagógica y didáctica de los/as docentes en el régimen académico que defiende el Plan fue en retroceso casi que “desde siempre”. Al respecto, una docente relata:

Vos llegabas a la escuela y la directora te daba los lineamientos generales del FinEs. A partir de ahí armábamos un cuadernillo a nuestro criterio, con lo que considerábamos pertinente para la materia o las materias. En algunos casos, cuando había de otros profes, nos daban planificaciones para usarlas como guía para armar la propia. Pero bueno después no sabías que tan bien o que tan mal estaba la propuesta. (Entrevista a docente Sede 2, noviembre de 2018)

Estas condiciones de precariedad material, con el devenir de la puesta en acto del FinEs, se adicionan a nuevas carencias: el mismísimo desfinanciamiento del Plan y, con ello, la baja de las horas docentes asignadas (y asumidas por el profesorado a sabiendas de su, valga la redundante, precariedad). Finalmente, con fecha del 21 de febrero del año 2020, se publicó, en el sitio web del Ministerio provincial, el siguiente aviso:

El Ministerio de Educación de La Pampa, a través de la Dirección Permanente de Jóvenes y Adultos, comunica que la información que circula en redes sociales sobre el Plan Nacional de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs) no pertenece a esta provincia dado que, en este momento, no se encuentra vigente. [xi]

“No está vigente” podría ser sinónimo de está interrumpido. Cuando consultamos a la referente provincial del Programa por los motivos de la interrupción de la política, sostuvo:

Ese año (2018) no pudimos implementar Plan FinEs para egresados que rinden materias porque esa propuesta siempre lleva mucho dinero y desde Nación nos han no sólo cortado el envío de fondos, sino que tienen una lógica de “techo anual” dónde ellos establecen un tope de envío de fondos según sus cuentas; los fondos que mandaron en enero para pagar deuda 2018, los imputaron a este año y nos mataron. Una vergüenza, la verdad. Entonces decidimos dar respuesta a localidades y parajes sin propuesta de educación de adultos. (Entrevista a Referente Provincial FinEs, marzo 2020).

Ante la defunción del Plan, una de las preguntas que surgió inmediatamente fue: ¿quién o quiénes responderían a partir de ese momento a la demanda de jóvenes y adultos/as con espacios curriculares pendientes de aprobación? De las entrevistas realizadas a referentes provinciales, emerge que fueron (y continúan siendo en la actualidad) las escuelas de la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) las que pasaron a recepcionar estas demandas, incluyendo a estos/as estudiantes en su matrícula, aunque pautando recorridos curriculares específicos o proponiéndoles la oferta de Educación Secundaria a Distancia, otra política de terminalidad educativa provincial que, en la práctica, se yuxtapone con la concreción del FinEs.



La interrupción supuso la suspensión transitoria de la política, en 2018, para apropiarse de esta el gobierno provincial durante 2019 y 2020. Apropiarse del sentido del FinEs fue la forma de volverlo, nuevamente, vigente. A continuación, ahondamos en las dimensiones estructurales y relacionales de dicha vigencia.

El modo de supervivencia pampeano del Plan FinEs: lo estructural y lo relacional, una cuestión de voluntades

Como vimos, desde sus lógicas de distribución de recursos, el Ministerio de Educación Nacional suspende, en el año 2018, los fondos destinados al sostenimiento de las sedes, lo que imposibilita la continuidad de la propuesta en la jurisdicción. La directora de una sede alude al respecto:

Yo creo que el gobierno provincial ya se adaptó a esta situación (cierre del programa), nosotros en las escuelas nocturnas nos adaptamos a esto, así que no creo que vuelva el FinEs. Lo que hacemos ahora es más económico porque nos las ingeniamos con lo que ya hay en la escuela. En el caso de los chicos que deben alguna materia que ya no existe, por ejemplo, nosotros hacemos la transformación y pasan a ser alumnos nuestros. (Entrevista a directora de Sede 1, septiembre de 2020)

La muerte de la política por desfinanciamiento a nivel nacional se traduce en acople de nuevas tareas en antiguas estructuras organizacionales que se enmarcan en la órbita de la Dirección de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos. En términos de Ball *et al.* (2012), nos encontramos ante el proceso situado de sedimentación de las políticas educativas en estructuras históricas del sistema educativo provincial. Concretamente, se sedimenta, como un nuevo estrato, en la Modalidad de Jóvenes y Adultos; ello da cuenta de un contexto estructural y ministerial que avala la vigencia del FinEs de un modo adaptado.

