

# El nivel medio de jóvenes y adultos en la provincia de Neuquén. Diagnóstico y políticas estatales

Gustavo Abel Junge  
Aceptado Septiembre 2014

---

## Resumen

La investigación sobre el nivel medio de jóvenes y adultos en la jurisdicción provincial neuquina estuvo orientada por la búsqueda de respuesta al interrogante sobre los factores que favorecen u obstaculizan las posibilidades de educación de los sectores populares. El artículo sintetiza algunos de los resultados que identifican, por un lado, la relación entre la situación socio-educativa de la población destinataria y la expansión de la modalidad con los procesos de exclusión en el nivel medio común, en el contexto de dinámicas de producción de desigualdades sociales y educativas. Por otro, los procesos de formulación e implementación de las políticas que revelan la “forma estatal” de definir y dar tratamiento a los problemas vinculados con la educación secundaria de jóvenes y adultos. En la dinámica de las políticas estatales es posible observar tanto las relaciones de poder que tienden a limitar el ejercicio del derecho a la educación secundaria de un amplio sector de la población como la incidencia en las decisiones estatales de las acciones colectivas de resistencia y de articulación de reclamos y demandas educativas.

**Palabras clave:** desigualdades – procesos sociopolíticos – nivel medio

## Abstract

Research on the average level of youth and adults in the Neuquen provincial

jurisdiction was centrally guided by the search for answers to the question about the factors that favor or hinder the chances of education for the masses. The article summarizes some of the results that identify, first, the relationship between socio-educational status of the target population and the expansion of the mode with the processes of exclusion in the common average, in the context of dynamic production of social and educational inequalities. Furthermore, the formulation and implementation of policies that reveal the “state form” to define and treat the problems associated with secondary education for youth and adults. In the dynamics of state policies is possible to observe both the power relations that tend to limit the exercise of the right to secondary education for a large segment of the population and influencing state decisions of the collective actions of resistance and joint claims and educational demands.

**Keywords:** inequalities – sociopolitical processes – average

### **Introducción**

La preocupación por conocer más rigurosamente las acciones y decisiones del Estado en relación con la educación de los sectores populares es el interés que orientó la investigación sobre la situación del nivel medio de adultos y las características de la política estatal respecto de esta modalidad en la provincia de Neuquén<sup>1</sup>. Los resultados del estudio, que se exponen parcialmente en el presente artículo<sup>2</sup>, pretenden ser una contribución a la comprensión de este campo, a la toma de decisiones informadas, así como al desarrollo de futuras investigaciones referidas a políticas jurisdiccionales en educación de jóvenes y adultos y a estudios comparativos a nivel regional y nacional.

El enfoque global que orienta el proceso investigativo es –asumiendo la perspectiva de Apple (1997)– la de pensar la educación de jóvenes y adultos en forma relacional, es decir, en sus conexiones con las relaciones de poder desiguales de la sociedad

---

1 El presente artículo está basado en el trabajo de tesis del autor en la Maestría en Política y Gestión de la Educación, Universidad Nacional de Luján. Aprobada en mayo de 2014.

2 Si bien la investigación abarca el período 1992-2010, se expondrán, por razones de espacio, análisis y resultados del período posterior a la crisis de diciembre de 2001.

en su conjunto –inherentes a la lógica del capitalismo– y con los conflictos que esta desigualdad genera. A partir de esta perspectiva, la preocupación que guió el trabajo estuvo centrada en una búsqueda de respuesta, desde el análisis situado en la jurisdicción provincial, a la pregunta sobre los factores que favorecen u obstaculizan la educación de los sectores populares, sujeto mayoritario de la educación de jóvenes y adultos. El conjunto de aspectos identificados reafirman la importancia de un abordaje integral y dinámico de la complejidad de los procesos político-educativos y de la relación entre el estado y los diferentes actores sociales. En este sentido se revelan dos cuestiones centrales: por un lado, relaciones de poder con sustento en concepciones neoconservadoras que tienden sistemáticamente a reducir las posibilidades de educación de los sectores subalternos; por otro, el peso de las acciones colectivas organizadas (sindicales, estudiantiles y barriales) en la articulación de demandas educativas y su grado de incidencia en las decisiones estatales.

El propósito general fue realizar un diagnóstico que diera cuenta de la situación socioeducativa de la población joven y adulta, potencial o efectivamente destinataria de educación secundaria de adultos y de las características de la expansión de dicha modalidad, para luego analizar el proceso de formulación e implementación de las políticas estatales que fueron configurando dicha situación en la provincia. Por lo tanto la estrategia metodológica adoptada fue la complementación de las lógicas cuantitativa y cualitativa<sup>3</sup>.

Se identificó, a lo largo del período estudiado, la incidencia de:

Las condiciones socioeconómicas, demográficas y educativas en las que se configuran las características de la modalidad.

Los procesos específicos en los que el estado es actor y escenario, procesos que revelan la “forma estatal” de definir y dar tratamiento a los problemas relacionados con la educación secundaria de jóvenes y adultos.

