

Artículo Sobre Sociología de la Educación

Análisis de políticas educativas destinadas a la población mayor de 18 años. Mendoza, Argentina (2007-2015)

Analysis of educational policies for the population over 18 years of age. Mendoza, Argentina (2007-2015).

Erica Lis Melonari

la autora es licenciada en sociología, docente de la Universidad del Aconcagua y del Instituto de Educación Superior 9-023 y forma parte de los equipos profesionales de la DOAITE (DGE). Actualmente se encuentra cursando el doctorado en Ciencias Sociales (UNCuyo), la diplomatura en Constructivismo y educación (FLACSO) y el profesorado universitario para profesionales (Universidad Maza). Ha dirigido proyectos de investigación en la Universidad Aconcagua y pertenece a un grupo de investigación de la UNCuyo. Investiga sobre temas relacionados a educación superior y educación de jóvenes y adultos.



María Angelina Maselli

la autora es licenciada en sociología, docente de la Universidad Nacional de Cuyo, Universidad del Aconcagua y forma parte de los equipos profesionales de la DOAITE (DGE). Ha finalizado el cursado de la maestría en Psicología Social en la Facultad de Filosofía y Letras (UNCuyo) Actualmente se encuentra cursando el doctorado en Ciencias Sociales (UNCuyo). Ha dirigido proyectos de investigación en la Universidad Aconcagua y en la UNCuyo, pertenece a un grupo de investigación de la UNCuyo. Investiga sobre temas relacionados a educación superior y educación de jóvenes y adultos.



Palabras clave: políticas educativas; jóvenes y adultos; educación superior; normativa

Keywords: *educational policies, young and adults, higher education, normative.*

Dirección electrónica: ericamelonari@uda.edu.ar; angelina.maselli@fce.uncu.edu.ar

Resumen

Este artículo pretende producir conocimiento desde el campo de la sociología de la educación sobre políticas educativas destinadas a población mayor de 18 años, 2007-2015, provincia de Mendoza, Argentina. Los objetivos son: a) Describir y analizar el comportamiento de las principales variables educativas del nivel secundario de jóvenes y adultos (JyA) y de educación superior terciaria, y b) Recopilar y analizar los principales lineamientos de política educativa provincial y nacional vinculadas a la población estudiada.

El estudio combina aspectos cuantitativo y cualitativo. Algunos de los resultados que se analizan son: a) los establecimientos, matrículas y secciones de JyA y superior presentan un crecimiento que oscila entre 4 y 8%, a excepción del fuerte crecimiento de la matrícula del nivel superior; se observa también crecimiento en car-

gos y horas cátedras docente: 34% en JyA y 25% en superior; y b) se experimentó un proceso de actualización del cuerpo normativo nacional y provincial.

Abstract

This article aims to enhance scientific knowledge, from the field of educational sociology, on education policies for the population over 18, from 2007 to 2015, Mendoza, Republic of Argentina. The objectives of this paper are a) to describe and analyze the behavior of the main educational variables of young and adult secondary education (known as JyA, in Spanish) and tertiary higher education, and b) to gather data and to analyze the main guidelines of provincial and national education policies, in relation to the study population.

The study combines both quantitative and qualitative approaches. The following conclusions can be drawn: a) establishments, enrollment and sections of JyA and tertiary education rates witnessed an increase from 4% to 8% except for enrollment in higher education; teaching positions and hours also increased: 34% in JyA and 25% in higher education; and b) the national and provincial body of regulations was updated.

Introducción

Este trabajo busca contribuir al conocimiento del sistema educativo y las políticas educativas de la provincia de Mendoza, Argentina. Se centra en la educación secundaria de la modalidad de jóvenes y adultos (JyA) y en la educación superior terciaria destinada a la población mayor de 18 años. El período que se analiza corresponde a los años 2007-2015. A nivel nacional existió una continuidad en la gestión de gobierno, a nivel provincial tuvieron lugar dos gestiones que representaban al mismo partido político, con diferencias en la conformación de sus equipos de trabajo.

Haciendo un recorrido histórico en relación con las políticas educativas en Argentina, la década del 90 se caracterizó por la implementación de políticas focalizadas compensatorias que proponían «compensar las desigualdades de origen de los estudiantes concentrando los recursos en la <población objetivo>: los más pobres entre los pobres» (Feldfeber y Gluz, 2011: 343).

La **Ley Federal de Educación** (LFE) 24.195/1993 significó la modificación de distintos aspectos educativos en el país: transferencia de servicios educativos de la Nación a las provincias; a nivel curricular, producción de contenidos básicos comunes para todos los niveles del sistema escolar; reestructuración de la estructura de los sistemas escolares provinciales para adecuarse al esquema de Educación General Básica/Educación Polimodal; reconversión de la educación técnica en una modalidad del ciclo Polimodal; y se sometió a los institutos de formación docente a procesos de acreditación en los que se les exigía condiciones que las políticas no contribuían a generar (Terigi, 2016).

A partir del año 2003, la legislación constituyó el instrumento privilegiado para orientar las políticas educativas. En un segundo momento, en el año 2006, la derogación de la LFE y la sanción de una nueva Ley Nacional de Educación (LEN) constituyeron un punto de quiebre relevante en materia educativa respecto a los '90 (Feldfeber y Gluz, 2011).