Conjuntamente, y discriminado solo a fines analíticos, hay un contexto relacional en el que los actores dotan de sentido esta supervivencia de la política, que se conecta, no casualmente, con el lugar subalterno que adoptó históricamente la educación de jóvenes y adultos/as en el sistema educativo (Finnegan, 2012). La directora de la Modalidad en la provincia en el período 2012-2015 ilustra al respecto:

Adultos es una modalidad y secundario es un nivel, pero con lógicas absolutamente diferentes. Secundaria es una “cajita con tapa” y en adultos, yo siempre me sentía al borde del precipicio estructural del sistema educativo. Como que estábamos siempre por fuera de la estructura educativa y con el desafío de la creatividad permanente, porque Adultos nace como una modalidad inclusiva. Y en función de eso, es que se desarrolla (...) pero en la medida que Adultos crece demuestra el fracaso del sistema. (Entrevista a directora de EDJA La Pampa, marzo de 2019)

La política y su magro financiamiento (excepto en sus primeros años de concreción) ya no están. Quedó latente su objetivo central: dar a estudiantes la posibilidad de cursar y rendir los espacios curriculares que adeudan para culminar la escuela secundaria bajo las lógicas de un régimen académico que reconozca sus trayectorias escolares previas y las dificultades que tuvieron para sostenerse en la escuela secundaria de modalidad común. Todo el tiempo hablamos de inclusión, de la batalla por promover oportunidades para garantizar el derecho a la educación de todos/as, pero en especial de quienes fueron expulsados tempranamente del sistema educativo y con el paso de los años deciden volver, como es el caso de los/as jóvenes y adultos/as que optaron por el Plan FinEs.

En la provincia de La Pampa, la defunción de la política con motivo del ajuste presupuestario que afectó a todas las políticas sociales y educativas desde el año 2017 en adelante no es sinónimo de muerte, sino, como titulamos en este último apartado, de posibilidad de supervivencia de forma “adaptada”.

### **Consideraciones finales**

En La Pampa, el ajuste presupuestario del Plan FinEs lleva a la mismísima desaparición formal de la política. En este contexto, como se argumenta en el análisis, la precariedad/defunción de la política se transforma en autogestión de los actores ministeriales e institucionales, quienes asumen la redefinición del sentido del Plan FinEs con los recursos disponibles y bajo lógicas de financiamiento que, incluso, son mucho más rentables, ya que suponen sostener el sentido de la política aún sin la política y sus recursos. Sostenemos que, si la eficiencia desde un enfoque empresarial supone la capacidad de medir la actuación de un sistema o sujeto económico para lograr el cumplimiento de un objetivo determinado, minimizando el empleo de recursos (Fernández-



Ríos y Sánchez, 1997), sostener el sentido de una política a pesar de que esta ya haya prescrito es una versión reeditada de este neoliberal concepto. Algo así como la eficiencia de la eficiencia, una eficiencia que además es autorregulada, autogestionada y, en esencia, profundamente precaria.

El Plan, que en La Pampa logra tener peso propio al decir de su referente provincial, constatando un importante número de estudiantes con un promedio de hasta 1454 tituladas/os en 2015 en 26 sedes distribuidas en toda la jurisdicción, llega a su etapa final con solo 13 sedes y un promedio de 500 jóvenes y adultos/as graduados/as. Las precarias condiciones de materialización de la política, sumadas al desfinanciamiento del propio Plan, no significó la “resolución” del problema: aún persiste un grupo significativo de jóvenes y adultos/as que no finalizaron su escolaridad obligatoria en la provincia, demanda que —insistimos— es recepcionada por las propias escuelas de jóvenes y adultos, las que, con recursos propios, dan respuesta al derecho a la educación de quienes ya fueron excluidos de la modalidad común de enseñanza.

