

---

# archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,  
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

---

Volumen 23 Número 116 30 de noviembre 2015

ISSN 1068-2341

---

## Políticas públicas para la terminalidad educativa: el caso del Plan Fines en Argentina

*Valentina Viego*

Universidad Nacional del Sur  
Argentina

**Citación:** Viego, V. (2015). Políticas públicas para la terminalidad educativa: el caso del Plan Fines en Argentina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 23(116), <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.1929>

**Resumen:** En 2008 el Consejo Federal de Educación del Ministerio de Educación de Argentina dispuso la creación del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (*Fines*). Su finalidad es ofrecer a los jóvenes y adultos que no han finalizado la escolaridad obligatoria un plan que permita la culminación de dicho trayecto formativo. El trabajo analiza el diseño y la implementación del plan considerando los aspectos pedagógicos, las condiciones de trabajo del personal que forma parte del plantel docente y los recursos dispuestos por el gobierno nacional y las provincias para cumplir las metas planteadas. La normas que rigen el Plan y entrevistas realizadas a agentes participantes sugieren que esta iniciativa sienta las bases para el paulatino desfinanciamiento del régimen que históricamente abordó la educación de adultos y la consolidación de un sistema educativo sostenido con docentes y aprendizajes precarizados.

**Palabras clave:** terminalidad educativa; educación de adultos.

### Public policies for education completion: the case of Argentina's Fines Plan

**Abstract:** In 2008 the Federal Council of Education ordered the creation of Completion of Primary and Secondary Education for Youth and Adults Plan (locally known as *Fines*). The purpose of the

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa\_aape

Artículo recibido: 2-12-2014

Revisiones recibidas: 16-3-2015

Aceptado: 3-6-2015

program is to offer young people and adults a plan aimed to basic education completion. The paper analyzes the design and implementation of the plan considering educational aspects, working conditions of teachers and the resources provided by the national government and the provinces to meet the goals. The review of norms and acts that normalize the operation of *Fines* and interviews with participating actors suggest that the initiative is based on underfunding, it poses the gradual substitution of the previous system working with adult education and strengthens an education system sustained with precarious learning and teachers.

**Key words:** school completion; adult education.

### **Políticas públicas para a conclusão da escola: o caso do Plano Fines da Argentina**

**Resumo:** Em 2008, o Conselho Federal de Educação no âmbito do Ministério da Educação da Argentina ordenou a criação do Plano de Conclusão de Educação Primária e Secundária de Jovens e Adultos (Fines). Sua finalidade é proporcionar aos jovens e adultos que não concluíram o ensino obrigatório um projeto para a conclusão do curso de formação. O artigo discute a concepção e implementação do programa considerando os aspectos pedagógicos, condições de pessoal que trabalha como parte do corpo docente e os recursos fornecidos pelo governo nacional e as províncias para alcançar as metas. As regras que regem o Plano e entrevistas com oficiais sugerem que esta iniciativa abre caminho para o subfinanciamento gradual do regime que historicamente dirigida educação de adultos e da consolidação de um sistema educacional precário sustentado educacional e de aprendizagem.

**Palavras-chave:** conclusão do ensino; educação de adultos.

## **Políticas Públicas para la Terminalidad Educativa: El Caso del Plan Fines en Argentina**

### **Introducción**

A mediados de 2008 el Consejo Federal de Educación de Argentina dispuso la creación del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (en adelante, Fines). La finalidad del plan es ofrecer a los jóvenes y adultos un plan que permita la terminalidad educativa. El fundamento de esta acción es la necesidad de observar e instrumentar los medios y recursos necesarios para alcanzar la obligatoriedad del nivel de formación primario y secundario, previsto por la Ley Nacional de Educación 26206. Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares, al momento de puesta en marcha del plan casi 42% de la población entre 18 y 60 años (unos 5,5 millones de personas) no había concluido el nivel secundario. Entre ellos, 1,6 millones se ubicaban en la franja etaria de 18 a 30 años.

El propósito de este trabajo es analizar el diseño y la implementación del plan considerando los aspectos pedagógicos, las condiciones de trabajo del personal que forma parte del plantel docente y los recursos dispuestos por el gobierno nacional y las provincias para cumplir las metas planteadas. Para ello, se recurre a fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias de información empleadas en este estudio consisten en entrevistas en profundidad realizadas a 5 tutores del Plan y 2 directivos de la rama de Adultos de la provincia de Buenos Aires, que tuvieron lugar durante los meses de mayo a julio de 2013. Además las resoluciones nacionales y provinciales detalladas en la Tabla A1, anexa al final forman asimismo parte de las fuentes primarias de información. Las fuentes secundarias se componen de publicaciones previas que permitieron confirmar o matizar algunas apreciaciones surgidas en las entrevistas o interpretaciones de la normativa específica.

La primera parte del artículo repasa la evolución de la oferta educativa dirigida a jóvenes y adultos en Argentina. La segunda sección se dedica a describir los lineamientos e implementación del Plan *Fines*. La tercera reúne indicadores de escolaridad con el fin de presentar algunos resultados de la iniciativa. Finalmente se presentan las reflexiones finales.

### **Origen y Evolución Reciente de la Educación de Jóvenes y Adultos en Argentina**

En Argentina, al igual que en el contexto regional latinoamericano, hay cada vez más acuerdo respecto de la necesidad de que las nuevas generaciones puedan completar el ciclo educativo medio. Esto se refleja tanto en las leyes y normas que rigen el sistema educativo (Ley 26206; Resoluciones 118, 188/2010) como en el elenco de programas de intervención específicos. Esta meta se inspira en la idea de que el completamiento de la escolaridad básica constituye una condición necesaria para que todos los niños y adolescentes accedan a un conjunto de saberes críticos para la vida en sociedad.

La década de 1990 se caracterizó por reformas institucionales del sistema (transferencia de establecimientos desde el gobierno nacional hacia las provincias, cambios curriculares, etc.) y por la implementación de programas focalizados que intentaron mejorar la equidad educativa esencialmente a través de becas (todavía vigentes) que promueven la retención. Los balances de estas reformas son, sin embargo, desalentadores: los cambios curriculares y de responsabilidades de los niveles de gobierno no logaron modificar la eficacia del sistema (Tedesco, 2005) y la focalización sólo consiguió una compensación parcial y temporal de las desigualdades (Caillods & Jacinto, 2006). En la década siguiente se privilegiaron intervenciones públicas tendientes al universalismo básico. Estas acciones se encuadran dentro de la oferta regular, a través de becas que exigen como contraprestación la asistencia a la escuela y la realización de controles sanitarios y de la introducción de tutores cuyo rol es orientar y acompañar (en forma individual o grupal) el trayecto formativo del estudiante con el fin de evitar el ausentismo, moderar la deserción y la repitencia. Un detalle y balance exhaustivo de estas iniciativas se encuentra en Jacinto & Terigi (2007).

Frente a las dificultades para incluir o retener a la matrícula en la escuela secundaria regular, se han desarrollado servicios alternativos de escolarización (a distancia, semi-presenciales, nocturnos). En particular, Argentina ofrece una respuesta orgánica e institucional sistemática para la educación de adultos desde principios del siglo XX con la gradual introducción de cursos nocturnos y escuelas dominicales para adultos, posteriormente la apertura de escuelas complementarias dependientes de los establecimientos de nivel primario y finalmente la creación, en 1973, de un régimen con espacios y cargos propios (Iovanovich, 2004; Paredes & Pochulu, 2005). Si bien en sus inicios sólo abarcó al nivel primario de enseñanza, desde 1993 se incorporó el nivel medio. En esencia, se trata de un régimen compensatorio a quienes no lograron finalizar los estudios mediante una oferta curricular más flexible y de menor duración. En 2008 funcionaban en Argentina bajo esta modalidad 6546 establecimientos con 35042 cargos docentes de planta funcional y 468378 horas cátedra (Ministerio de Educación, Actuación Conaplu 95/07).

A partir de la promulgación de la Ley Nacional 26206, la modalidad comienza a denominarse Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, cuya finalidad específica es garantizar la alfabetización, cumplimiento de la obligatoriedad escolar y vincular la curricula con el "mundo del trabajo". El carácter "permanente" es atribuido a una corriente de educación con los siguientes atributos deseables (Hisse, 2009):

- \* tener lugar a lo largo de toda la vida de las personas adultas
- \* tener en cuenta los cambios sociales, requerimientos e intereses de la población y
- \* adaptarse a los cambios tecnológicos que impactan en el mundo laboral

Ello derivó en la recomendación de la diversificación de estructuras como herramienta para promover la equidad (Braslavsky, 2001) en la creencia que las desigualdades de acceso y logros

educativos se origina en la homogeneidad de dichas estructuras, omitiendo otros elementos en la generación y reproducción de desigualdades sociales.

En la misma línea de diversificación y flexibilidad institucional y curricular se ha planteado la necesidad de una modificación de los tiempos y espacios educativos, admitiendo que los jóvenes no tendrían actualmente la posibilidad de dedicar un período de su juventud exclusivamente a la formación escolar (Jacinto, 2009). Ello justificaría la introducción de la educación a distancia y regímenes semi-presenciales asistidos con medios virtuales. Más aún, la Declaración de Lisboa, emitida en 2009 por los jefes de estados de países iberoamericanos, entiende que la utilización de tecnologías de la información y comunicación en propuestas de enseñanza y aprendizaje sería recomendable en contextos como el actual, signado por las crisis financieras<sup>1</sup>.