En este contexto, en el período de estudio, existió una democratización en el acceso a la educación en los sectores más relegados social y económicamente. El nivel secundario de JyA recibió estudiantes que no habían podido finalizar sus estudios en los tiempos previstos por el sistema. De manera similar, ingresaron al nivel superior terciario estudiantes que tradicionalmente no podían acceder a estudios universitarios. Para dar cuenta de estos procesos, el trabajo analiza el comportamiento de las principales variables educativas del nivel secundario de JyA y del nivel superior terciario.

En el año 2010 los jefes de estado de la región acordaron y firmaron un conjunto de metas y objetivos llamados Metas Educativas 2021 «La educación que queremos para la generación de los bicentenarios», considerando que a partir de 2010 la mayoría de los países celebraba 200 años desde la promulgación de su independencia política. La OEI tuvo la responsabilidad de liderar ese proceso (OEI, 2010). Esta investigación considera que la formulación de metas educativas apunta a transformaciones sociales que hacen posible un acceso más igualitario a la educación.

Teniendo en cuenta las metas educativas 2021 de la OEI, los principales interrogantes del trabajo son: ¿Cómo fue el comportamiento de la matrícula, cantidad de establecimientos, horas cátedras y cargos docentes, de gestión pública y privada, de la provincia de Mendoza durante los años 2007-2015? Para poder analizar y relacionar los comportamientos de las variables mencionadas es fundamental reconocer: ¿Cuáles fueron los principales lineamientos de la política educativa provincial y nacional vinculadas a la población en estudio? ¿Qué establecieron las resoluciones del Consejo Federal de Educación para la modalidad y nivel analizados? ¿Cuáles fueron las principales normativas provinciales que incidieron en dichas variables?

Siguiendo los interrogantes planteados, el objetivo general del artículo es contribuir al conocimiento del sistema y las políticas educativas destinadas a la población mayor de 18 años, fundamentalmente en educación secundaria de JyA y educación superior terciaria en Mendoza, Argentina, entre los años 2007-2015. Los objetivos específicos son: a) Describir y analizar el comportamiento de las principales variables educativas del nivel secundario de JyA y de educación superior terciaria. b) Recopilar y analizar los principales lineamientos de política educativa provincial y nacional vinculadas a la población estudiada. Para el análisis de las principales variables y políticas educativas, se toma como referencia las metas educativas 2021 y se construyen dimensiones de análisis ajustadas a los objetivos del trabajo: acceso y cobertura, estudiantes, relación de la educación con la sociedad, financiamiento educativo y docentes.

Marco teórico

En América Latina la configuración histórica del Estado en los distintos períodos ha adjudicado funciones diversas al sistema educativo y en torno a ellas han concebido sus estrategias de articulación con la sociedad, así es posible pensar la relación entre Estado, sociedad y educación. La educación como «conjunto de prácticas e instituciones que tienen objetivos específicos de aprendizaje, es una dimensión fundamental de las sociedades contemporáneas». Siguiendo a Tenti Fanfani (2013) hay pocas instituciones tan masivas y extendidas en el territorio de los estados-nación modernos. La escuela es un asunto de Estado, una dimensión importante de lo que se denominan las políticas públicas, es decir, «las intervenciones sistemáticas del Estado en diversas dimensiones de la vida social» (p.9-10). También entendido como «el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritario» (Tamayo Sáez 1997:2).

En Argentina, cada modelo económico- político puso en marcha un proyecto educativo (Tedesco, 1993). A partir de 1880 los diferentes modelos de acumulación: modelo agroexportador, modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y modelo aperturista, se correspondieron con determinadas políticas de Estado que asignaron a la escuela diferentes funciones (Romagnoli, Cortese y otros, 2010).

En 1880 se puso en marcha un proceso de organización e institucionalización nacional que brindó a los sectores dominantes las condiciones necesarias para iniciar una nueva estructura económica basada en la propiedad latifundista. El modelo agroexportador, en la Argentina, inició alrededor de 1880 y concluye aproximadamente en el año 1929, cuando se produce una de las crisis mundiales del capitalismo. Políticamente se instaló el proyecto liberal que buscó la constitución del Estado Nación; se asignó a la escuela la función política de formar al ciudadano y homogeneizar culturalmente a la población (Zysman, 2016).

A partir de 1930, siguiendo a Romagnoli (2010) dentro de esta etapa se encuentran tres subperíodos: conservador dirigista (1930 – 1945), redistribucionista (1946 – 1957) y concentrador (1958 – 1975). Si bien cada uno de estos subperíodos posee características específicas se destaca que la política educativa, durante toda la época, fue principalmente económica: formar trabajadores calificados para la industria.

El Golpe de Estado realizado por las Fuerzas Armadas en el año 1976, redefine el modelo de acumulación denominado aperturista. Este proceso encara una reforma financiera que abrirá camino a la posterior concreción de políticas neoconservadoras y neoliberales que dejarán consecuencias en la industria nacional y aumentarán el endeudamiento externo.