Del análisis realizado de la puesta en acto del FinEs en la provincia de La Pampa, advertimos que el criterio económico constituyó la variable principal que definió la culminación de la política, a pesar de que la terminalidad del nivel secundario de enseñanza sea la problemática central que aqueja al Sistema Educativo argentino. Irónicamente, podríamos decir que, para hacer frente a este desafío de la política educativa, se desmantela este Plan y, en su lugar, adquieren centralidad actores a nivel de Ministerio de Educación Provincial y de las instituciones educativas de la Modalidad de Jóvenes y Adultos que dan cuenta de una sobrada voluntad de sostener la puesta en acto de la política.

La defensa de una política, a pesar de su difunto financiamiento, se traduce en el despliegue de estrategias provinciales para la vigencia del FinEs. Esta compleja dinámica de no dejar morir una política solo puede acontecer si los actores a nivel de las escuelas y del Ministerio de Educación se apropián de ella. La autorregulación y la autogestión (Lorey, 2016) hacen de la voluntad una alianza de suma potencia que transforma a las precarias condiciones materiales, estructurales y relacionales en el motor de una eficiencia de la eficiencia, puesto que ya ni requiere de la asignación de nuevos recursos específicos.

Todo indica que el neoliberal concepto de eficiencia ya no sirve para describir el trabajo que hacen quienes, con los mismos recursos que antes servían para llevar adelante una escuela nocturna para jóvenes y adultos/as mayores de 18 años, hoy, puedan receptar, además, a la matrícula del FinEs. Algo es evidente, hay mucho más trabajo para quienes hacen escuela, para quienes, en el afán de incluir, no pueden objetivar las dimensiones de la economicidad de las adaptaciones conseguidas. La responsabilidad por los procesos cotidianos de inclusión es trasladada a los actores de las sedes, los que, simultáneamente, legitiman la acción del ministerio provincial a través de discursos que valoran la capacidad de “adaptación al contexto” y el “ingenio” como atributos propios de una flexibilidad deseable por parte de quienes ahora administran el imaginario colectivo del FinEs.

La Nueva Gestión Pública, a esta altura del siglo XXI, tiene poca novedad. Seguramente, si los empresarios que gestionan las aerolíneas *low cost* se enterasen de que es posible declarar en quiebra la empresa, dejar sin sueldo a los trabajadores, omitir hacer el mantenimiento a los aviones y que aun así la aerolínea siga funcionando y vendiendo boletos de avión solo para la ganancia de sus inversores, dirían que esto es un relato distópico (al menos en el mundo empresarial). Creemos que no debe dejar de sorprendernos el hecho de que los principios del *management* empresarial se pueden aplicar a la administración escolar para impulsar la gestión escolar eficiente, pero la voluntad performada de defender y dotar de sentido una política que ya no existe solo adquiere sentido y posibilidad de acontecer en la escuela de gestión estatal.

Defendemos el valor de la construcción colectiva del sentido sobre las políticas, como condición *sine qua non* para el sostenimiento en el tiempo de cualquier plan, programa o proyecto. Esa defensa conlleva condiciones material reales y no voluntades viciadas<sup>[xii]</sup> por el imperio de la gerencia “a la pública” o gerencia de bajo costo.