Estas consideraciones han servido de base argumental para el diseño de formatos escolares alternativos destinados a los jóvenes más vulnerables. En términos generales, las iniciativas privilegian un trato más particularizado, una organización distinta del espacio y tiempo de aprendizaje (talleres, tutorías, clases de apoyo, videos, etc.) y la articulación con otras instituciones de la sociedad civil que colaboren con abordajes para la inclusión educativa y social. Esto generaría un entorno más controlado que operaría como marco más efectivo de contención (Tiramonti, 2007). El Plan *Fines* asume estos nuevos lineamientos.

### **Puesta en Marcha e Implementación del Plan Fines**

Antes de describir y analizar la implementación del Plan conviene presentar el diseño a nivel federal. En este sentido las resoluciones 22/07, 66/08 y 118/10 establecen los lineamientos comunes que deberían seguir todas las jurisdicciones educativas. En esencia, todas se apoyan en lo establecido por el artículo 138 de la Ley de Educación Nacional 26206, que encomienda al Ministerio de Educación instrumentar programas a término para alcanzar la obligatoriedad de realización y culminación de estudios básicos de todas las personas mayores de 18 años. A su vez, las resoluciones referidas establecen la necesidad de adoptar una propuesta pedagógica que atienda especialmente las necesidades de la población destinataria, particularmente concentrada en sectores social y económicamente vulnerables. Ello se lograría con un régimen semipresencial (permitiendo las jornadas combinadas entre trabajo fuera y dentro del hogar con estudio), materiales de estudio convocantes y disponibles en medios electrónicos. Conviene advertir que, a pesar de la profusión de resoluciones y disposiciones ministeriales, no hay variaciones sustantivas en el espíritu y orientación de los lineamientos.

La implementación del Plan *Fines* se efectivizó mediante la celebración de acuerdos con las provincias, realizados entre mayo y diciembre de 2008<sup>2</sup>. El Plan dispone 2 etapas para alcanzar la meta de terminalidad: la primera está dirigida a jóvenes y adultos que, habiendo cursado el último año del nivel secundario, adeuden asignaturas. A partir de 2009 se agregaría como destinatarios a jóvenes y adultos que no hubiesen concluido sus estudios primarios y/o secundarios con independencia del grado de avance en su etapa de formación escolar.

Mientras que las jurisdicciones serían las encargadas de disponer los espacios edilicios para el funcionamiento del plan, convocar y designar a los docentes a cargo y expedir los títulos correspondientes, el Ministerio de Educación nacional financiaría los sueldos de los docentes involucrados, los gastos operativos adicionales de los establecimientos afectados al Plan, la

---

<sup>1</sup> Disponible en: [http://www.oei.es/Declaracion\\_Lisboa.pdf](http://www.oei.es/Declaracion_Lisboa.pdf). Accedido el 07 jul 2014.

<sup>2</sup> En la página oficial [fines.educ.ar](http://fines.educ.ar) están disponibles las resoluciones provinciales de 20 provincias. Si bien el sitio no difunde las resoluciones de C.A.B.A, Misiones, Neuquén y Tierra del Fuego, en dichas jurisdicciones el Plan se implementó en las mismas condiciones y plazos que el resto.

capacitación de los equipos técnicos provinciales, los materiales didácticos y, en general, la difusión del plan.

**Primera etapa.** La puesta en marcha del plan se concreta con la inscripción de los interesados (en los establecimientos educativos donde cursaron el secundario, en las sedes dispuestas por la jurisdicción o en otros espacios habilitados para tal fin). Luego de ello, las autoridades educativas provinciales convocan a tutores que serán los encargados de que los inscriptos accedan al material de estudio y los acompañen en la culminación de su trayecto formativo hasta acreditar las asignaturas pendientes.

*Organización académica.* De la lectura de las resoluciones provinciales surge una notable disparidad entre provincias en las condiciones pedagógicas estipuladas. Por ejemplo, en algunas provincias la carga horaria por asignatura o espacio curricular se establece en horas cátedra mientras que en otras se fija en horas reloj<sup>3</sup>. En la mayor parte de los casos se omite la equivalencia entre ambas dedicaciones<sup>4</sup>.

En la primera etapa del Plan todas las provincias asignaron una carga horaria uniforme sin distinguir entre espacios curriculares. Así, por ejemplo, Matemática tiene la misma carga semanal que Ciencias Naturales aunque el plan curricular vigente en la modalidad tradicional asigne una carga diferencial por asignatura. Mientras que la carga horaria por espacio curricular es igual dentro de cada jurisdicción, es notoria la dispersión entre provincias de las horas semanales dedicadas a cada asignatura; desde 3 horas cátedra a 8 horas reloj por semana.

Por ejemplo, en 10 provincias se establece explícitamente un tamaño máximo de los grupos a cargo de cada tutor (generalmente en torno a 20<sup>5</sup>) mientras que en el resto no se hace referencia a la carga de alumnos por tutor.

Con independencia de las horas semanales previstas para los encuentros presenciales entre tutores y alumnos, las resoluciones provinciales coinciden casi por unanimidad en que la modalidad presencial no debe extenderse más de 2 meses<sup>6</sup>. Esta es quizá una de las diferencias más significativas entre el Plan *Fines* y la denominada modalidad Adultos, históricamente abocada a la educación de adultos donde el cursado de las asignaturas se extiende durante todo el año lectivo (8 meses aproximadamente sin contar las mesas de examen).

La menor cantidad de encuentros presenciales entre alumnos y tutores es fundamentada en la normativa por la necesidad de adecuar la oferta a las posibilidades (laborales, familiares, etc.) y necesidades de los alumnos. Por ello los encuentros presenciales serían complementados con “tele-clases” emitidas en el canal de tv *Encuentro* o tutorías virtuales disponibles en el portal *educ.ar*. El problema con esta variante semi-presencial es que la internalización de los contenidos que el alumno debe incorporar descansa prácticamente en la disponibilidad de tiempo y espacios adecuados para inspeccionar el material y en su capacidad autónoma para sintetizarlo e incorporarlo, condiciones que precisamente el propio programa reconoce que los destinatarios carecen. Los encuentros semanales con el tutor durante 8 semanas no necesariamente son productivos si el alumno no dedicó el tiempo suficiente a revisar, preparar el material y organizar las inquietudes emergentes.

---

<sup>3</sup> Usualmente, el sistema educativo argentino considera que 1 hora reloj = 1,5 horas cátedra contemplando el hecho de que cada fracción de tiempo frente al curso requiere un espacio previo y posterior de preparación del docente.

<sup>4</sup> En el caso de Tucumán, por ejemplo, se explicita la poco frecuente equivalencia de 1,2 horas cátedra por hora reloj (5 hs cátedra = 4 hs reloj).

<sup>5</sup> En Mendoza el tamaño máximo es de 15.

<sup>6</sup> El caso que falta para completar el 100% de esta interpretación es Santa Fe, donde el plazo de 2 meses se establece como mínimo y no como un máximo.

Si el alumno no pudo concluir sus estudios secundarios en condiciones habituales (es decir, asistiendo regularmente a clases, con la guía de un docente y el acompañamiento de sus pares y familiares), no queda claro por qué podría hacerlo en condiciones menos favorables (con menos clases semanales, con un mayor componente autónomo, con posiblemente menor disponibilidad de tiempo para estudiar, etc.). Las entrevistas en el marco de este trabajo a tutores del Plan confirmaron esta impresión: los alumnos asistían a las clases prácticamente sin haber explorado el material de estudio, los encuentros presenciales tenían lugar en horarios generalmente vespertinos a contraturno de los horarios laborales habituales, ocupando, por ende, tiempo de descanso del alumno y obstaculizando un completo aprovechamiento del tiempo de tutoría y, en suma, los contenidos abordados en los encuentros presenciales distaban mucho del nivel previsto en la currícula regular.

*Cobertura de cargos y recursos.* La cobertura de los cargos docentes afectados al plan está a cargo de las provincias. En la mayor parte de los casos (a excepción de La Pampa y Entre Ríos) se prevé una inscripción especial, sin recurrir a los listados de orden de mérito ya existentes en las juntas de clasificación de cada jurisdicción para cubrir cargos interinos o suplencias en la modalidad de Adultos<sup>7</sup>. Los criterios de selección de los postulantes varían de una provincia a otra. En pocos casos (Santiago del Estero), a los inscriptos se les aplican los criterios habitualmente utilizados por la junta de clasificación y los cargos de tutorías son cubiertos siguiendo el orden de mérito que emerge de allí. En otros casos (Mendoza, Corrientes, Salta) se aplica una grilla especial de evaluación de antecedentes. En algunas provincias no se admiten postulantes sin título docente o sin experiencia docente mínima en la modalidad de Adultos (Córdoba, Jujuy<sup>8</sup>, La Rioja) y en otras se aceptan candidatos sin título habilitante (Formosa) y se privilegian antecedentes de trabajo con jóvenes y adultos. En otras jurisdicciones (Chaco, San Juan, C.A.B.A o Tierra del Fuego) las resoluciones publicadas omiten el anexo con las condiciones de acceso a los cargos del Plan o directamente no explicitan los criterios de selección. Un balance de este aspecto indica que el Plan dista de contar con una calidad relativamente uniforme y específica en la formación de los tutores.