Este modelo neoliberal instaurado por la dictadura militar a mediados de los años setenta, profundizado durante la década de los ochenta y consolidado en los noventa tuvo su impacto en el ámbito educativo. La **Ley Federal de Educación** (LFE) (1993) produjo: descentralización del sistema educativo, reducción del gasto público en educación, políticas focalizadas, un acceso diferenciado a la educación según el nivel socioeconómico de los estudiantes y deterioro en la calidad de los servicios educativos. Es importante mencionar que esta ley amplió la obligatoriedad de la educación básica, incorporó la sala de 5 años hasta los 14 años bajo una nueva modalidad: educación general básica y polimodal (Steimberg, 2015).

En el año 2006 se derogó la LFE y se reemplazó por la Ley de Educación Nacional 26.206 (LEN). Este marco legal para la educación abrió la posibilidad de alentar nuevas etapas para la política educativa. Estas modificaciones constituyeron la clave para consolidar un sistema educativo que favorezca la ampliación de oportunidades educativas de los sectores más desfavorecidos y fortalezca la integración social ante las desiguales condiciones de vida (Veleda, Rivas y Mezzadra, 2011).

La LEN propone la homogeneización de todo el sistema educativo nacional y establece la obligatoriedad de la escuela secundaria. Se acuerda con Feldfeber y Gluz (2011) cuando explican respecto de la LEN: «El primer aspecto a destacar es la conceptualización de la educación como bien público y como derecho social y la centralidad del Estado en la garantía de este derecho. Estos principios se yuxtaponen con la formulación de la educación como un derecho personal y con el rol de la familia como agente natural y primario de la educación tal como lo establecía la LFE de 1993» (p. 347).

La instalación de la educación como derecho y las políticas de obligatoriedad planteadas por la LEN generaron, como se mencionó, la universalización y democratización de la educación y pusieron al Estado como garante de su implementación. Este proceso permitió que Argentina se encuentre entre los países con más altas tasas de cobertura de la región. La política educativa combinó: incremento de la inversión, políticas orientadas a derechos y programas sociales que impactaron en la asistencia escolar. Posibilitar el acceso a la educación es imprescindible, no obstante, garantizar el pasaje y egreso que posibiliten en los/as estudiantes los saberes necesarios para el ejercicio de una ciudadanía responsable es un desafío más complejo (Duro, 2015).

Con el fin de alcanzar una educación de calidad para todos, en el año 2010 los países iberoamericanos tuvieron la voluntad de acordar metas educativas comunes. La OEI tuvo la responsabilidad de liderar ese proceso. El acuerdo establece:

Fortalecer las políticas educativas y culturales, tendientes a asegurar el derecho a la educación de calidad desde la primera infancia, la cobertura universal y gratuita de la primaria y secundaria y a mejorar las condiciones de vida y las oportunidades reales de las y los jóvenes, que permitan su crecimiento integral para lograr mayores niveles de inclusión y desarrollo social en nuestros países y avanzar en la consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, en el marco de las Metas Educativas 2021 (OEI, 2010: 26).

Así, en el año 2010 los jefes de Estado acordaron y firmaron un conjunto de metas y objetivos llamados Metas Educativas 2021 «La educación que queremos para la generación de los bicentenarios».

Esta investigación considera que el acuerdo establecido y la consecuente formulación de metas educativas apuntan a transformaciones sociales que hacen posible una educación más justa y consecuentemente de mayor equidad social y cultural. Es decir, la educación como derecho, teniendo en cuenta los acuerdos nacionales e internacionales, los marcos legales nacionales y provinciales respecto de las metas de política educativa.

Cada meta quedó asociada a un indicador de logro que permite monitorear y medir su punto de partida y sus avances. Según el documento final publicado por la OEI (2010), las metas son:

- 1: reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora.
- 2: lograr la igualdad educativa y superar toda forma de discriminación en la educación.
- 3: aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo.
- 4: universalizar la educación primaria y la secundaria básica y ampliar el acceso a la educación secundaria superior.
- 5: mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar.
- 6: favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico-profesional (ETP).
- 7: ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.
- 8: fortalecer la profesión docente.
- 9: ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica.
- 10: invertir más e invertir mejor.
- 11: evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos y del proyecto «Metas educativas 2021».

Tomando como referencia estas metas se construyen dimensiones de análisis ajustadas a los objetivos del trabajo. Las dimensiones que se trabajan en el análisis de las políticas educativas son: acceso y cobertura, estudiantes, relación de la educación con la sociedad, financiamiento educativo y docentes.

Metodología

En esta investigación se trabaja desde los enfoques cuantitativo y cualitativo, el estudio es descriptivo y el diseño es no experimental. Dadas las problemáticas estudiadas, se plantean dos hipótesis que guían el trabajo (Ynoub, 2015).

Hipótesis 1

Las principales variables en estudio para la educación secundaria de JyA y educación superior terciaria: matrícula, horas cátedras y cargos asignados a docentes, establecimientos y secciones reflejan un crecimiento progresivo en el período analizado.