Dos huellas y un mismo destino, óleo con espátula. Carola Ferrero Alonso

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abritta, A. (2018). "Limar desde el borde": el desmantelamiento del Plan FinEs en la Ciudad de Buenos Aires. *Observatorio Participativo de Políticas Públicas en Educación*, 1-6. <http://iice.institutos.filob.uba.ar/sites/iice.institutos.filob.uba.ar/files/Abritta.pdf>
- Acosta, F. (2019). *Las políticas para la escuela secundaria: análisis comparado en América Latina*. SITEAL, IIPE-UNESCO OEI.
- Atkinson, R. y Flint, J. (2001). Accessing hidden and hard-to-reach populations: Snowball research strategies. *Social Research Update*, 33, 1-5.
- Ball, S. J. (1990). *Politics and making in education: explorations in policy sociology*. Routledge.
- Ball, S. J. (2012). *Global education inc.: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. Routledge.
- Ball, S. J., Maguire, M., Braun, A. y Perryman, J. (2012). *How Schools Do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools*. Routledge.
- Bargas, N. y Cabrera, M. E. (2021). Políticas recientes en el nivel secundario de adultos en la provincia de Buenos Aires: los desafíos de la flexibilidad en la enseñanza. *Espacios en Blanco*, 1(32), 9-21.
- Barroso, J. (2005). Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26(92), 725-751. <https://www.scielo.br/j/es/a/TVLjsSNcwyChwwYkxtGX7YD/?format=pdf&lang=pt>
- Bocchio, M. C. (2019). Virajes en las políticas de inclusión social y educativa para garantizar la Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Un estudio en ciudades-barrios de Córdoba, Argentina. *Cuaderno de Humanidades*, 31, 77-92.
- Bocchio, M. C. y Miranda, E. (2018). La escolaridad secundaria obligatoria en Argentina: Políticas para la inclusión social y educativa en la escuela. *Revista Educación*, 42(2), 1-15. <https://doi.org/10.15517/revedu.v42i2.27103>
- Bocchio, M. C. y Villagrán, C. (2020). Regulación del espacio urbano, espacio escolar y dinámicas de solidaridad en la vida cotidiana. Estudio de caso en dos provincias argentinas. *Espacios en Blanco*, 2(30), 365-380. <https://doi.org/10.37177/UNICEN/EB30-283>
- Bocchio, M. C., Schwamberger, C., Armella, J. y Grinberg, S. (2021). Inclusión gerenciada y escolarizaciones Low Cost. Una analítica de episodios en escuelas estatales del sur global. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 14(2), 177-190. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-73782020000200177>
- Bowe, R., Ball, S. J. y Gold, A. (1992). *Reforming education and changing schools: Case studies in policy sociology*. Routledge.