En relación a los recursos dinerarios destinados al Plan, si bien un comunicado del Ministerio de Educación de 2008 indica que el Plan contaba con un presupuesto de 41,34 millones de pesos<sup>9</sup>, la resolución 66/08 del Consejo Federal de Educación dispuso la transferencia de 38,9 millones de pesos (94% de los fondos presupuestados) a las provincias para su implementación<sup>10</sup>. Uno de los elementos más llamativos del Plan es la baja retribución de los docentes tutores. La disposición mencionada anteriormente establece que la nación financiará 5 horas cátedra semanales por tutor durante un lapso de 5 meses. Del cuadro de distribución de fondos del Anexo II de la resolución citada surge que los tutores percibieron durante la primera etapa del Plan \$500 por mes y/o \$1000 por espacio curricular. Para dar una idea de magnitud, esta cifra representaba 37% de la remuneración de bolsillo de un cargo de profesor de nivel medio en 2008 en la provincia de Buenos Aires<sup>11</sup>. Por otro lado, tal como reconocen explícitamente varias resoluciones provinciales (entre

---

<sup>7</sup> En las provincias de La Rioja, Tucumán, Jujuy, Santiago del Estero y San Luis se sigue un híbrido; los interesados en participar como tutores deben ser docentes con legajo vigente en las juntas evaluadoras aunque deben realizar una inscripción especial. Entre Ríos no dispone de juntas de clasificación y evaluación de los antecedentes de postulantes al sistema educativo, sino que los cargos son cubiertos por concurso público (las condiciones se establecieron en el Decreto 2125/95, derogado posteriormente por el 1000/13).

<sup>8</sup> Incluso, en esta jurisdicción no se admiten postulantes en actividad con más de 15 horas cátedra ya tomadas en otros establecimientos.

<sup>9</sup> [http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos\\_gobierno/actosdegobierno12-1-2009-1.htm](http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno12-1-2009-1.htm)

<sup>10</sup> Se infiere que el 6% restante se destinó a financiar la edición de los materiales de estudio y la capacitación de los equipos técnicos provinciales.

<sup>11</sup> El cálculo se hizo utilizando el simulador de sueldos docentes disponibles en [www.salariodocente.com.ar](http://www.salariodocente.com.ar)

ellas, La Pampa, Santa Fe, San Juan, Tucumán) el monto establecido no es remunerativo ni bonificable, de modo que ingresa al salario docente sin significar aumentos de los fondos previsionales, de los destinados a cobertura médica ni es considerado en el cómputo del sueldo anual complementario<sup>12</sup> aunque forma parte de la base imponible del impuesto a las ganancias que tributan los ocupados en relación de dependencia (denominado “4ta categoría”).

**Segunda etapa.** Si bien la resolución 66/08 del CFE preveía la segunda etapa del Plan *Fines* (es decir, la extensión del Plan a jóvenes y adultos que no hubiesen concluido sus estudios primarios y/o secundarios), en la mayor parte de las provincias esta etapa se concretó hasta 2011. Se debe reconocer, de todos modos, que la orfandad informativa en la cual se desarrollan las acciones gubernamentales de prácticamente todos los niveles de gobierno impide ofrecer un balance más categórico sobre este punto.

El territorio bonaerense es quizá el único que ha difundido la reglamentación aplicada en la segunda etapa del Plan aunque su inicio no ocurrió en 2009 como se preveía, sino en setiembre de 2010. A su vez, en la provincia de Buenos Aires la extensión del Plan también ocurrió gradualmente. Al inicio de esta segunda fase, se admitieron como destinatarios a jóvenes o adultos mayores de 18 que no hubiesen concluido el nivel secundario y que además formasen parte de cooperativas de trabajo promovidas (e. g. *Plan Argentina Trabaja*, *Plan Ingreso Social con Trabajo*, etc.) o estuvieran sindicalizados con entidades convenientes. Finalmente en 2012 se alcanzó la extensión a adultos que no hubiesen terminado el nivel primario.

*Organización académica.* En la provincia de Buenos Aires, el inicio del *Fines II* mejoró la extensión temporal de cada materia (al pasar de 2 a 4 meses) y admitía alguna diferenciación de horas cátedra según asignatura, con un máximo de 4 horas reloj por espacio. Por otro lado, adoptaba la organización curricular de los establecimientos educativos de la modalidad Adultos con una duración de 3 años.

Sin embargo, en abril de 2012 el ministerio de educación bonaerense publicó la resolución 444/12 donde se evidencian algunas modificaciones al régimen previo. Las tutorías vuelven a tener una duración de 2 meses<sup>13</sup> con una carga semanal de 3 horas uniforme para todas las materias. La misma resolución de 2012 habilita la extensión del plan a jóvenes y adultos que no completaron el nivel primario.

Nuevamente las entrevistas realizadas a tutores que participaron del *Fines* revelan que las condiciones pedagógicas y el desempeño de los alumnos que acceden al Plan distan significativamente de las registradas en los establecimientos de la rama común de educación. En primer lugar, no se controla la asistencia ni el cumplimiento del horario de los docentes al frente del grupo a cargo, algunas sedes funcionan en espacios cedidos especialmente por las asociaciones gremiales que no necesariamente poseen las condiciones edilicias propias de un establecimiento educativo<sup>14</sup>.

Por otro lado, la acreditación de las asignaturas queda exclusivamente a cargo del tutor y tiene lugar en la sede, sin conformarse un tribunal examinador y sin mediar controles suficientes que

---

<sup>12</sup> En Salta incluso la modalidad de contratación es por locación de servicios, lo cual desconoce explícitamente los aportes y contribuciones a la seguridad social, desconoce la inasistencia por enfermedad u otras causas justificadas.

<sup>13</sup> Además, la última semana es dedicada a exámenes.

<sup>14</sup> Por ejemplo, una tutora entrevistada relata que los encuentros presenciales tenían lugar en instalaciones de la sede local del sindicato de empleados de comercio y en la misma sala, días y horarios tenían lugar simultáneamente los encuentros de 3 espacios curriculares (Matemática, Psicología y Filosofía). Cada grupo contaba entre 15 y 20 miembros y los tutores debían cuidarse de no levantar demasiado la voz y controlar las conversaciones entre alumnos del grupo para evitar perturbar a los otros grupos.

permitan garantizar que los contenidos acreditados cubren satisfactoriamente el programa de la asignatura. En todo caso, el garante de la calidad es la propia conciencia del tutor<sup>15</sup>.

*Cobertura de cargos y recursos.* En Buenos Aires, la selección de postulantes y cobertura de cargos siguió el mismo procedimiento que el aplicado en la primera etapa. Esto implica una inscripción especial y diferenciada de la inscripción general en los listados. El orden de mérito es elaborado por la jefatura regional en base a los antecedentes del candidato y a su propuesta pedagógica aplicando una grilla distinta (menos detallada) de la utilizada habitualmente por la junta de clasificación de antecedentes<sup>16</sup>.

Mientras en la primera variante del *Fines II* (setiembre 2010-marzo 2012) los tutores eran designados por 4 meses por 4 horas reloj y la remuneración era equivalente al cargo de profesor de secundario, desde abril de 2012 la designación se reduce a 2 meses y por 3 horas reloj. En el caso de los tutores designados para la culminación del ciclo primario, la designación es por 4 meses y la remuneración equivale a un maestro de ciclo de 15 hs semanales.

En cualquier caso, el ahorro presupuestario que posibilita el Plan no se basa en una remuneración diferencial (como lo establecía el *Fines I*) entre docentes de planta funcional y tutores, sino en una designación que representa entre 30% (4 meses vs 12 meses) y 17% (2 meses vs 12 meses) de la designación equivalente de un docente de planta de la modalidad Adultos.

Por otro lado, en numerosos medios periodísticos y blogs se registra que una cantidad importante de tutores que participaron del Fines (ya sea en la modalidad inicial o la segunda etapa) denuncian el atraso de varios meses en la liquidación de los haberes tanto en sus comienzos (lo cual podría ser atribuido a ausencia de procedimientos estandarizados de liquidación dada la reciente puesta en marcha del Plan) como luego de 5 años de vigencia<sup>17</sup>.

Bajo la consigna de flexibilidad y capacidad de adaptación a ambientes sociales adversos, se genera un sistema paralelo de educación destinada a jóvenes y adultos que posibilita un ajuste del 70% de la inversión destinada a educación.

De un modo más global ni el Ministerio de Educación nacional ni sus pares provinciales publican en forma accesible los datos presupuestarios que se han destinado al Plan desde su creación. Como se aclara anteriormente, la resolución 66/08 del CFE establece una transferencia a las provincias de casi 39 millones de pesos para afrontar el pago de tutores en 2008-2009 pero desde entonces ese órgano ha dejado de publicar el monto de las partidas presupuestarias del Plan. Por ejemplo, el texto de la Decisión Administrativa 988/12 tomada por autoridades del Ministerio de Economía y Jefatura de Gabinete indica que en octubre de 2012 el Plan Fines recibió fondos adicionales producto de una reasignación presupuestaria. Sin embargo, al anexo donde consta el monto recibido no está disponible en la página web del Boletín Oficial, sino mediante consulta personal. En medios periodísticos se accedió a información relacionada con esta medida que

<sup>15</sup> Una de las tutoras entrevistadas para este trabajo relata que, de conformidad con la jefatura regional, accedió a evaluar a un alumno sin haber realizado los 16 encuentros presenciales previstos debido a que el candidato debía presentarse a una oferta laboral en forma inminente con el título secundario. De este modo, acreditó la asignatura siendo evaluado sólo por los contenidos presentados en los encuentros, en vez de acreditar la totalidad de los contenidos del programa.