Para el tratamiento de esta primera hipótesis de tipo descriptiva, se trabaja con datos estadísticos correspondientes a las principales variables del período 2007-2015. Los datos fueron proporcionados por la Subdirección de Estadística de la **Dirección General de Escuelas (DGE)**, obtenidos mediante el Relevamiento Anual que realiza la **Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa (DINIECE)** en todo el territorio nacional que son sistematizados por las Unidades de Estadística Educativa de cada provincia. Se presenta la evolución de las variables de matrícula, horas cátedra, cargos docentes, establecimientos y secciones.

Hipótesis 2

En el marco de la Ley de Educación Nacional, las Resoluciones del Consejo Federal de Educación del período

analizado, constituyeron las bases de los principales lineamientos de la política educativa provincial para la población mayor a 18 años.

Para esta hipótesis, también de tipo descriptiva, se analizan los principales documentos normativos del período de estudio: a nivel nacional las resoluciones del Consejo Federal de Educación y a nivel provincial las resoluciones emitidas por las Direcciones de Educación de Jóvenes y Adultos y Educación Superior Terciaria de la DGE.

Dimensiones para el análisis

Las dimensiones que se trabajan en el análisis de las políticas educativas son:

- en la hipótesis 1 se trabaja las dimensiones acceso y cobertura y docentes;
- en la hipótesis 2 se analiza la normativa con las dimensiones de acceso y cobertura, estudiantes, relación de la educación con la sociedad, financiamiento educativo y docentes.

Resultados

En primer término, se presentan los resultados vinculados a la evolución de las principales variables de la modalidad y nivel bajo estudio. Posteriormente, se desarrolla el análisis de la normativa.

Análisis de acceso, cobertura y docencia

En este apartado se analizan las dimensiones de acceso - cobertura y docencia desde el aporte de las estadísticas oficiales construidas en el marco del Operativo de Relevamiento Anual coordinado por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Para la dimensión acceso – cobertura se analiza: evolución de establecimientos, matrículas y secciones para los sectores en estudio. En el caso de la dimensión docencia se analiza la evolución de los cargos docentes y horas cátedra.

Tabla 1

Evolución de las principales variables de la Modalidad Jóvenes y Adultos – Nivel Secundario, desde el año 2007 hasta el 2015.

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ESTABLECIMIENTOS	Estatal	100	101	106	100	101	106	107	108	107
	Privado	6	5	9	6	5	9	9	11	7
	Total	106	106	115	106	106	115	116	119	114
MATRÍCULA	Estatal	21.101	22.300	22.514	21.101	22.300	22.514	21.911	22.164	21.928
	Privado	871	690	714	871	690	714	698	1.530	865
	Total	21.972	22.990	23.228	21.972	22.990	23.228	22.609	23.694	22.793
SECCIONES/ DIVISIONES	Estatal	729	826	896	729	826	896	911	946	971
	Privado	37	31	32	37	31	32	30	35	27
	Total	766	857	928	766	857	928	941	981	998
CARGOS DOCENTES	Estatal	455	526	567	455	526	567	700	694	590
	Privado	26	26	28	26	26	28	26	28	25
	Total	481	552	595	481	552	595	726	722	615
HORAS CÁTEDRA	Estatal	20.431	23.038	25.020	20.431	23.038	25.020	26.090	26.971	25.323
	Privado	830	730	780	830	730	780	767	852	707
	Total	21.261	23.768	25.800	21.261	23.768	25.800	26.857	27.823	26.030

Fuente: elaboración propia datos suministrados por la Subdirección de Estadísticas de la DGE, Mendoza.

En la dimensión acceso y cobertura el crecimiento de la variable establecimientos es del 8%, matrícula 4% y secciones el 30%.

Mientras que la dimensión docencia para el nivel secundario de JyA presenta un crecimiento importante: 28% de cargos docentes y 22% para las horas cátedra.

Tabla 2

Evolución de las principales variables de Nivel Superior, desde el año 2007 hasta el 2015.

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ESTABLECIMIENTOS	Estatal	25	25	30	30	33	32	33	33	26
	Privado	49	43	44	44	53	52	51	50	52
	Total	74	68	74	74	86	84	84	83	78
MATRÍCULA	Estatal	17.875	17.555	20.992	22.287	23.468	27.181	30.970	28.875	28.667
	Privado	10.949	10.753	11.483	11.423	11.502	11.177	11.400	11.599	11.502
	Total	28.824	28.308	32.475	33.710	34.970	38.358	42.370	40.474	40.169
CARGOS	Estatal	349	409	414	416	475	479	500	500	470
	Privado	277	241	247	245	343	295	313	415	312
	Total	626	650	661	661	818	774	813	915	782
HORAS CÁTEDRA	Estatal	28.509	31.229	32.820	39.551	43.915	47.631	49.364	55.087	54.972
	Privado	13.508	13.221	15.007	13.594	14.389	12.963	14.260	18.998	19.877
	Total	42.017	44.450	47.827	53.145	58.304	60.594	63.624	74.085	74.849

Fuente: elaboración propia datos suministrados por la Subdirección de Estadísticas de la DGE, Mendoza.

Para la dimensión acceso y cobertura se observa un crecimiento de 5% en los establecimientos de nivel superior. La matrícula evidencia un aumento muy importante del 39%.

