

Plan Fines en el Gran Buenos Aires (2012-2019)

El caso de Lanús



Fernando Parés

Universidad de Buenos Aires - Dirección General de Cultura y Educación

Introducción

El Plan de Finalización de Estudios Secundarios para Educación de Jóvenes y Adultos, en sus dos etapas, se lanzó entre el 2008 y 2009 en la provincia de Buenos Aires con el objetivo de garantizar la educación secundaria obligatoria a toda la población de jóvenes y adultos mayores de 18 años a nivel nacional¹. El aumento de la obligatoriedad escolar sancionado por la Ley de Educación Nacional y lo dispuesto en el artículo 138° que habilitó la creación de “programas a término destinados a garantizar la erradicación del analfabetismo y el cumplimiento de la educación obligatoria para mayores de dieciocho (18) años”² impulsó claramente la modalidad de jóvenes y adultos, en general, y la creación de programas como el que esta tesis propone examinar, en particular.

En efecto, el Fines se implementa como una manera de inserción territorial del Estado en barrios donde el alcance de la escuela media no se consideraría suficiente. Los estudiantes potencialmente elegibles cuentan con trayectorias trucas o fragmentadas y son los nuevos destinatarios de la demanda de cumplimiento de la obligatoriedad. El plan ofrece una modalidad de cursada accesible para jóvenes y adultos con responsabilidades familiares o laborales. A la vista de estas definiciones, que son las que sostiene el discurso oficial que inauguró el programa, resulta necesario analizar en términos normativos cómo se desarrolla el Plan. Este artículo se focaliza en el examen del Plan Fines en Lanús, provincia de Buenos Aires, entre el 2012 y el 2019 desde una perspectiva crítica. Esta etapa es considerada la de mayor amplitud de la modalidad y abarca dos gestiones provinciales de diferente signo político. Asimismo, me propongo analizar, con mayor detalle, la forma de implantación de la modalidad, sedes y concursos de antecedentes del partido. Si bien se trata de un estudio de caso en el marco de los trabajos sobre historia reciente, consideramos que el artículo ilumina un cuadro de situación que bien puede ser extensivo a toda la provincia. Señalamos, además, que fue precisamente en la provincia de Buenos Aires donde mayor extensión tuvo esta modalidad y donde se desplegó una lucha para el respeto a los derechos docentes inscriptos en el Estatuto Docente.

¹ García Daniel Alejandro Didáctica y pedagogía de la Educación Secundaria de jóvenes y adultos, Buenos Aires, NOVEDUC, 2019 pág 49

² Ley de Educación Nacional (2006). Art 138

Lanús, un territorio bonaerense bajo estudio

Se selecciona el distrito de Lanús ya que, por un lado, el Plan Fines adquirió formas organizativas de acuerdo con la normativa provincial de forma temprana. Representa un distrito representativo de la Provincia de Buenos Aires en cantidad de población, matrícula de adultos y cantidad de sedes del Plan Fines.

El artículo, por lo tanto, se divide en un esbozo de la historia del distrito, su relación con la Región Educativa N° 2 de la provincia de Buenos Aires, un análisis cuantitativo de las sedes del distrito, perfil de los estudiantes asistentes y la presentación de cinco casos testigo.

Breve historia contemporánea de Lanús

El municipio de Lanús fue fundado en 1944 en tierras cedidas por el municipio de Avellaneda bajo el nombre de 4 de junio. Se encuentra emplazado en el primer cordón de la zona sur de la región metropolitana del conurbano bonaerense. El surgimiento del partido al calor del ascenso de la presidencia de Perón y de Mercante a la gobernación determinará sus fidelidades político-partidarias de ahí en más. La zona de Lanús constituiría uno de los bastiones históricos del peronismo hasta fines de 2015.

El distrito tiene una larga tradición industrial, pero ya desde 1979 se impulsó la erradicación de muchas fábricas en el conurbano y, en 1984, el número de establecimientos y de ocupación industrial se redujeron, por primera vez, en el Gran Buenos Aires siendo casos extremos de ello las zonas de Avellaneda y Lanús. Este distrito integró una de las áreas a que más sufrió la “descentralización” de la actividad manufacturera: con ella, se perdieron más del 20 % de los obreros en estos años. Lanús se ubicó entre los partidos más castigados por la desocupación.