- Braun, A., Ball, S. B., Maguire, M. y Hoskins, S. (2017). Tomando el contexto escolar seriamente: hacia una explicación de la puesta en práctica de las políticas en la escuela secundaria. En E. Miranda y N. Lamfri (Orgs.), *La educación secundaria. Cuando la política llega a la escuela* (pp. 45-61). Miño y Dávila.
- Burgos, A. (2014). Educación de jóvenes y adultos, y nuevos dispositivos de inclusión ¿continuidad o ruptura? *V Jornadas Nacionales y III Jornadas Latinoamericanas de Investigadores/ras en Formación en Educación*. Buenos Aires.
- Castel, R. (2004). Encuadre de la exclusión. En S. Karsz (Coord.), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices* (pp. 55-86). Gedisa.
- Correa, M. (2018). Inclusión educativa de verdad. Desafíos de la expansión del nivel secundario en América Latina y el Caribe. En CEPAL (Ed.), *El futuro de la igualdad en América Latina y el Caribe: ensayos breves* (pp. 7-12). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Correa, M. (2020). El formato organizacional del Plan FinEs en la provincia de La Pampa: entre lo nuevo y lo viejo. *Revista del IICE*, 47, 99-114. <https://doi.org/10.34096/iice.n47.9640>
- Correa, M. (2021). ¿Qué para quiénes? desigualdades, políticas de terminalidad educativa y derecho a la educación en Argentina. *Revista Educación Las Américas*, 11(1), 17-31. <https://doi.org/10.35811/rea.v11i1.137>
- Fernández-Ríos, M. y Sánchez, J. (1997). *Eficacia Organizacional*. Ediciones Díaz de Santos.
- Finnegan, F. (2012). *Educación de Jóvenes y Adultos. Políticas, instituciones y prácticas*. Aique Educación.
- Finnegan, F. y Brunetto, C. (2015). Contexto, gobierno y actores sociales en la producción de la política de Educación de Jóvenes y Adultos: el Plan FinEs Secundaria. En *Prácticas pedagógicas y políticas educativas. Investigaciones en el territorio bonaerense* (pp. 379-400). UNIPE Editorial Universitaria.
- Finnegan, F. y Pagano, A. (2007). *El derecho a la Educación en la Argentina*. Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.
- Grinberg, S. (2008). *Educación y poder en el Siglo XXI. Gubernamentalidad y Pedagogía en las sociedades de gerenciamiento*. Miño y Dávila.
- Krieger, M. (2015). *La educación en los barrios: El plan FinEs. Un estudio de caso en la periferia platense* [Trabajo final de grado]. Universidad Nacional de La Plata.
- Llobet, V. (2013). Estado, categorización social y exclusión de niños/as y jóvenes. Aportes de los debates sobre la exclusión social a los estudios de infancia y juventud. En V. Llobet (Ed.), *Sentidos de la exclusión social. Necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños, niñas y jóvenes* (pp. 23-50). Biblos.
- Lorey, I. (2016). *Estado de inseguridad. Gobernar la precariedad*. Traficantes de sueños.
- Maturo, Y. y Bocchio, M. C. (2021). ¿El retorno de las políticas de desconcentración? Mutaciones en el Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP). Córdoba, Argentina. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 30, 1-19. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362021002902804>
- Mekler, I. (2015). Plan FinEs 2 Secundaria. Apuntes para analizar la territorialización de un programa de inclusión educativa en el Conurbano Bonaerense. *XI Jornadas de Sociología. Coordenadas Contemporáneas de la Sociología: tiempos, cuerpos, saberes*. Buenos Aires.
- Míguez, M. E. (2020). El espacio, el tiempo y los otros: experiencias de formación en el Plan FinEs 2 en la Provincia de Buenos Aires. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 15(1), 53-62.
- Miles, M. y Huberman, A. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Sage.
- Ministerio de la Producción. (2014). *La Pampa, una mirada al horizonte*. Gobierno de La Pampa.
- Miranda, E. (2011). Una caja de herramientas para el análisis de la trayectoria de la política educativa. La perspectiva de los ciclos de la política (Policy Cycle Approach). En E. Miranda y N. Paciulli Bryan (Recop.), *Pensar la Educación Pública. Aporte desde Argentina y Brasil* (pp. 105-126). Editorial FFYH-UNC.
- Neiman, G. y Quaranta, G. (2007). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En I. Vasilachis de Gialdino (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 213-237). Gedisa.
- Paolasso, Y. (2021). *Educación de jóvenes y adultos: el caso del plan FinEs en Caleta Olivia, Santa Cruz*. UniRío Editora.



- Resolución N° 425/10. Implementación del Plan FinEs en la provincia de La Pampa. Ministerio de Cultura y Educación, La Pampa, 8 de abril de 2010.
- Resolución N° 66/08. Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios “FinEs”. Consejo Federal de Educación, Buenos Aires, 28 de octubre de 2008.
- Schiavinato, N. (2016). La implementación del Plan FinEs 2 en la Región VI de Gran Buenos Aires. Tensiones y aciertos de una política. *V Jornadas Nacionales y III Jornadas Latinoamericanas de Investigadores/as en Formación en Educación*. Buenos Aires.
- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata.
- Strauss, A. y Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research*. Sage.
- Tilly, C. (2005). Historical perspectives on inequality. En M. Romero y E. Margolis (Eds.), *Blackwell Companion to Social Inequalities* (pp. 15-30). Blackwell.
- Vega, N. (2009). La entrevista como fuente de información: orientaciones para su utilización. En L. Alonso y A. Falchino (Eds.), *Memoria e Historia del pasado reciente. Problemas didácticos y disciplinares* (pp. 34-55). Universidad Nacional del Litoral.
- Viego, V. (2015). Políticas públicas para la terminalidad educativa: el caso del Plan Fines en Argentina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 23(116), 1-21. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.1929>