Se observa también un crecimiento significativo para la dimensión docencia, tanto en cargos docentes (25%) como en horas cátedra (78%).

En síntesis, en la dimensión acceso y cobertura los crecimientos se encuentran entre 4 y 8%, a excepción del fuerte aumento de la matrícula del nivel superior debido a las políticas de territorialización.

En la dimensión correspondiente a la docencia, es decir vinculada a la capacidad y características de los recursos humanos del sistema educativo, el crecimiento en los cargos y horas cátedras es muy importante: 30% en secundaria de JyA y 25% en nivel superior.

Las matrículas del sistema educativo en general presentan crecimiento desde mediados de la década del '90, en el período en estudio se ve modificada la relación de la cantidad de estudiantes por docentes.

Análisis de la normativa nacional y provincial

La política educativa está atravesada por complejas redes de normas que regulan su funcionamiento -su estructura jurídica-, sus sistemas de jerarquías y los procedimientos que organizan sus rutinas-estructura administrativa-.

En relación con esto, en este apartado se recopilan y analizan los principales lineamientos de política educativa provincial y nacional vinculadas a la población estudiada. También se mencionan las metas educativas 2021 (OEI, 2010) relacionadas con la modalidad de JyA y el nivel terciario.

Normativas que regulan la modalidad de jóvenes y adultos

En los años bajo estudio la **Educación Permanente de JyA** (EPJA) a nivel nacional y jurisdiccional experimentó un proceso de actualización del cuerpo normativo con el fin de transitar progresivamente hacia la aplicación plena de la Ley de Educación Nacional N° 26.206.

Los cambios normativos de la LEN para la educación de JyA, junto con la determinación como una de las once prioridades de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley 25919, 2006) y el impulso para articular la modalidad con la formación profesional que le dio la Ley de Educación Técnico Profesional (Ley 26058, 2005) generaron expectativas en relación con la potencialidad de la modalidad en el nuevo escenario del país (Levy, 2015).

En el año 2008 se constituyó la Mesa Federal de la EPJA en la que se encontraban representados todos los Ministerios de Educación Provinciales, producto de este espacio se elaboraron documentos que establecieron las bases conceptuales de la modalidad (De la Fare, 2014). Estos documentos quedaron aprobados en Resoluciones del Consejo Federal de Educación: 118/10 y 254/15.

Siguiendo el recorrido histórico que realiza la Resolución del Consejo Federal de Educación N° 118/10, se dice que la Ley de Educación Común N° 1.420, del año 1884, es el primer instrumento legal que enmarca las prácticas educativas que se venían realizando en educación de adultos para paliar el analfabetismo y brindar educación a inmigrantes. La misma reconoció a la educación de adultos, pero la equiparó con la educación destinada a niños, con rígidos mecanismos de control propios del nivel primario y homologando sus contenidos, sin vincularlos con los sujetos JyA ni con el contexto socio económico y político. El mismo documento afirma que las políticas que se implementaron a lo largo del S. XX, en general, no favorecieron el reconocimiento de la especificidad y complejidad de la educación de adultos.

En la LFE N° 24.195/1993, la Educación de JyA conservó su carácter compensatorio y quedó destinada a dar respuesta a los JyA que quedaban excluidos de los niveles comunes. Así lo afirma el artículo 11: «El sistema educativo comprende, también, otros regímenes especiales que tienen por finalidad atender las necesidades que no pudieran ser satisfechas por la estructura básica y que exijan ofertas específicas diferenciadas en función de las particularidades o necesidades del educando o del medio».

En cambio, la LEN reconoce a la educación y al conocimiento como derecho personal y social a la vez que un bien público. En artículo 8° sostiene: «la educación brindará las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educando la capacidad de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común». Se reconoce a la modalidad de JyA como enmarcada en la educación permanente, la posiciona ante el desafío de superar las condiciones de remedial y compensatoria. Es decir, la ley modifica el estatuto de régimen especial y la convierte en una de las modalidades del sistema (Sinisi y Montesinos, 2010).

Esta modalidad debe procurar diferentes alternativas que permitan a los JyA completar los niveles obligatorios de escolaridad. En el artículo 46 se define a la modalidad como aquella destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de los niveles de escolaridad obligatorios, así como a brindar educación a lo largo de toda la vida. El sistema educativo asume responsabilidades específicas que tienen como fundamento sustantivo considerar a las personas sujetos de derecho (De la Fare, 2013).

En relación con esto, la meta general educativa séptima de la OEI es ofrecer a todas las personas jóvenes y adultas con mayores desventajas y necesidades, oportunidades de educación a lo largo de toda la vida a través de programas de formación continua (presenciales y a distancia).

Esta restitución del derecho a la educación independientemente de la edad de la persona supera la visión compensadora y se orienta a la construcción participativa del conocimiento a lo largo de toda la vida. En el mismo sentido esta educación debe reconocer la diversidad de su población y la heterogeneidad de cada sujeto.