---

<sup>3</sup> La complementación implica una doble y diferenciada visión de los hechos, y se obtienen dos imágenes, una procedente de métodos de orientación cuantitativa y otra de métodos de orientación cualitativa (Hernández Sampieri, Collado Fernández y Baptista Lucio, 2003).

Estas condiciones y procesos muestran los aspectos centrales de la formulación e implementación de la política estatal respecto del nivel medio de adultos como parte del conjunto de políticas públicas del estado provincial.

Históricamente, la educación de adultos en América Latina no ha delineado sus contornos a partir de la edad de los destinatarios, sino por la pertenencia de estos a los sectores sociales subalternos, por lo cual, el estudio de la acción del Estado es el estudio de la “construcción estatal” de los problemas que caracterizan la educación dirigida a dichos sectores. Uno de estos problemas se sitúa actualmente en el nivel medio que, en nuestro país, representa un umbral que la mayoría no atraviesa en la escolaridad común, siendo la “segunda oportunidad” un nuevo intento de una parte de la población joven y adulta para completar ese nivel<sup>4</sup>. El debate de este problema resulta crucial dado que se trata de la problemática del derecho a la educación entendido como derecho social, no solo referido a su dimensión jurídica sino a las prácticas políticas sociales, económicas y jurídicas que posibilitan que la posesión del derecho se haga efectiva en la realidad.

En el encuadre teórico se vinculan los conceptos de desigualdad social y educativa, pobreza, fragmentación urbana, derecho a la educación y política estatal. En contraposición al discurso de los organismos internacionales, el enfoque adoptado comparte las perspectivas que sostienen que la desigualdad no es una diferencia de oportunidades y la pobreza no es un “subproducto desafortunado” sino que constituyen características inherentes a la lógica de capitalismo, sistema que se estructura en base a relaciones de opresión y de explotación de clase (Wright, 2010), que se articulan con el conjunto de relaciones de poder culturales y políticas. También se distancia de los análisis de las desigualdades educativas que hacen interpretaciones despolitizadas de lo social al no considerar los proyectos de sociedad en pugna, ni los sujetos sociales, políticos y culturales. Es por ello que se analizaron las profundas asimetrías, no sólo entre los departamentos que componen el espacio provincial sino también al interior del conglomerado urbano que integra la ciudad de Neuquén capital, en el que se manifiesta la ampliación de las distancias sociales entre unas mayorías con niveles de vida mínimos, y los grupos de clase alta, configurando una ciudad

---

4 La importancia del nivel secundario se expresa por un lado, en el reconocimiento de la necesidad de universalizar este nivel y los avances en este sentido en la legislación de distintos países y, por otro, en las dificultades que encuentran adolescentes y jóvenes para culminarlo con éxito.

dividida o fragmentada, en la que se originan intensos procesos de segregación urbana (Ziccardi, 2008).

El estudio cualitativo de las políticas estatales para el nivel medio de adultos se centra en las regulaciones y medidas específicas, y se consideran los procesos de su diseño e implementación para poder identificar e interpretar tanto las definiciones de los problemas centrales que motivan la acción del Estado como las soluciones que en distintos momentos del período se fueron proponiendo. En este estudio de la política como un proceso dinámico, la normativa y la acción gubernamental son analizadas en su interacción con las iniciativas de distintos actores relacionados con la modalidad, dentro y fuera del Estado. Este proceso se extiende desde la “problematización”<sup>5</sup> de determinada cuestión hasta su resolución, proceso que en conjunto llega a configurar una política estatal, porque involucra “tomas de posición” por parte del Estado (Oszlak y O’Donnell, 1981). A lo largo del período estudiado, este proceso se encuentra atravesado por conflictos de distinta intensidad. Las iniciativas que se promovieron y el desarrollo del proceso decisional a nivel de las instancias de la burocracia educativa, se analizaron en relación con el proceso social en el que se inscriben, como parte de las relaciones de poder y hegemonía. Así entendidas, las políticas específicas, en el marco de las políticas educativas a nivel nacional y provincial, forman parte de la dirección que se impone activamente a la acción estatal en nombre de intereses generales, es decir como “condensación de los procesos de hegemonización político-cultural” (Grassi, 2001). En este proceso tienen lugar, en distintos momentos del período estudiado, las acciones y posicionamientos de funcionarios de distintos niveles, de estudiantes, docentes de la modalidad y dirigentes gremiales.

Antes de exponer los hallazgos del estudio, se desarrollan las principales líneas de continuidad y cambio en las relaciones entre Estado y sociedad provincial para ubicar los aspectos centrales del escenario social y político en el que se desarrollan los procesos en cuyo marco se definen los problemas educativos y las decisiones estatales que intentan resolverlos.

---

5 Según Oszlak y O’Donnell (1981) las “cuestiones” se definen como asuntos (necesidades, demandas) que son “problematizadas”, es decir aquellas respecto de las cuales determinados actores (entre los cuales, los autores incluyen “ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados”) “creen que puede y debe hacerse ‘algo’ y promueven su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes” (p.110).