Entre 2003 y 2006, se recuperó capacidad ociosa y algo de empleo de la mano del crecimiento de la industria manufacturera, cuya presencia, como dijimos, viene de larga data en el aglomerado y particularmente en el primer cordón, destacándose la industria textil y en segundo lugar la sidero-metalmecánica. No obstante, dentro del Producto Bruto Geográfico en 2003, en el rubro enseñanza, con un 3,39 % del PBG, el distrito ocupó el decimosexto lugar provincial; por lo que no estamos hablando de uno de los sistemas escolares más importantes en relación con el lugar que sí ocupa su economía en el conurbano.

Lanús como parte de la Región Educativa 2

Como dijimos, según el censo de 2010, el municipio tiene una población total de 459.263 habitantes distribuidos en 149.594 hogares, lo que lo sitúa como la sexta unidad más poblada del conurbano. Con una superficie de 48,35 km² es el partido más densamente poblado de la provincia. En el Censo de 2010 presentaba un 5% de hogares con necesidades insatisfechas, sólo superado por Ituzaingó, Tres de Febrero, San Isidro, Morón y Vicente López. Respecto a las estructuras de edades de la población, cuenta con un porcentaje menor de niños, niñas y adolescentes; una proporción promedio de población en edad activa y una mayor proporción de adultos mayores respecto al resto de municipios del conurbano.³ Esta pirámide poblacional coincide con lo descrito sobre el peso de la educación en el conjunto del gasto y de la economía.

³ Kessler, Gabriel *Historia de la Provincia de Buenos Aires: El Gran Buenos Aires* tomo 6, CABA, Edhasa, 2015 p. 266.

En lo que refiere a las características socioeducativas de la Región 2 que Lanús integra junto a Avellaneda y Lomas De Zamora, como se dijo más arriba.

El predominio estatal es claro en lo que refiere al nivel secundario bajo examen: la gestión estatal administra el 63,6% de la matrícula total. Por otra parte, en lo referido al peso de cada una de las modalidades, si bien el predominio de la educación común resulta abrumador (91%), el segundo lugar en importancia lo ocupa la modalidad de jóvenes y adultos, con un 6% de la matrícula con predominio casi exclusivo del sector público.

Si colocamos la lupa sobre el nivel secundario, se halla que sobre la tasa de no promovidos en el distrito los que salieron de la escuela sin pase y los que no finalizaron el nivel es la base material de alumnos que luego transitará hacia la EPJA tradicional primero y Fines 2, después. Siendo estos los rasgos generales, veamos más detenidamente la situación del Fines en el distrito en lo que refiere al despliegue de sus sedes.

Las sedes del plan Fines 2 en el distrito

Se debe destacar que uno de los principales problemas que debe afrontar el investigador a la hora de examinar el programa es la ausencia de información oficial sistemática al respecto⁴.

No obstante, de los escasos datos de matrícula desagregada, sí puede afirmarse que para los años 2013 y 2014 la matrícula del Fines constituye entre un 70 y 75% de la matrícula de adultos mientras que para el 2017 cae al 25%, lo que, entendemos, remite a la demora en la matriculación y a subregistros⁵.

Otro tanto ocurre con la cantidad de sus establecimientos. A partir de esos números, resulta evidencia la magnitud de las sedes Plan Fines en relación a la modalidad de adultos que logran superarla en un 20% en cantidad aún el “peor” año tal como es 2017 mientras que para 2013 y 2014 prácticamente duplican su volumen. Veamos entonces con más detalle qué sabemos de las sedes a partir de la reconstrucción realizada a partir de los datos dispersos que circulan a través de la SAD, de blogs, y de la recorrida por el territorio.