En este marco en la provincia se diseñó un corpus legal, se destacan las siguientes normativas:

- **Resolución 2324/14:** sobre modalidades y orientaciones de los CENS. Esta resolución establece las modalidades de los centros educativos secundarios y las estructuras curriculares para cada orientación.
- **Resolución 2325/14:** estructura organizativa de jóvenes y adultos. Determina que quienes deban retomar sus estudios -por haber repetido o abandonado en el 1° a 2° Año del Nivel Secundario-, podrán inscribirse a partir de los 16 y hasta los 17 años, en el 1°Ciclo Básico de Nivel Secundario.
- **Resolución 1186/15:** diseño curricular de 1° año ciclo básico.
- **Resolución 2545/15:** diseño curricular de secundaria.

Las últimas dos resoluciones establecen un diseño curricular específico para la modalidad en el marco de las resoluciones del CFE N° 118/10 y N° 254/15.

El currículo de la EPJA ofrece múltiples alternativas en un marco institucional que: reconozca su trayectoria formativa; valore su identidad cultural, étnica y lingüística; acredite saberes y capacidades adquiridas a partir de la experiencia laboral, social, cultural y productiva; considere sus oportunidades y circunstancias concretas para retomar o iniciar su educación formal y sostenerla; contemple su participación y compromiso con diversas organizaciones de la sociedad y garantice la construcción de un conocimiento de calidad académica para un desempeño protagónico social, laboral y cultural.

- **Resolución 2688/15:** régimen de evaluación del nivel secundario de JyA. La opción pedagógica predominante es el sistema graduado, con calendario convencional y cursado presencial, existiendo en algunas instituciones no gradualidad, calendario abierto o diferido y cursado semipresencial.

Normativas que regulan el nivel superior terciario

El nivel superior es uno de los niveles en que se estructura el Sistema Educativo Nacional. La expansión de la educación superior ha dado lugar a sistemas diferenciados en términos de la variedad y amplitud de sus instituciones existiendo carreras de nivel terciario y universitario del sector estatal y privado (García de Fanelli y Jacinto, 2010). El Estado es el responsable en la prestación del servicio de educación superior de carácter público, reconoce y garantiza el derecho a cumplir con ese nivel de la enseñanza a todos aquellos que quieran hacerlo (Ley de Educación Provincial N° 6970/2002).

En sintonía con esto, la Ley de Educación Provincial fija los principios rectores del sistema educativo mendocino: la igualdad de oportunidades y posibilidades instrumentando políticas compensatorias pedagógicas y sociales a fin de facilitar el acceso, permanencia y egreso; la centralización política y normativa y descentralización operativa; la autonomía de las instituciones educativas cuyos ejes son la calidad de los aprendizajes y la equidad en su distribución.

A partir de la sanción de la LEN se establece que la educación superior será regulada por la LES N° 24.521 (LES), la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 y por las disposiciones de la LEN.

La LES, en su artículo 15, establece que las provincias organicen la educación superior no universitaria, el dictado de normas que regulen la creación, competencia, modificación y cese de instituciones de educación superior no universitaria y el establecimiento de las condiciones a que se ajustará su funcionamiento. De esta manera, se reconocen las especificidades, particularidades y tradiciones que han configurado los IES y que generan identidad.

La misma Ley establece funciones básicas para las instituciones de educación superior no universitaria: formar y capacitar para el ejercicio de la docencia en los niveles no universitarios del sistema educativo; proporcionar formación superior de carácter instrumental en las áreas humanísticas, sociales, técnico-profesionales y artísticas. Las mismas deberán estar vinculadas a la vida cultural y productiva local y regional.

Respecto a la formación superior técnica, el nivel se regula por las disposiciones de la Ley N° 26.058, sancionada en 2005. La misma establece que la Educación Técnico Profesional de nivel medio y de nivel superior terciario tiene como propósitos, formar técnicos en áreas ocupacionales específicas, cuya complejidad requiera la disposición de competencias profesionales que se desarrollen a través de procesos sistemáticos y prolongados de formación.

En relación con esto, la meta general educativa VI pone la atención en favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la **Educación Técnico-Profesional (ETP)**, para esto se propone específicamente mejorar y adaptar el diseño de la educación técnico profesional de acuerdo con las demandas laborales y aumentar y mejorar los niveles de inserción laboral en el sector formal de los jóvenes egresados de la ETP.

Respecto a la formación docente la LEN establece que tiene la finalidad de preparar profesionales capaces de enseñar, generar y transmitir los conocimientos y valores necesarios para la formación integral de las personas, el desarrollo nacional y la construcción de una sociedad más justa (artículo 71). Señala que es parte constitutiva del nivel de educación superior y tiene como funciones la formación docente inicial, la formación docente continua, el apoyo pedagógico a las escuelas y la investigación educativa (artículo 72).