<sup>16</sup> La cobertura también admite estudiantes de carreras afines con 50% de las materias aprobadas

<sup>17</sup> ver <http://corrientes.in/?p=26106> para el caso de Corrientes (22/10/2012; accedida el 29/5/2013)

<http://www.elpatagonico.net/nota/165867/> en el caso de Chubut (19/8/2012; accedida el 29/5/2013)

<http://www.eldiariodelarioja.com.ar/noticia.asp?id=92017> en La Rioja (27/12/2012; accedida el 29/5/2013)

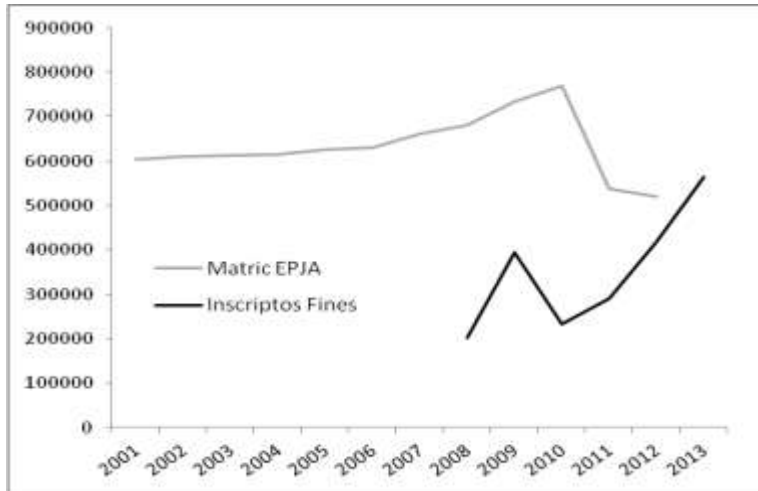
<http://www.ushuaianoticias.com/noticias/leer/5262-estamos-muy-atrasados-y-esperamos-que-no-se-haya-caido-el-plan.html> en Tierra del Fuego (28/6/2010; accedida el 29/5/2013)

<http://www.treslineas.com.ar/plan-fines-t-148-1/> registra notas de atraso en las liquidaciones a docentes del Plan durante 2012 en varias localidades bonaerenses (accedida el 29/5/2013).



indicarían que el Plan recibió 86 millones de pesos a fines de 2012 (Infobae, 19/10/2012). Sin embargo, la nota no aclara si dicho monto es el presupuesto total disponible para el Plan luego de la reestructuración o corresponde al incremento.

Por otro lado, datos publicados por el Ministerio de Economía de la provincia de Formosa ([http://200.45.175.38/media/documentos/documento\\_356.pdf](http://200.45.175.38/media/documentos/documento_356.pdf); accedido 28/5/2013) indican que la administración central transfirió 3,44 millones de pesos para la implementación del Plan. Dicho monto es 4,6 veces superior al que recibió al momento inicial (casi 740 mil pesos). Sin embargo este caso no puede tomarse como testigo del incremento del presupuesto global que el Ministerio de Educación nacional dispone para esta política. Ello se desprende de comparar el caso formoseño con el puntano; según datos publicados por la Oficina de Presupuesto Público del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas de la provincia de San Luis publicadas en su página web, entre 2008 y 2013 los fondos transferidos por el gobierno nacional a San Luis para financiar el Plan se incrementaron 75% (de 638 mil pesos a 1,12 millones), a un ritmo bastante inferior a la inflación minorista e incluso menor a la variación salarial de los docentes en el mismo lapso (entre octubre de 2008 y marzo de 2013 el sueldo de un profesor de secundaria con 4 horas cátedra se incrementó 2,7 veces). Así, mientras que es válido concluir que el presupuesto nacional destinado al Plan Fines ha aumentado desde el momento de su puesta en marcha hasta la actualidad, el porcentaje de incremento varía considerablemente de una jurisdicción a otra. No hay documentación que indique si dicha disparidad se origina en un desempeño diferencial de las provincias con las metas físicas del plan (escasez de sedes, insuficiencia de inscriptos, carencia de personal idóneo o disponible, etc.) o en criterios *ad hoc* y ocultos que dificultan el acceso a la información y una evaluación independiente. Por otro lado, la información sobre cantidad de inscriptos y egreso no se encuentra sistematizada y suficientemente discriminada en las estadísticas que difunde la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). Las cifras que se difunden aparecen en el marco de declaraciones verbales de funcionarios que eventualmente publican medios periodísticos. Con todo, en el marco de un debate en la Cámara de Senadores, es posible conjeturar la sustitución paulatina de la rama de Adultos (perteneciente a la estructura orgánica de los ministerios provinciales de educación y con partidas presupuestarias regulares propias) por el Plan (contingente a la celebración de convenios entre los gobiernos nacional y provinciales y con presupuestos discrecionales y contingentes). De hecho, un informe elaborado por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa admite que la rama Adultos exhibía entre 2001-2010 un crecimiento sostenido de la matrícula, superior en términos relativos al observado en la modalidad común. Desde 2010, momento en que el Plan *Fines* se encontraba en funcionamiento en todas las jurisdicciones, la matrícula de la modalidad comienza a disminuir en niveles prácticamente similares a los inscriptos en el Plan; durante el ciclo lectivo de 2012 la rama Adultos registró la matrícula más baja del período 2001-2012. Esto muestra que toda la atracción de jóvenes y adultos al sistema lograda durante la década previa fue perdida en 2 años y transferida al Plan Fines.

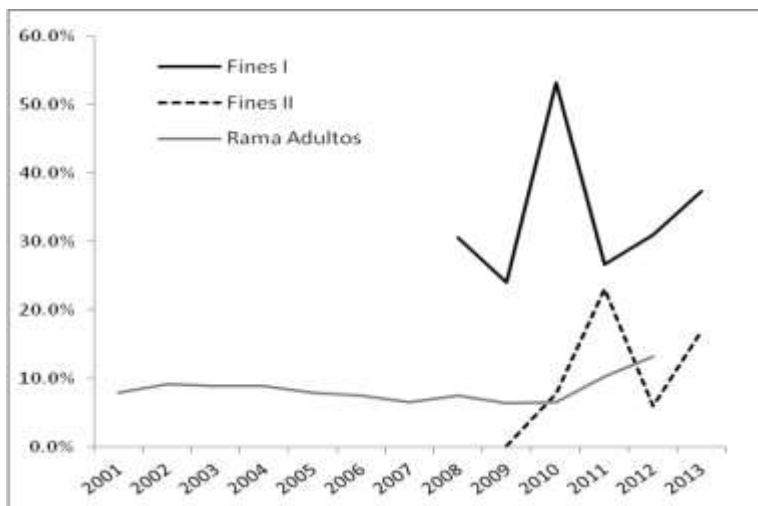


Gráfica 1. Educación de jóvenes y adultos. Matrícula. 2008-2013

\* sólo considera tramo secundario.

Fuente: elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de DINIECE (2001-2012) y <http://tmp.jgm.gov.ar/Paginas/InformeSenado/Informe%2085/15-EDUCACION%2085.pdf> (accedido el 13/03/2015)

En términos de resultados, el Plan consigue tasas de egreso globales que casi triplican en promedio los guarismos de la rama de Adultos pero su evolución es bastante errática. En el caso del *Fines II*, en particular, el egreso no parece mejorar sustancialmente del que exhibe la rama de Adultos. Por su parte, la primera versión de la iniciativa (destinada a jóvenes que adeudan asignaturas del último año de la educación media) presenta tasas de egreso muy inferiores a las tasas de egreso de los jóvenes en la modalidad común; en la modalidad común egresan en promedio 1 de cada 2 alumnos, mientras que en el *Fines I* de cada 4 inscriptos consiguen graduarse.



Gráfica 2. Educación de jóvenes y adultos. Tasa de egreso. 2008-2013

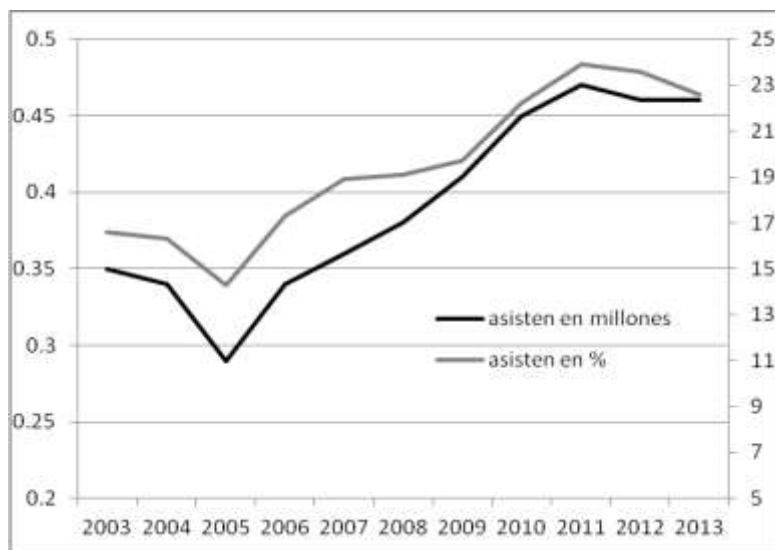
\* sólo considera tramo secundario.