La cantidad de sedes de Plan Fines en el distrito surgen en 2009 y tienen un crecimiento exponencial en 2013; un año más tarde, en 2014, parece ralentizarse su crecimiento, imagen que prima en medio de una escasez de datos para el distrito en los años posteriores⁶.

En 2009 se registran sedes solo en escuelas y en total son 6: 4 en escuelas medias y 2 en escuelas técnicas. Si las ubicamos por zonas, se encontraban 3 en Lanús Oeste, 1 en Lanús Este, 1 en Monte Chingolo y 1 en Valentín Alsina.⁷ Dos años más tarde, en 2011, los números señalan ya 19 sedes con 657 estudiantes; para 2013, tal como muestra el gráfico de más arriba, hablamos de 94 sedes con 4.188 estudiantes y, un año más tarde,

4 Matrícula por modalidad: media común, adultos, formación profesional y Plan Fines, 2013-2019.

Elaboración propia en base a <https://fines2-lanus.webnode.com.ar/> (consultado el 01/08/2020)

5 Establecimientos educativos modalidad común, formación profesional, adultos y Plan Fines. Años: 2013, 2014 y 2017. Elaboración propia en base a <https://fines2-lanus.webnode.com.ar/> (consultado el 01/08/2020)

6 Ministerio de Educación: *Investigación Evaluativa del Plan Fines 2*, Serie de documentos de investigación 2, Buenos Aires, UNIPE, 2018, p. 26.

7 Dirección General de Cultura y Educación: *Sedes Fines. 2009*, Buenos Aires, 2009.

en 2014, encontramos 101 sedes con un cálculo proporcional de 4.500 estudiantes.⁸ En 2013, esas 94 sedes registraban 171 comisiones. Siguiendo la complementación de lo que aparecía en el gráfico 4, para 2017 pareciera disminuir la incidencia del Fines en el distrito. En otras fuentes también encontramos que sobre 3 CENS existían 65 sedes del plan con 87 comisiones donde cursaban 1.482 estudiantes y se desempeñaban 143 tutores-docentes.¹⁰

Respecto a establecimientos de educación de Adultos en el distrito, existen 52 establecimientos, siendo de nivel primario 32 y de nivel secundario existen 20 y se mantiene esa cantidad entre 2013 y 2019¹¹.

Para medir la magnitud y el impacto del plan hay que colocar esa expansión en paralelo a la modalidad tradicional. En lo que refiere a la matrícula, en el distrito, para 2013 se registraban 6.024 alumnos; en 2014, 6.141 alumnos; en 2015, 6.156 estudiantes; en 2016, 6.296 alumnos; en 2017, 5.989 alumnos, en 2018, 6.846 matriculados y, finalmente, en 2019, 6.872 estudiantes¹². Estos son los escasos números que presenta la Dirección General de Cultura y Educación y la Dirección de Información Estadística entre 2013 y 2019 como información pública en la web¹³. Aspecto que deja pendiente, el conocer la magnitud del plan en Lanús para los años 2015, 2016, 2018 y 2019. Para el 2017, a nivel nacional, también se comprueba la falta de datos en ese año específico. Un segundo problema se encuentra cuando se busca examinar la cantidad de sedes. Valga señalar que nunca se publicaron con antelación a los actos públicos presenciales, dato llamativo habida cuenta de que los proyectos deberían adecuarse a las sedes hasta 2015.

Asimismo, anualmente se llevan a cabo entregas de medallas y diplomas a los egresados de cada cohorte en un acto escolar en el que participa el jefe comunal; acto en el que se explicita una exigencia de defensa del “proyecto”¹⁴. En el distrito, además, proliferaron articulaciones entre voluntariado universitario y plan Fines. Tal es el ejemplo de la Universidad de Lanús que, desde 2015, desarrolla un proyecto de voluntariado universitario: las “Tutorías Plan Fines” orientadas a que alumnos voluntarios acompañen pedagógicamente a los alumnos de Plan Fines que cursan en las instalaciones de la universidad¹⁵. Esa defensa del proyecto a la que se aludió más arriba se verificó en el marco del cambio de gobierno cuando se promovieron iniciativas de “defensa del Plan Fines” y se publicaron videos con imágenes de las comisiones en las redes sociales. En ese contexto, el 27 de noviembre de 2015, se subieron a YouTube fotos de la comisión 18 H¹⁶ y, el 12 de diciembre de ese año, se publicitó por el mismo

8 Datos extraídos del Gráfico en “Lanús: Egresados del Plan Fines II (07/10/2014) en: <https://www.youtube.com/watch?v=plIdEHDMrVo> visualizado el 29/06/20.