La sanción de normas federales nodales permitió consolidar el marco regulador para la formación docente. Entre ellas se destacan la Resolución 24/07 del CFE sobre Lineamientos Curriculares, la Resolución 30/07 CFE que define una nueva institucionalidad para el sistema formador y la Resolución 72/08 CFE que establece los criterios a partir de los cuales darle centralidad jurisdiccional a la institucionalidad. La Resolución 140/11 CFE donde se aprueban acuerdos sobre cuestiones pendientes como: la definición de Institutos Superiores y de las condiciones institucionales que se requieren para que sean reconocidos como tales, lo que permite decidir sobre la validez nacional de los títulos de formación docente inicial que emiten; la efectiva instalación de las funciones del sistema formador que marca la Ley Nacional; la modificación, paulatina y gradual, del diseño organizacional para adecuarlo a las necesidades del nivel superior; y la presentación de algunos avances en materia de planeamiento del sistema y de sus ofertas, como una herramienta sistemática de la elaboración de políticas de formación docente orientadas al mejoramiento de su calidad (Ministerio de Educación, 2014). Respecto a la formación docente, la meta general octava se propone fortalecer la profesión docente a través de la mejora de la formación inicial del profesorado de primaria y de secundaria; de la capacitación continua y el desarrollo de la carrera profesional docente. Las dimensiones de la política educativa en la cual esta meta incide es en la relación educación y sociedad y en el financiamiento del sistema para crear y sostener la formación docente.

Desde la implementación de la LEN, las políticas públicas en el campo de la educación superior se articulan en base a los lineamientos y programas establecidos por la Nación a través del INFoD. En Mendoza, la Dirección de Educación de Superior propone, a través de la Coordinación Jurisdiccional de Políticas Estudiantiles,

diferentes acciones tendientes a lograr los objetivos del área, articulando las iniciativas nacionales y de los institutos.

En relación con el régimen de los establecimientos de nivel terciario o superior, la conformación de los Consejos Directivos, elección de consejeros y autoridades, del funcionamiento y atribuciones de estos y de la designación del personal docente, se especifican en el Decreto 476/DGE/1999.

En la Resolución CFE N°72/08 Anexo II se establecen los criterios para la elaboración de la normativa jurisdiccional en materia de Régimen Académico Marco para las carreras de Formación Docente. El objetivo de este documento es aportar criterios para la elaboración de la normativa marco jurisdiccional en lo referente a Régimen Académico en las carreras de formación docente del país. En este marco el régimen académico deberá incorporar en su estructura formal los siguientes componentes: a) Ingreso b) Trayectoria Formativa c) Permanencia y Promoción.

En síntesis, en el contexto de aumento de la pobreza y de las desigualdades sociales que generó la década del ochenta, las políticas compensatorias que emergieron a nivel educativo en la década del noventa fueron necesarias. En el nivel superior la Ley Nacional de Educación Superior 24.521 (1995) reguló la creación, competencia, modificación y cese de instituciones de educación superior no universitaria.

Respecto a la modalidad de JyA, en la LFE N° 24.195/1993, como se dijo anteriormente, esta modalidad conservó su carácter compensatorio y quedó destinada a dar respuesta a los que quedaban excluidos de los niveles comunes.

A principios de los años dos mil se profundizó una visión crítica del modelo compensatorio, pero no se desmontaron de manera significativa sus modalidades de intervención (Veleda, Rivas y Mezzadra, 2011). A partir del período en estudio y específicamente desde el 2006 con la sanción de la LEN tomó forma a nivel nacional nuevos enfoques sobre las políticas educativas dirigidas a entender la educación como derecho y bien público.

Discusión y conclusiones

Al comenzar esta investigación acerca del sistema educativo mendocino se buscó contribuir al conocimiento desde el campo de la sociología de la educación sobre las políticas educativas destinadas a la población mayor de 18 años, en el período 2007-2015, en la provincia de Mendoza, Argentina.

En primer término, se buscó describir y analizar el comportamiento de las principales variables educativas del nivel secundario de JyA y de educación superior terciaria. Se analizaron dos dimensiones acceso – cobertura y docencia. Para la dimensión acceso y cobertura se analizó: evolución de establecimientos, matrículas y secciones para los sectores en estudio. En el caso de la dimensión docencia se analizó la evolución de los cargos docentes y horas cátedra.

Se puede afirmar que, si bien establecimiento, matrícula y secciones presentan crecimiento, este oscila entre 4 y 8%, a excepción del fuerte crecimiento de la matrícula del nivel superior que se explica por las políticas de territorialización del nivel terciario. En la dimensión correspondiente a la docencia, es decir vinculada a la capacidad y características de los recursos humanos del sistema educativo, el crecimiento en los cargos y horas cátedra es muy importante: 34% en primaria de JyA, 30% en secundaria de JyA y 25% en nivel superior. En segundo término, se recopiló y analizó los principales lineamientos de política educativa provincial y nacional vinculadas a la población estudiada. También se mencionaron las metas educativas 2021 (OEA, 2010) relacionadas con la modalidad de JyA y el nivel terciario.

En la educación permanente de JyA a nivel nacional y jurisdiccional se experimentó un proceso de actualización del cuerpo normativo con el fin de transitar hacia la aplicación de la LEN N° 26.206. El CFE sancionó dos resoluciones que configuraron el escenario de esos años: 118/10 y 254/15. Estas resoluciones determinaron la construcción de un cuerpo normativo provincial que reguló: las modalidades de los centros educativos secundarios y las estructuras curriculares para cada orientación; la estructura organizativa; el diseño curricular del ciclo básico y secundaria de la modalidad y el régimen de evaluación del nivel primario y secundario.