Fuente: elaboración propia en base a Relevamientos Anuales de DINIECE (2001-2012) y <http://tmp.jgm.gov.ar/Paginas/InformeSenado/Informe%2085/15-EDUCACION%2085.pdf> (accedido el 13/03/2015)

Luego de 5 años de funcionamiento, no hay elementos que permitan evaluar de un modo sistemático y riguroso los recursos dinerarios, humanos y de infraestructura destinados al Plan. Por su parte, los resultados alcanzados muestran la transferencia de la matrícula desde la rama Adultos al Plan al tiempo que las tasas de egreso son altamente volátiles.

### Indicadores de Escolaridad Obligatoria

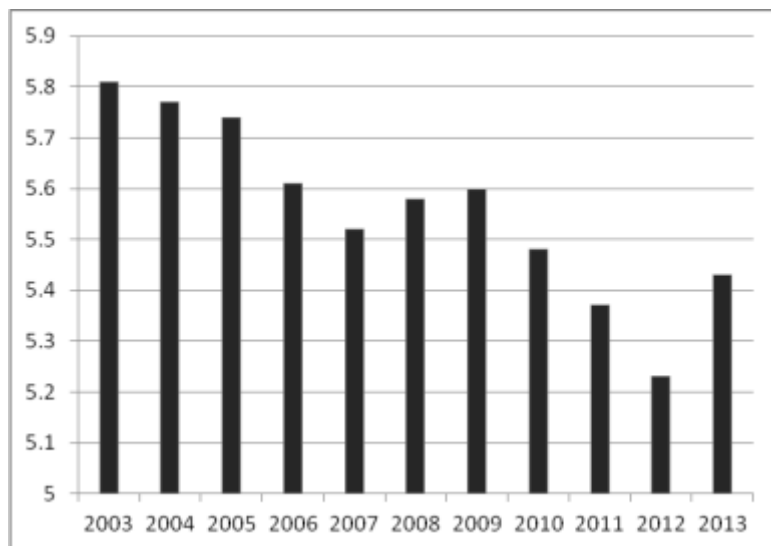
Entre 2008 y 2013 y según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, la cantidad de adultos entre 18 y 60 años que no había culminado el nivel medio de educación ni asistía a establecimientos educativos disminuyó en 150 mil (de 5,58 millones a 5,43 millones), lo cual representa unos 3.5 puntos porcentuales (de 46.3% a 42.8%). En el mismo período, la proporción de jóvenes (de 18 a 30 años) con secundario incompleto disminuyó en menor medida (2.6 puntos porcentuales). De todos modos, si bien la prevalencia mermó, la cantidad se mantuvo prácticamente en el mismo nivel (casi 1,6 millones). Esto implica que, a pesar de la numerosa inscripción en el Plan *Fines* informada por varios medios de comunicación, millones de adolescentes terminan cada año lectivo sin concluir su formación media<sup>18</sup>. Entre 2008-2013, sólo 2,2 de cada 10 personas de 18 a 30 años que no concluyeron sus estudios formales asistieron a algún establecimiento educativo.



Gráfica 3. Población entre 18-30 años con escolaridad incompleta que asiste a establecimientos educativos, 2003-2013

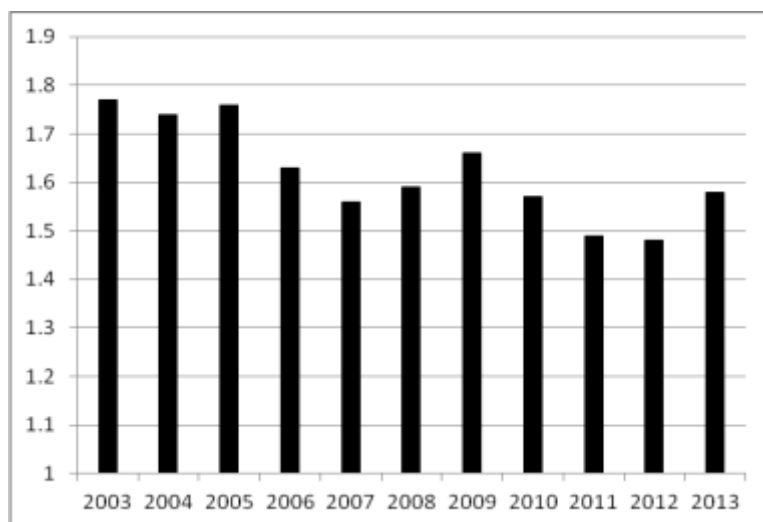
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, 4to trimestre

<sup>18</sup> Esto puede ocurrir tanto por abandono del Plan como por el engrosamiento que año a año reciben las filas de quienes desertaron del sistema o adeudan materias.



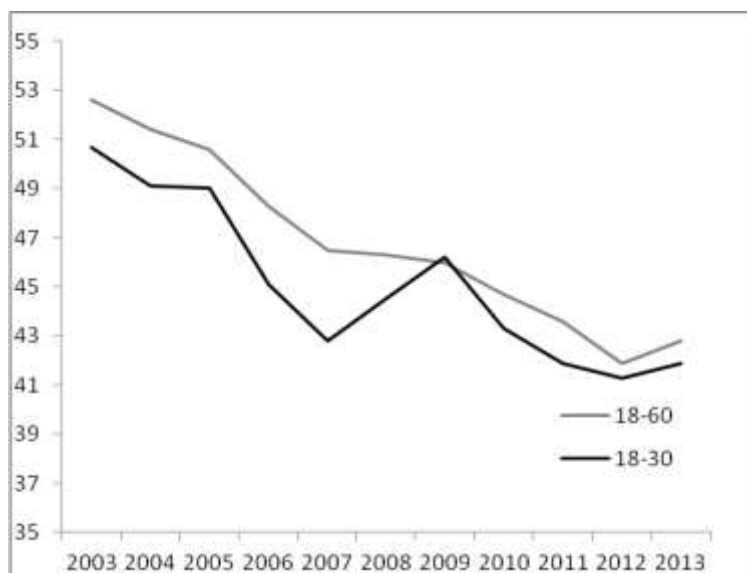
Gráfica 4. Población entre 18-60 con escolaridad obligatoria incompleta que no asiste a ningún establecimiento educativo. 2003-2013, en millones

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, 4to trimestre



Gráfica 5. Población entre 18-30 con escolaridad obligatoria incompleta que no asiste a ningún establecimiento educativo. 2003-2013, en millones

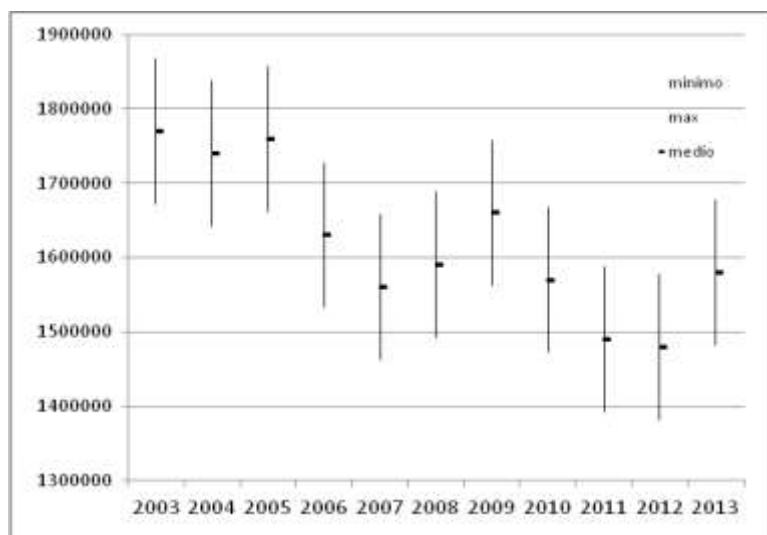
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, 4to trimestre



Gráfica 6. Porcentaje de población adulta con estudios obligatorios incompletos que no asiste a ningún establecimiento educativo, 2003-2013

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, 4to trimestre

Las estimaciones puntuales deben ser consideradas con cautela porque corresponden a proyecciones realizadas a partir de una muestra y, por ende, lo que debería analizarse no es su valor puntual sino su intervalo de confianza. El Plan no llega a compensar el déficit de acceso a la educación.



Gráfica 7. Población entre 18-30 años que no completó escolaridad obligatoria ni asiste a establecimientos educativos, intervalos de confianza. 2003-2013.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, 4to trimestre

Los indicadores reflejan que i) la tendencia descendente de la población con escolaridad incompleta comenzó antes de la puesta en marcha del Plan *Fines*, ii) que su implementación no consiguió acelerarla y iii) que existe un límite a la meta de plena escolarización.

Este último aspecto es consistente con varios informes de SITEAL que dan cuenta que en Argentina, al igual que en América latina, hacia 2006-2007, antes de la puesta en marcha del *Fines*, se había alcanzado un techo en las tendencias de expansión educativa de las 2 últimas décadas. Estos informes reconocen explícitamente en virtud de ello que la meta de universalización del conocimiento con la culminación de la formación escolar de calidad del universo juvenil es sumamente difícil de cumplir.

### **Discusión: Escolaridad Plena, Flexibilidad de Espacios, Tiempos Educativos y Saberes de Calidad**

La nueva orientación de las políticas orientadas a la educación de jóvenes y adultos parece descansar en la necesidad de la adaptación de estructuras educativas a nuevas realidades socioeconómicas que requerirían una oferta educativa flexible y en armonía con el "mundo del trabajo" (Ministerio de Educación, Actuación Conaplu 95/07). Esto lleva implícitas algunas hipótesis no suficientemente chequeadas, que sustentan políticas con resultados poco eficaces.