## NOTAS

[i]Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre 2000 y 2016, fueron catorce los Estados que extendieron entre 1 y 6 años su escolaridad obligatoria. El informe “Financiamiento y gasto educativo en América Latina” (CEPAL, 2017) señala que, en este período, Bolivia fue el país que registró la extensión máxima, con 6 años. Luego, le siguen con 5 años Brasil, Chile, México y Uruguay. Con 4 años, Argentina y Paraguay; con 3 años, Ecuador, El Salvador, Honduras; con 2 años, Perú; y, por último, con 1 año, Guatemala, Nicaragua y Venezuela.

[ii]A partir del Convenio Marco N° 479/08, celebrado entre el Ministerio de Educación de la Nación y el Ministerio de Educación de la Provincia de La Pampa, referido a la implementación del Plan FinEs, se aprueba la Resolución provincial N° 962/08, que habilita el desarrollo del Plan a partir del segundo semestre del Ciclo Lectivo 2008.

[iii]Se destaca que, en su etapa inicial, la iniciativa fue acompañada por otros planes y programas nacionales, como el Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE), el Programa de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU/2008) y el Programa Conectar Igualdad; políticas que, en sus textos, se autodefinen como herramientas para la inclusión educativa y social de grupos sociales vulnerables.

[iv]Este y otros datos presupuestarios de este período se encuentran publicados en los informes anuales de la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda (del entonces Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, actual Ministerio de Economía). Informes disponibles en: <https://www.economia.gob.ar/onp/evaluacion/2017>

[v]Los resultados expuestos corresponden a dos estudios de caso de corte cualitativo centrados en la puesta en acto del FinEs (línea finalización de la educación secundaria): uno se focalizó en la primera etapa de concreción de la política (2008-2011), denominado “Las experiencias educativas de estudiantes egresados del Plan FinEs en instituciones de General Pico y Eduardo Castex, La Pampa” y el otro, en curso, se denomina “Terminalidad educativa y derecho a la educación. El caso de los programas Plan FinEs y Vos Podes en la provincia de La Pampa, Argentina (2012-2019)”. Ambos se radican en la Universidad Nacional de La Pampa. El segundo, además, es financiado por el CONICET.

[vi]La población del conglomerado mencionado alcanza los 128.130 habitantes, de un total estimado de 352.208 habitantes totales en todo el territorio provincial (Dirección General de Estadísticas y Censos, 2019).

[vii]Si bien el programa se pone en marcha por última vez durante el primer cuatrimestre del año 2018, los datos otorgados respecto a matrícula y titulación llegan hasta diciembre de 2017. [viii] En la primera etapa (2008-2011), por ejemplo, de las 22 sedes creadas para la finalización de la educación secundaria, solo dos se situaron en el *Sistema No Integrado*: una en Santa Isabel y otra en 25 de Mayo. Para el 2018, de las 14 sedes creadas, solo una se ubicó en el sureste provincial, específicamente en La Adela.



[viii]En la primera etapa (2008-2011), por ejemplo, de las 22 sedes creadas para la finalización de la educación secundaria, solo dos se situaron en el *Sistema No Integrado*: una en Santa Isabel y otra en 25 de Mayo. Para el 2018, de las 14 sedes creadas, solo una se ubicó en el sureste provincial, específicamente en La Adela.

[ix]Las únicas dos acciones de acompañamiento a la tarea docente identificadas a partir de las entrevistas fueron el envío de cuadernillos por área curricular, por única vez en el año 2009, y la realización de una instancia de capacitación nacional en el mismo período, que solo incluyó a un grupo de docentes por jurisdicción.

[x]Si bien el programa en la provincia tiene su último período en el segundo cuatrimestre de 2018, los datos proporcionados por la Dirección de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (MCE) llegan hasta el año 2017.

[xi]<https://sitio.lapampa.edu.ar/index.php/educacion-informa-medios/item/jovenes-y-adultos-3>

[xii]En analogía con la concepción jurídica de la voluntad que el derecho civil supone se ha formado defectuosamente.