En relación con el nivel superior terciario, a partir de la LEN se establece que será regulada por la LES N° 24.521, la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 y por las disposiciones que la LEN marca en lo que respecta a los Institutos de Educación Superior. La LEN sustituye de la Ley N° 24.521 la denominación «instituciones de educación superior no universitaria» por la de «institutos de educación superior».

Para dar respuesta a la formación docente, se creó en 2007, el Instituto Nacional de Formación Docente (IN-FoD). Así, la implementación de las políticas públicas en el campo de la Educación Superior se articuló en base a los lineamientos y programas establecidos por la Nación a través del INFoD, cuyo objetivo fue planificar e impulsar las políticas para el sistema superior de formación docente inicial y de políticas específicas para la capacitación continua y el desarrollo de la carrera profesional docente. Por otro lado, el Consejo Federal de Educación crea la Resolución 140/11 donde se aprueban acuerdos sobre cuestiones pendientes del subsistema formador.

Este análisis permite afirmar que, si bien la normativa nacional organizó y tendió las líneas sobre las cuales organizar la política provincial, esta se realizó teniendo en cuenta la historia y las particularidades de la provincia y no como un mero reflejo.

Referencias Bibliográficas

- Consejo Federal de Educación** (2007). Resolución 24. Ministerio de Educación de la Nación. Argentina. Consejo Federal de Educación (2007). Resolución 30. Ministerio de Educación de la Nación. Argentina.
- Consejo Federal de Educación** (2008). Resolución 72. Ministerio de Educación de la Nación. Argentina.
- Consejo Federal de Educación** (2010). Resolución 118. Ministerio de Educación de la Nación. Argentina.
- Consejo Federal de Educación** (2011). Resolución 140. Ministerio de Educación de la Nación. Argentina.
- Consejo Federal de Educación** (2015). Resolución 254. Ministerio de Educación de la Nación. Argentina.
- De La Fare, M.** (2013). Estudiantes del nivel secundario de la educación permanente de jóvenes y adultos (EPJA). DINIECE, Serie de Informes de Investigación. Buenos Aires.
- De La Fare, M.** (2014). «Breve reconstrucción de la historia de la investigación en temas de la Educación de Jóvenes y Adultos en Argentina». Archivos de Ciencias de la Educación, 7 (7). <http://www.archivosdeciencias.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Archivos07a12>
- Duro, E.** (2015). «Hacia la mejora continua de la educación», en La educación argentina hoy. La urgencia de largo plazo. Tedesco J.C. (direc.). Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.
- Feldfeber, M. y Gluz, N.** (2011). *Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de «nuevo siglo»*, en Revista Educacao & Sociedade vol.32 n.115, CEDES. San Pablo. www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf
- García De Fanelli, A. y Jacinto, C.** (2010). *Equidad y educación superior en América Latina: el papel de las carreras terciarias y universitarias*. Disponible en GIROUX, H. (1990). Los profesores como intelectuales. Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje, Barcelona: Paidós.
- Gluz, N.** (2013). *Las luchas populares por el derecho a la educación: experiencias educativas de movimientos sociales*, Buenos Aires: CLACSO.
- LEY 24.521** (1995). Ley de Educación Superior. Argentina.
- LEY 26.058** (2005). Ley de Educación Técnico Profesional. Argentina.

- LEY 26.206 (2006). Ley Nacional de Educación. Argentina.
- LEY 6970 (2002). Ley de Educación Provincial. Mendoza. Argentina.
- LEY 24.195 (1993). Ley Federal de Educación. Argentina.
- Organización de Estados Iberoamericanos para La Educación, la Ciencia y la Cultura** (2010). *Metas educativas 2021*. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Madrid, OEI Editorial.
- Romagnoli, C., Cortese, C. y Otros** (2010). *Los procesos histórico- sociales y la conformación de los proyectos educativos*. Documento de la cátedra Sociología de la Educación, Facultad de Educación Elemental y Especial, U.N.C. Mendoza.
- Sinisi, L y Montesinos, M.** (2010). *Trayectorias socioeducativas de jóvenes y adultos y sus experiencias con la escuela media*. DINIECE, Serie de Informes de Investigación. Buenos Aires.
- Steimberg, C.** (2015). «Desigualdades sociales, políticas territoriales y emergencia educativa», en *La educación argentina hoy. La urgencia de largo plazo*. Tedesco J.C. (direc.). Siglo XXI editores. Buenos Aires. Argentina.
- Tamayo Saez M.**, (1997). «El análisis de las políticas públicas» Bañón R. y E. Carrillo (comp.) *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- Tedesco, J.** (1993). *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Editorial Solar: Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E.** (2013). *Sociología de la educación*. Editorial Universidad Nacional de Quilmes: Provincia de Buenos Aires.
- Veleda, C., Rivas, A. y Mezzadra, F.** (2011). *La construcción de la justicia educativa*. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina, CIPPEC UNICEF-Embajada de Finlandia, Buenos Aires, 2011.
- Ynoub, R.** (2007). *El proyecto y la metodología de la investigación*. Buenos Aires: Cengage Learning.
- Zyzman, N.** (2016). *Los usos del pasado en la escuela: identidad nacional y enseñanza de la historia en el sistema educativo argentino, 1880-2010*. Revista Iberoamericana, XVI, 61, 125-147.