**Problemas de inserción laboral originados en déficit educativos.** A partir del registro de que la situación ocupacional (calidad del empleo, duración y remuneraciones) de jóvenes es más ventajosa en los estratos con mayores niveles educativos, las intervenciones públicas que pretenden compensar las dificultades de inserción laboral de los nuevos trabajadores se enfocan casi exclusivamente en la terminalidad de la escolaridad y la capacitación, atribuyendo los problemas del mercado laboral al lado de la oferta. Así, déficit educativos traerían aparejadas privaciones laborales. Esta mirada se desprende de los lineamientos implícitos en la normativa nacional del Plan *Fines* y de un modo más general en publicaciones patrocinadas por el Ministerio de Educación de la Nación (ver Miranda, 2008, entre otras)<sup>19</sup>. Sin embargo, una lectura posterior y más rigurosa de la evidencia de dicha relación (educación-trabajo) mostró que las credenciales educativas están sujetas a un proceso devaluatorio creciente (Jacinto, 2011; Sendon, 2013) por lo que la escolaridad contribuye de modo menos preponderante en la situación ocupacional de la población en edad de trabajar. Llama la atención que a pesar de existir cierto consenso entre los referentes de la literatura en este aspecto se sigan justificando políticas educacionales en términos de su (limitada) capacidad movilizadora de recursos, especialmente cuando los problemas ocupacionales parecen estar originados en debilidades estructurales y coyunturales de la actividad productiva más que en calificaciones de la fuerza de trabajo<sup>20</sup>.

**Déficit de aprendizaje originado en una oferta educativa desconectada de la realidad socioeconómica.** Las persistentes desigualdades en logros educativos fueron atribuidas a la existencia de una estructura educativa homogénea (en términos de contenido curricular y duración de los planes de estudio) que no permitía considerar las realidades sociales y laborales de jóvenes y adultos. Ello justificó, como se mencionó anteriormente, el surgimiento de espacios alternativos de escolarización, como el Plan *Fines*, que supuestamente adaptaban la curricula y modalidades de aprendizaje a contextos ocupacionales donde las estrategias de enseñanza tradicionales resultaban

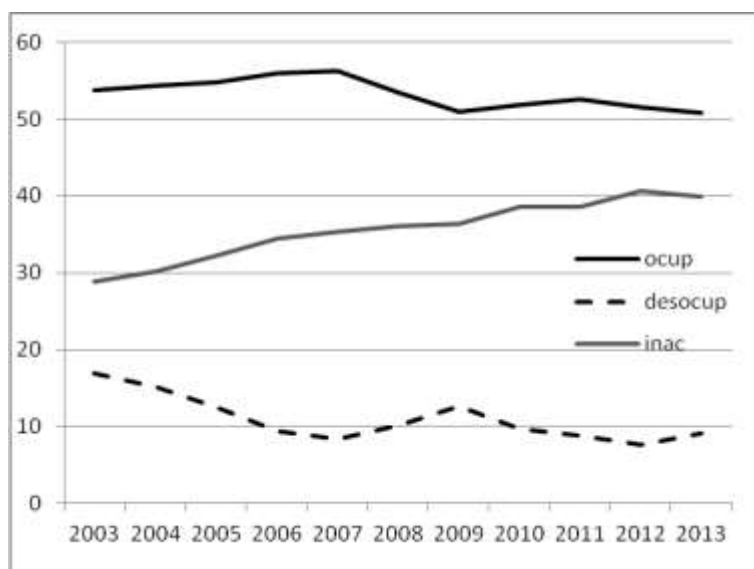
<sup>19</sup> Las normativas provinciales reproducen casi literalmente estos argumentos en la medida en que el envío de fondos lleva implícito un acuerdo en la orientación y discurso de los programas.

<sup>20</sup> Esto se basa en el hecho de que, a pesar de la brecha de empleo y de salarios entre diferentes niveles educativos, el nivel de calificaciones de la fuerza de trabajo ha tendido a aumentar y el nivel de empleo no ha crecido en la misma proporción (Maurizio, 2001; Waisgrais, 2008). Este fenómeno, conocido como sobre-educación, no sólo se circunscribe a Argentina o la región latinoamericana sino que es parte de un proceso generalizado que muestra una tendencia al alza en los países desarrollados desde hace al menos 30 años (Rumberger, 1981; Chevalier, 2003; Dockery & Miller, 2012).

inapropiadas (plasmado en el apartado VII de la Ley Nacional de Educación 26206 y en los artículos recopilados por Minzi, 2007, editados por el Ministerio de Educación de la Nación).

El uso de TIC como herramienta de aprendizaje puede ser efectivo en personas que han desertado del sistema educativo por motivos laborales. En ellos, el contar experiencia laboral les ha permitido aprehender saberes fuera del ámbito escolar que pueden ser complementados satisfactoriamente con clases virtuales que recuperen y re-signifiquen dichos saberes. La mayor parte de la deserción de la escuela media en Argentina ocurre en un contexto de inactividad o desempleo y se concentra fuertemente en los sectores de bajos ingresos. Los jóvenes que desertan de la escuela no lo hacen por motivos laborales, sino precisamente por percibir que estar dentro del sistema educativo no reporta mejores perspectivas que estando fuera de él. Además, como el rendimiento escolar está fuertemente condicionado por el nivel socioeconómico (Belley & Lochner, 2007; Reardon, 2011), la propuesta escolar no hace más que potenciar capacidades en alumnos estimulados desde el hogar y resulta impotente es alumnos con notables carencias de estímulos.

Las cifras de población joven según estado ocupacional muestran que la etapa de flexibilización de la oferta educativa dirigida a jóvenes no ha facilitado su inserción laboral sino que ha consolidado un aumento sostenido de la inactividad (Gráfica 8), lo cual repercute mejorando artificialmente los guarismos de desempleo, sin alterar su real incidencia<sup>21</sup>. Por otro lado, los programas de "inclusión" educativa como el *Fines*, al no intervenir sobre las causas del abandono escolar (inestabilidad emocional, familiar, de ingresos, etc.), no hacen más que enmascarar el problema; los indicadores pueden mejorar en el corto plazo pero, al no proponerse salidas perdurables para la inclusión escolar con calidad, no están exentos de recidivas cuando el contexto social y económico son menos auspiciosos. Esto reafirma la circularidad por la que educación y pobreza transitan y condiciona el efecto de la escolaridad sobre la miseria; para conseguir la educación también es necesario migrar de un modo permanente de situaciones de privación.



Gráfica 8. Población de 18-30 años con escolaridad incompleta, según situación ocupacional, en %

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, 4to trimestre

<sup>21</sup> Debido a que la tasa de desocupación abierta se calcula en función de las personas activas; un aumento de la inactividad no hace más que disminuir el universo poblacional sobre el cual se calcula la incidencia del desempleo.

La adaptación de la oferta educativa implicó en la práctica la flexibilización de las condiciones de contratación de los docentes y no generó en igual medida una preocupación por la calidad. En el Plan *Fines* esto se refleja en el hecho de que los tutores no son seleccionados con criterios objetivos y transparentes y la acreditación de los contenidos de los alumnos queda virtualmente en la voluntad de cada tutor. Por ello, la flexibilidad de la oferta educativa del Plan, reflejada en flexibilidad de los entornos de aprendizaje y materiales pedagógicos empleados, en vez de compensar déficit de saberes en la población juvenil vulnerable, consolida la desigualdad educativa.

### Reflexiones Finales

Varios elementos de implementación del Plan indican que la calidad de la oferta recibida es deficiente no ya términos absolutos sino con respecto al promedio de lo que se ofrece actualmente (por cierto con marcados signos de deterioro) en la modalidad de Educación Común.

El problema de calidad que padece este Plan es común al resto del sistema. Hay consenso en la literatura en que simultáneamente a las mejoras en los indicadores de acceso a la educación ocurren retrocesos en los indicadores de calidad educativa (Kessler, 2002; Rivas, 2010; entre otros). Para un título equivalente, la cantidad de contenidos abordados en la currícula y la profundidad con que se presentan y evalúan ha experimentado un deterioro considerable. De esto dan cuenta no sólo los informes surgidos de las pruebas PISA<sup>22</sup> sino también la percepción de alumnos, padres y docentes (Tuñón & Halperin, 2010). En términos de los criterios de evaluación de programas sociales, el Plan se encuadra en el tipo de intervenciones públicas con notorios niveles de "productos" (otorgamiento de títulos) pero de dudoso impacto (Cohen et al., 1998).

La peculiaridad del Plan no recae tanto sobre las pobres condiciones pedagógicas sino la creación de un sistema paralelo que suplanta las funciones y alcance asignadas históricamente a la modalidad Adultos. La diferencia entre ambas alternativas es notoria precisamente en las condiciones laborales y salariales de los docentes; los docentes del Plan *Fines* son designados a término, el denominado "suplemento" salarial no posee aportes ni contribuciones, no reconoce antigüedad ni es incluido en el cómputo del aguinaldo. En la provincia de Buenos Aires, el pago por hora cátedra impartida en el Plan se ha equiparado al nivel de la hora cátedra en el nivel medio. Sin embargo, esta medida no ha conseguido que las condiciones laborales sean equitativas; al mantener las designaciones a término, se desconoce el pago por vacaciones proporcionales y el, sueldo anual complementario. Además, como la duración de las designaciones es de 3 a 6 veces más corta que un cargo de planta comparable, ello implica un ahorro superior al 70% de los fondos destinados al pago de salarios<sup>23</sup>. Así, la implementación de un régimen paralelo de terminalidad educativa sienta las bases para el paulatino desfinanciamiento y posterior eliminación de la modalidad Adultos y la consolidación de un sistema educativo sostenido con docentes y aprendizaje precarizados.