9 “Lugares de sedes 2013” se encuentra el detalle en <https://fines2-lanus.webnode.com.ar/> (consultado el 07/07/2020).

10 Ministerio de Educación: *Investigación Evaluativa del Plan Fines 2*, Serie de documentos de investigación 2, Buenos Aires, UNIPE, 2018, p. 87.

11 Dirección General de Cultura y Educación-Dirección Provincial de Planeamiento: *Mapa Escolar*, disponible en: <http://mapaescolar.abc.gob.ar/mapaescolar/> consultado el 29/06/20.

12 Dirección General de Cultura y Educación-Dirección Provincial de Planeamiento: *Datos e Indicadores*, en: <http://mapaescolar.abc.gob.ar/mapaescolar/> consultado el 29/06/2020.

13 Dirección General de Cultura y Educación-Dirección Provincial de Planeamiento: *Datos e Indicadores*, en: <http://mapaescolar.abc.gob.ar/mapaescolar/> (consultado el 07/07/2020).

14 Acto de egresados 2013 en <https://www.youtube.com/watch?v=tVCbTxFMgl4> se destaca: “tuvieron el derecho a estudiar, pero tienen como obligación defender el Proyecto”- y Acto de egresados 2014 en: <https://www.youtube.com/watch?v=plIdEHDMrVo> (consultado el 06/07/2020).

15 Tutorías Plan Fines en <https://www.youtube.com/watch?v=WakZbupPnmc> (consultado el 06/07/2020).

16 Defensa del Plan Fines en <https://www.youtube.com/watch?v=JEzJlwE8GJI> (consultado el 06/07/2020).

canal el funcionamiento de la sede Hospital Narciso López de Lanús por el Día de la Educación de Adultos, el 27 de noviembre.¹⁷

Concursos de antecedentes (ex actos públicos) para la toma de horas en Plan Fines en Lanús

En casi todos los distritos, el acceso a horas se realizaba a través de previa presentación de CV y proyecto o propuesta pedagógica con los contenidos estipulados en la resolución 6395/95 y la 27/11 para las especializadas. La postulación era abierta para las y los docentes recibidos del Listado Oficial y para estudiantes con un mínimo del 50 % de la carrera docente, aunque si la materia era de difícil cobertura se permitía la flexibilización de esos requisitos. Para postularse a tomar horas necesariamente se debía estar anotado en los llamados y, claro está, haberse aprobado el proyecto, que era lo más importante de la presentación y no descartaba arbitrariedades a la hora de evaluar. Una vez realizadas las postulaciones, se confeccionaban dos listados: uno con docentes con título habilitante con prioridad para tomar horas y otro con estudiantes y profesionales sin trayectoria docente. Finalmente, para las materias de difícil cobertura se abría un listado de emergencia, una vez finalizada la primera semana de los actos públicos¹⁸. La encargada de revisar y puntuar las postulaciones eran las dos inspectoras del distrito en funciones desde el 2012 hasta el 2016. Luego, existía una instancia de publicación de listados y un período de reclamos. Esto diferenciaba al distrito de otros donde no existía esa instancia o, en tal caso, se realizaba una vez iniciado el acto público¹⁹.

Las materias se tomaban por cuatro meses lo que representaba un 30 % del tiempo en relación a las provisionalidades del nivel de adultos²⁰. En este caso puntual, si el docente debía “recuperar” alguna clase perdida o aplazada, el vínculo laboral se prolongaba por más que desde DGCyE se abonara por mes hasta completar las clases requeridas. Esta rigidez formaba parte de una situación particular de Lanús²¹.