### Referencias

- Belley, P., & Lochner, L. (2007). *The changing role of family income and ability in determining educational achievement*. (National Bureau of Economic Research Working Paper No. 13527). Retrieved at <http://www.nber.org/papers/w13527>

<sup>22</sup> Disponibles en [www.oecd.org/pisa](http://www.oecd.org/pisa)

<sup>23</sup> Naturalmente, esto explica por qué el control de la asistencia y del cumplimiento de horario de los docentes es laxo. Los bajos salarios y la perspectiva nula de permanencia no pueden exigir simultáneamente puntualidad y la inasistencia justificada.



- Braslavsky, C. (2001). *La educación secundaria, ¿cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*; Buenos Aires: IIPE- UNESCO/ Santillana.
- Caillods, F., & Jacinto, C. (2006). *Mejorar la equidad en la educación básica. Lecciones de programas recientes en América Latina*. París: UNESCO/IIPE.
- Cohen, E., Martínez, R., Tapia, L. & Medina, A. (1998). Metodología para el análisis de la gestión de programas sociales. CEPAL *Serie Políticas Sociales*, 25. Retrieved at <http://www.cepal.org/es/publicaciones/6255-gestion-de-programas-sociales-en-america-latina>
- Chevalier, A. (2003). Measuring over-education; *Economica*, 70, 509–531. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-0335.t01-1-00296>
- Dockery, A., & Miller, P. (2012). Over-Education, Under-Education and Credentialism in the Australian Labour Market. *NCVER Monograph Series* Nro. 10/2012.
- Hisse, M. C. (2009). *Educación Permanente de Jóvenes y Adultos*. Buenos Aires: Ministerio de Educación Serie Recomendaciones para la Elaboración de Diseños Curriculares.
- Iovanovich, M. S. (2004). Reseña de la evolución de la Educación de Jóvenes y Adultos Bonaerense con especial referencia al Nivel Medio de Enseñanza; *Monografías CREDI de la OEI*. Accedido el 8-jul-2014 de <http://www.oei.es/Medio1.PDF>.
- Jacinto, C. (2009). *Universalizar el acceso y completar la educación secundaria. Entre la meta social y la realidad latinoamericana*; Buenos Aires: SITEAL, IIPE-UNESCO OEI.
- Jacinto, C. (2011). Aproximaciones a un estado del conocimiento sobre formación para el trabajo en cinco países latinoamericanos; *Tendencias en Foco*, 20, 1-11.
- Jacinto, C., & Terigi F. (2007). *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana?*; Buenos Aires: IIPE-UNESCO/Santillana.
- Kessler, G. (2002). *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Paredes, S. M., & Pochulu, M. D. (2005). La institucionalización de la educación de adultos en la Argentina; *Revista Iberoamericana de Educación*, 36 (8). Accedido el 28-abr-2013 en: <http://www.rieoei.org/deloslectores/1012Paredes.PDF>.
- Maurizio, R. (2001). Demanda de trabajo, sobreeducación y distribución del ingreso, *V Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires.
- Minzi, V. (2007) (coord.); *Tecnologías de la información y la comunicación en la escuela: trazos, claves y oportunidades para su integración pedagógica*; Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Miranda, A. (2008). Los jóvenes, la educación secundaria y el empleo a principios del siglo XXI, *Revista de Trabajo*, 4 (6), 185-198.
- Reardon, S. F. (2011). The widening academic achievement gap between rich and poor: New evidence and possible explanations. En G. J. Duncan & R. J. Murnane (Eds.), *Whither opportunity? Rising inequality, schools, and children's life chances* (pp. 91-115). New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Rumberger, R. (1981). The rising incidence of overeducation in the US labor market. *Economics of Education Review*, 7, 185–194.
- Rivas, A. (2010). *Radiografía de la educación argentina*; Buenos Aires: Fundación CIPPEC-Arcor-Noble.
- Sendon, M. A. (2013); Educación y trabajo: Consideraciones actuales en torno al debate del papel de la educación; *Propuesta Educativa*, 40 (22), 8-31.
- Tedesco, J. C. (COMP) (2005). *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*. Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Tiramonti, G. (2007). *Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso: la experiencia argentina*; Informe final; Buenos Aires: FLACSO.

- Tuñón, I., & Halperin, V. (2010). Desigualdad social y percepción de la calidad en la oferta educativa en la Argentina urbana. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 12 (2). Accedido el 30-may-2013 en: <http://redie.uabc.mx/vol12no2/contenido-halperin.html>.
- Waisgrais, S. (2008). Determinantes de la sobreeducación de los jóvenes en el mercado laboral argentino; *VII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*; Buenos Aires.

### **Fuentes de información**

ARGENTINA. Consejo Federal de Educación; Resolución 66/08. Disponible en:

<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res08/66-08.pdf>

<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res08/66-08-anexo1y2.pdf>

ARGENTINA. Resoluciones provinciales disponibles en el sitio oficial del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios, [fines.educacion.gov.ar](http://fines.educacion.gov.ar) según detalle del Cuadro 1

ARGENTINA. Ministerio de Educación; Informe Nacional sobre el Desarrollo del Aprendizaje y la Educación de Adultos. Actuación CONAPLU N ° 95/07. 2008.

SAN LUIS (ARGENTINA). [www.hacienda.sanluis.gov.ar](http://www.hacienda.sanluis.gov.ar)

## APPENDIX

## Resoluciones Nacionales y Provinciales que Regulan el Plan Fines

Jurisdicción	Fuente /año	Contenido / comentarios
Nacional, CFE	22/2007	Aprueba el Plan Fines y lineamientos para el período 2007-2011
	66/2008	Establece ampliación de población objetivo del Fines y transferencia de partidas presupuestarias a las provincias
	518/2008	Aprueba lineamientos del <i>Fines I</i> Establece lineamientos curriculares para la educación de jóvenes y adultos desde 2011 en adelante
	118/2010	
Buenos Aires	299/2008	Convenio Marco de Adhesión
	3536/2009	Aprueba implementación del <i>Fines</i>
Ciudad Auton. Bs As	444/2012	Aprueba implementación del <i>Fines II</i>
	8644/2008	Aprueba implementación del Fines
Corrientes	5858/2011	Aprueba implementación del <i>Fines II</i>
	2223/2008	Aprueba implementación del Fines I
Córdoba	174/2010	Aprueba implementación del <i>Fines I</i>
	280/2011	Da continuidad al <i>Fines I</i>
	157/2012	Aprueba implementación del <i>Fines II</i>
	224/2012	Da continuidad al <i>Fines I</i> y <i>Fines II</i> Se registran diferencias en el nro. de resoluciones en algunos considerandos
Chaco	4462-3/2008	Aprueba implementación del <i>Fines I</i>
	3782/2010	Da continuidad al <i>Fines I</i>
	1563/2013	Habilita sedes del <i>Fines II</i>
Chubut	645/2008	Convenio Marco de Adhesión
	225/2011	Reconoce implementación del Fines desde 2009, da continuidad al <i>Fines I</i> y aprueba implementación del <i>Fines II</i>
Entre Ríos	1783/2008	Aprueba implementación del <i>Fines I</i>
	1347/2010	Aprueba implementación del <i>Fines II</i> desde 2009
Formosa	3670/2008	Aprueba implementación del <i>Fines I</i> . No disponible en página oficial del Plan
Jujuy	2914/2008	Aprueba implementación del Fines
	479/2008	Ratificación de Convenio Marco
La Pampa	962/2008	Aprueba implementación del Fines I
	1364/2009	Da continuidad al Fines I
	425/2010	Da continuidad al Fines I
	509/2011	Da continuidad al Fines I
	604/2012	Da continuidad al Fines I
	1550/2012	Aprueba implementación del Fines II
750/2013	Da continuidad al Fines I y Fines II	

Tabla A1. (cont'd.)

*Resoluciones Nacionales y Provinciales que Regulan el Plan Fines*

Jurisdicción	Fuente /año	Contenido / comentarios
La Rioja	9049/2008	Convenio Marco de Adhesión
	1269/2013	Da continuidad al Fines hasta 2015
	651/2008	Convenio Marco de Adhesión
	2757/2008	Aprueba implementación del <i>Fines I</i>
Mendoza	616/2009	Da continuidad al <i>Fines I</i> y aprueba implementación del <i>Fines II</i>
	573/2010	Da continuidad al <i>Fines I</i> y <i>Fines II</i>
	984/2013	Renueva convenio marco para período 2012-2015
Neuquén	2038/2008	Aprueba implementación del <i>Fines I</i> . No disponible en página oficial del Plan
	654/2008	Convenio Marco de Adhesión
Rio Negro	2022/2008	Aprueba implementación del <i>Fines I</i>
	586/2010	Da continuidad al <i>Fines I</i>
	667/2012	Da continuidad al <i>Fines I</i> y aprueba la implementación del <i>Fines II</i>
Salta	648/2008	Convenio Marco de Adhesión
	1925/2008	Aprueba implementación del <i>Fines I</i>
San Juan	3188/2008	Aprueba implementación del <i>Fines I</i> . No disponible en página oficial del Plan
San Luis	656/2008	Convenio Marco de Adhesión
	239/2009	Aprueba implementación del <i>Fines II</i>
Santa Cruz	1944/2008	Aprueba implementación del <i>Fines I</i>
	1353/2008	Aprueba implementación del <i>Fines I</i>
Santa Fe	909/2012	Establece condiciones de admisión al <i>Fines I</i> y <i>Fines II</i>
	1227/2008	Aprueba implementación del <i>Fines I</i>
Santiago del Estero	1373/2012	Da continuidad al <i>Fines I</i> y <i>Fines II</i>
	1356/2013	
Tierra del Fuego	849/2008	Convenio Marco de Adhesión
	496/2011	Aprueba implementación del <i>Fines II</i>
Tucumán	1102/2008	Aprueba implementación del <i>Fines I</i>
	1351/2008	Complementa la 1102/2008. No disponible en página oficial del Plan

Fuente. elaboración propia.

## Sobre la Autora

### Valentina Viego

Universidad Nacional del Sur  
vviego@criba.edu.ar

Se desempeña como docente de la cátedra de Econometría y de diversos cursos de posgrado. Ha publicado artículos en revistas académicas en temáticas relacionadas con atención de la salud, desarrollo regional, transporte de cargas y programas sociales en Argentina. Dicta también cursos de capacitación de diseño y organización de relevamientos estadísticos. Dirige actualmente un proyecto de investigación dedicado a analizar el diseño, implementación resultados de programas sociales en Argentina.

---

## archivos analíticos de políticas educativas

ISSN 1068-2341



Volumen 23 Número 116 30 de Noviembre 2015

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](http://www.foia.gov/), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A2 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Contribuya con comentarios y sugerencias en <http://epaa.info/wordpress/>. Por errores y sugerencias contacte a [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

**Síguenos en EPAA's Facebook comunidad** at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa\_aape.

---

archivos analíticos de políticas educativas  
consejo editorial

Editores: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Alejandro Canales** (UNAM) y **Jesús Romero Morante** (Universidad de Cantabria)

**Armando Alcántara Santuario** IISUE, UNAM  
México

**Claudio Almonacid** University of Santiago, Chile

**Pilar Arnaiz Sánchez** Universidad de Murcia,  
España

**Xavier Besalú Costa** Universitat de Girona,  
España

**Jose Joaquín Brunner** Universidad Diego Portales,  
Chile

**Damián Canales Sánchez** Instituto Nacional para  
la Evaluación de la Educación, México

**María Caridad García** Universidad Católica del  
Norte, Chile

**Raimundo Cuesta Fernández** IES Fray Luis de  
León, España

**Marco Antonio Delgado Fuentes** Universidad  
Iberoamericana, México

**Inés Dussel** DIE-CINVESTAV,  
Mexico

**Rafael Feito Alonso** Universidad Complutense de  
Madrid. España

**Pedro Flores Crespo** Universidad Iberoamericana,  
México

**Verónica García Martínez** Universidad Juárez  
Autónoma de Tabasco, México

**Francisco F. García Pérez** Universidad de Sevilla,  
España

**Edna Luna Serrano** Universidad Autónoma de  
Baja California, México

**Alma Maldonado** DIE-CINVESTAV  
México

**Alejandro Márquez Jiménez** IISUE, UNAM  
México

**Jaume Martínez Bonafé**, Universitat de València,  
España

**José Felipe Martínez Fernández** University of  
California Los Angeles, Estados Unidos

**Fanni Muñoz** Pontificia Universidad Católica de  
Perú,

**Imanol Ordorika** Instituto de Investigaciones  
Economicas – UNAM, México

**Maria Cristina Parra Sandoval** Universidad de  
Zulia, Venezuela

**Miguel A. Pereyra** Universidad de Granada,  
España

**Monica Pini** Universidad Nacional de San Martín,  
Argentina

**Paula Razquin** Universidad de San Andrés,  
Argentina

**Ignacio Rivas Flores** Universidad de Málaga,  
España

**Daniel Schugurensky** Arizona State University,  
Estados Unidos

**Orlando Pulido Chaves** Instituto para la  
Investigacion Educativa y el Desarrollo  
Pedagogico IDEP

**José Gregorio Rodríguez** Universidad Nacional de  
Colombia

**Miriam Rodríguez Vargas** Universidad  
Autónoma de Tamaulipas, México

**Mario Rueda Beltrán** IISUE, UNAM  
México

**José Luis San Fabián Maroto** Universidad de  
Oviedo, España

**Yengny Marisol Silva Laya** Universidad  
Iberoamericana, México

**Aida Terrón Bañuelos** Universidad de Oviedo,  
España

**Jurjo Torres Santomé** Universidad de la Coruña,  
España

**Antoni Verger Planells** University of Barcelona,  
España

**Mario Yapu** Universidad Para la Investigación  
Estratégica, Bolivia

education policy analysis archives  
editorial board

Editor **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University), **Kevin Kinser** (State University of New York, Albany) **Jeanne M. Powers** (Arizona State University)

**Jessica Allen** University of Colorado, Boulder

**Gary Anderson** New York University

**Michael W. Apple** University of Wisconsin,  
Madison

**Angela Arzubiaga** Arizona State University

**David C. Berliner** Arizona State University

**Robert Bickel** Marshall University

**Henry Braun** Boston College

**Eric Camburn** University of Wisconsin, Madison

**Wendy C. Chi** Jefferson County Public Schools in  
Golden, Colorado

**Casey Cobb** University of Connecticut

**Arnold Danzig** California State University, San  
Jose

**Antonia Darder** Loyola Marymount University

**Linda Darling-Hammond** Stanford University

**Chad d'Entremont** Rennie Center for Education  
Research and Policy

**John Diamond** Harvard University

**Tara Donahue** McREL International

**Sherman Dorn** Arizona State University

**Christopher Joseph Frey** Bowling Green State  
University

**Melissa Lynn Freeman** Adams State College

**Amy Garrett Dikkers** University of North Carolina  
Wilmington

**Gene V Glass** Arizona State University

**Ronald Glass** University of California, Santa Cruz

**Harvey Goldstein** University of Bristol

**Jacob P. K. Gross** University of Louisville

**Eric M. Haas** WestEd

**Kimberly Joy Howard** University of Southern  
California

**Aimee Howley** Ohio University

**Craig Howley** Ohio University

**Steve Klees** University of Maryland

**Jaekyung Lee** SUNY Buffalo

**Christopher Lubienski** University of Illinois,  
Urbana-Champaign

**Sarah Lubienski** University of Illinois, Urbana-  
Champaign

**Samuel R. Lucas** University of California, Berkeley

**Maria Martinez-Coslo** University of Texas,  
Arlington

**William Mathis** University of Colorado, Boulder

**Tristan McCowan** Institute of Education, London

**Michele S. Moses** University of Colorado, Boulder

**Julianne Moss** Deakin University

**Sharon Nichols** University of Texas, San Antonio

**Noga O'Connor** University of Iowa

**João Paraskveva** University of Massachusetts,  
Dartmouth

**Laurence Parker** University of Utah

**Susan L. Robertson** Bristol University

**John Rogers** University of California, Los Angeles

**A. G. Rud** Washington State University

**Felicia C. Sanders** Institute of Education Sciences

**Janelle Scott** University of California, Berkeley

**Kimberly Scott** Arizona State University

**Dorothy Shipps** Baruch College/CUNY

**Maria Teresa Tatto** Michigan State University

**Larisa Warhol** Arizona State University

**Cally Waite** Social Science Research Council

**John Weathers** University of Colorado, Colorado  
Springs

**Kevin Welner** University of Colorado, Boulder

**Ed Wiley** University of Colorado, Boulder

**Terrence G. Wiley** Center for Applied Linguistics

**John Willinsky** Stanford University

**Kyo Yamashiro** Los Angeles Education Research  
Institute

arquivos analíticos de políticas educativas  
conselho editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Associados: **Rosa Maria Bueno Fisher** e **Luis A. Gandin**  
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

**Dalila Andrade de Oliveira** Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

**Paulo Carrano** Universidade Federal Fluminense, Brasil

**Alicia Maria Catalano de Bonamino** Pontifícia Universidade Católica-Rio, Brasil

**Fabiana de Amorim Marcello** Universidade Luterana do Brasil, Canoas, Brasil

**Alexandre Fernandez Vaz** Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

**Gaudêncio Frigotto** Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

**Alfredo M Gomes** Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

**Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva** Universidade Federal de São Carlos, Brasil

**Nadja Herman** Pontifícia Universidade Católica – Rio Grande do Sul, Brasil

**José Machado Pais** Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal

**Wenceslao Machado de Oliveira Jr.** Universidade Estadual de Campinas, Brasil

**Jefferson Mainardes** Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

**Luciano Mendes de Faria Filho** Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

**Lia Raquel Moreira Oliveira** Universidade do Minho, Portugal

**Belmira Oliveira Bueno** Universidade de São Paulo, Brasil

**António Teodoro** Universidade Lusófona, Portugal

**Pia L. Wong** California State University Sacramento, U.S.A

**Sandra Regina Sales** Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Elba Siqueira Sá Barreto** Fundação Carlos Chagas, Brasil

**Manuela Terrasêca** Universidade do Porto, Portugal

**Robert Verhine** Universidade Federal da Bahia, Brasil

**Antônio A. S. Zuin** University of York