En los actos públicos, el mecanismo disciplinador consistía en que, si existía alguna denuncia informal de algún alumno o referente de sede por ausentismo o problemas de otra índole, el docente podía ser excluido del listado o limitado en su cantidad de horas a tomar. A su vez, en Lanús, existía una correlación interna entre título habilitante y materias habilitadas para el dictado lo que dio lugar a que, por ejemplo, a los docentes de Historia no se les permitiera dar Metodología de la Investigación, materia cuya competencia les era habilitada en otros distritos. A la hora de ponderar los puntajes, cualquier antecedente en otras ramas de la docencia, otros niveles educativos u oblea del Listado Oficial o Complementario no tenía validez, sino única y exclusivamente las consideraciones de la Inspección Distrital. Se valoraban cursos internos, pero no otro tipo de cursos; lo que fue la tónica hasta, por lo menos, el 2016.

Desde la reforma del 2017, el acto público comenzó a asemejarse al desarrollado en las otras modalidades y las incongruencias entre los distritos tendieron a desaparecer. Por un lado, porque se empezó a utilizar una oblea particular de la rama confeccionada por el Tribunal Descentralizado, similar a la oblea del resto de las modalidades. Por

17 Sede Hospital Narciso López en <https://www.youtube.com/watch?v=RgsAmNjzegM> (consultado el 06/07/2020).

18 Resolución 444/12 (DGCYE)

19 Observación actos públicos (marzo y agosto de 2015)

20 Viego, Valentina “*Políticas públicas para la terminalidad educativa. El caso del Plan Fines en Argentina*” en Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Vol 23 n° 1, Arizona, Arizona State University, 2015 pág 8

21 Entrevista con docente de la modalidad

otro lado, esa oblea se renovaba año a año. En simultáneo, se estableció el aumento de la carga horaria en una hora cátedra y se normativizaron las correlatividades²². Finalmente, la participación de la SAD se hizo más constante, aunque todavía la presencia hegemónica de las inspectoras en los actos públicos mantuvo relevancia estableciendo la pauta de que quienes renunciaban o eran cesados de alguna comisión pasaran al final del listado 1 (en Lanús en particular) automáticamente.

Esta serie de modificaciones, en el caso de Lanús, provocó un mínimo cambio en el plantel docente que fue resultó en más deserciones debido a la modalidad especialmente “opresiva” de la supervisión en el distrito. Lo positivo que sí se produjo fueron algunas variaciones en el orden de mérito de los postulantes que permanecieron trabajando o aspirando a trabajar en el sector. También resulta de relevancia destacar los bajos puntajes con los que se estableció el comienzo de la toma tomar horas, en el orden de 46 puntos, cuando en los actos iniciales de las otras modalidades el techo siempre suele arrancar en 63 puntos²³. En Lanús se mantuvo lo normado, en los actos públicos, la necesidad de la toma de posesión, división en la que Lanús fue pionera ya en 2012 y que sobrevivió a las sucesivas reformas. Igual cuadro hallamos en relación a la firma del “contrato de designación”. A su vez, se preservó la obligación de cumplir las 18 clases sin cese por inasistencias como en otros distritos pero sí con el “compromiso firmado” de recuperar las ausencias/faltas.

Conclusión

Hasta aquí, como territorio bajo estudio, se analizaron las características del partido de Lanús, localizado en la zona sur del GBA. Se lo definió como un distrito bastión del peronismo desde 1944 que cuenta con una larga tradición industrial y una gran densidad poblacional. Sin embargo, se señaló que actualmente se encuentra en un estancamiento demográfico y posee una población relativamente envejecida con alta proporción de población en edad activa. A su vez, en términos educativos, se presenta un alto porcentaje de estudiantes de sectores obreros y desocupados que no logran egresar del nivel medio, sujetos que constituyen la matrícula del Plan Fines. También se verificó la existencia de un sector docente que recién inicia su carrera y que demanda integrar las “tutorías” u horas que ofrece el plan en diferentes condiciones laborales a las estipuladas en el Estatuto Docente de la provincia de Buenos Aires. Finalmente se manifiesta la existencia de un número superior de sedes que participan de esta modalidad respecto a las escuelas de adultos “tradicionales”. Estas sedes pueden ser locales sindicales, espacios de ONG o iglesias que cuentan, en la mayor parte de los casos, con recursos y una infraestructura más limitada que los establecimientos escolares “oficiales”.

Como territorio bajo estudio se analizaron las características del partido de Lanús, localizado en la zona sur del GBA. En términos educativos, se presenta un alto porcentaje de estudiantes de sectores obreros y desocupados que no logran promover el nivel medio y que, una parte de ellos, conforma la matrícula del Plan Fines. Finalmente se manifiesta la existencia de un número superior de sedes que participan de esta modalidad respecto a las escuelas de adultos “tradicionales”. Estas sedes pueden ser locales sindicales, espacios de ONG o iglesias que cuentan, en la mayor parte de los casos, con recurso y una infraestructura más limitada que los establecimientos escolares “oficiales”.

²² Resolución 713/17 (DGCyE)

²³ Observación actos públicos (agosto 2018 y marzo 2019)

Bibliografía

- » García Daniel Alejandro Didáctica y pedagogía de la Educación Secundaria de jóvenes y adultos, Buenos Aires, NOVEDUC, 2019
- » Kessler, Gabriel Historia de la Provincia de Buenos Aires: El Gran Buenos Aires tomo 6, CABA, Edhasa, 2015
- » Ministerio de Educación: Investigación Evaluativa del Plan Fines 2, Serie de documentos de investigación 2, Buenos Aires, UNIPE, 2018
- » Viego, Valentina “Políticas públicas para la terminalidad educativa. El caso del Plan Fines en Argentina” en Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Vol 23 nº 1, Arizona, Arizona State University, 2015

Fuentes

- » Ley de Educación Nacional (2006)
- » Matrícula por modalidad: media común, adultos, formación profesional y Plan Fines, 2013-2019. Elaboración propia en base a <https://fines2-lanus.webnode.com.ar/> (consultado el 01/08/2020)
- » Establecimientos educativos modalidad común, formación profesional, adultos y Plan Fines. Años: 2013, 2014 y 2017. Elaboración propia en base a <https://fines2-lanus.webnode.com.ar/> (consultado el 01/08/2020)
- » Dirección General de Cultura y Educación: Sedes Fines. 2009, Buenos Aires, 2009.
- » “Lugares de sedes 2013” en <https://fines2-lanus.webnode.com.ar/> (consultado el 07/07/2020).
- » Dirección General de Cultura y Educación-Dirección Provincial de Planeamiento: Mapa Escolar, disponible en: <http://mapaescolar.abc.gob.ar/> consultado el 29/06/20.
- » Observación actos públicos (marzo y agosto de 2015)
- » Entrevista con docente de la modalidad (agosto 2020)
- » Resolución 444/12 (DGCyE)
- » Resolución 713/17 (DGCyE)
- » Observación actos públicos (agosto 2018 y marzo 2019)
- » “Lanús: Egresados del Plan Fines II (07/10/2014) en: <https://www.youtube.com/watch?v=plIdEHDMrVo> visualizado el 29/06/20.
- » Acto de egresados 2013 en <https://www.youtube.com/watch?v=tVCbTxFMgl4> se destaca: “tuvieron el derecho a estudiar, pero tienen como obligación defender el Proyecto”
- » Acto de egresados 2014 en: <https://www.youtube.com/watch?v=plIdEHDMrVo> (consultado el 06/07/2020).
- » Tutorías Plan Fines en <https://www.youtube.com/watch?v=WakZbupPnmc> (consultado el 06/07/2020).

- » Defensa del Plan Fines en <https://www.youtube.com/watch?v=JEzJlwE8GJI> (consultado el 06/07/2020).
- » Sede Hospital Narciso López en <https://www.youtube.com/watch?v=Rg5AmNjzegM> (consultado el 06/07/2020).-Resolución 444/12 (DGCE)