## **La imbricación Estado-partido y la sociedad neuquina: de las políticas de bienestar al conflicto social permanente**

El control del aparato estatal provincial es ejercido en forma casi ininterrumpida, desde principios de los años 60, por el Movimiento Popular Neuquino (MPN). Diversos autores coinciden en señalar que, a través de esta continuidad, como rasgo central de la dinámica política, económica y social de Neuquén se consolida una simbiosis entre Estado, partido y gobierno que permea las relaciones con la sociedad neuquina en su conjunto (Favaro y Arias Bucciarelli, 1999; Vaccarisi y Godoy, 2005).

La tendencia que se advierte desde los inicios del control del aparato estatal por parte del MPN es la centralización política y la redistribución económica, proceso en el cual el Estado se expande hacia la sociedad a través de tres pilares claves: a) una importante inversión en la obra pública, b) la construcción de una identidad en la que predominan los valores referidos al bienestar, la integración y la cohesión social y c) la consolidación de un sistema político caracterizado por un partido hegemónico cuyas bases principales son las condiciones de liderazgo personal de sus principales referentes y la constitución de redes clientelares y relaciones de patronazgo con la población (Favaro y Arias Bucciarelli, op.cit.)

A partir de la fuerte presencia del Estado local en la vida social, económica y política de la provincia y la simbiosis entre partido, gobierno y Estado, se implementan políticas públicas basadas en la instrumentación de mecanismos de redistribución de los diversificados aportes nacionales por coparticipación y obra pública nacional en un primer momento y posteriormente por las regalías gasíferas y petrolíferas, sin originar procesos productivos genuinos. En este contexto, el proceso de urbanización y las actividades económicas que se desarrollan en la provincia estimulan desde la década de 1970 una importante migración desde otras provincias argentinas y aumenta la demanda de infraestructura y servicios básicos. En relación con estas demandas y con la búsqueda de legitimación del partido provincial la estrategia que se desarrolla es la combinación de políticas universalistas institucionalizadas en salud, educación y vivienda y una serie de prácticas tradicionales de ayuda social directa, asistencialismo y dispositivos clientelísticos (ibid.). No obstante, hacia fines de la década de 1980, la situación social de la provincia muestra que el mejoramiento de la calidad de vida de los

sectores medios urbanos y de otros sectores vinculados a la expansión de los servicios y la explotación energética, coexiste con los altos índices de hogares con necesidades básicas insatisfechas en los barrios periféricos de la ciudad de Neuquén, y desequilibrios entre las distintas regiones del interior provincial (ibid.).

Cuando se produce el quiebre del régimen de acumulación nacional en el que Neuquén se inserta en forma tardía como proveedor de recursos energéticos, según Favaro (2000) “se desnuda con toda crudeza que ya no es la isla del bienestar, sino un archipiélago del conflicto social” (p. 5). A pesar de este grado de conflictividad, el partido-Estado provincial parece reproducirse constantemente triunfando sucesivamente en las contiendas electorales. Más allá del choque de intereses y de los diferentes estilos de conducción, no existían diferencias programáticas de fondo entre las dos líneas del MPN<sup>6</sup> (Petruccelli, 2005), cuyos gobiernos respaldaron las políticas nacionales de privatización y ajuste durante la década del 90. Desde el 2000 el gobernador Sobisch intenta llevar adelante una reforma del estado de orientación claramente neoconservadora y, a partir de su reelección en 2003, se va acentuando el perfil autoritario del gobierno, se agudiza la lógica binaria amigo-enemigo y la demonización de los trabajadores estatales, especialmente los docentes organizados en la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN), dinámica que contribuye a configurar un escenario de incremento del conflicto (Lizarraga, 2008)<sup>7</sup>. El gobernador Jorge Sapag, electo en diciembre de 2007, restablece las relaciones con el gobierno nacional sustituyendo la política de confrontación sostenida por la anterior administración sobischista por una política de diálogo y de alineamiento estratégico nación-provincia en diferentes áreas: recursos energéticos, obra pública y educación. Sin embargo las políticas del partido predominante del sistema político provincial no parecen encaminarse a revertir las graves desigualdades, que aún persisten.

### **Desigualdades educativas y contexto socioeconómico provincial**

Contextualizamos la información estadística sobre la situación de la modalidad en la realidad socioeconómica y demográfica de la provincia, para que su

<sup>6</sup> Sapagistas y sobischistas.

<sup>7</sup> En abril del año 2007 en el marco de nueva y extensa huelga es asesinado nuestro compañero, el profesor Carlos Fuentealba.

interpretación además de estar asentada en un encuadre teórico que le da valor explicativo, permita realizar una lectura de los datos en relación con otros aspectos de la compleja realidad social.

Al iniciarse el siglo veintiuno, se visualizan en la provincia profundas modificaciones económicas y sociales tales como el incremento de los niveles de pauperización, y la concentración del ingreso, que requieren por parte del partido-Estado adecuar, modificar o reemplazar estrategias de legitimación, especialmente en el campo de las políticas sociales, a fin de garantizar el reconocimiento y el apoyo de amplios sectores de la población. En la región patagónica, el núcleo Neuquén / Plottier (provincia del Neuquén) / Cipolletti (provincia de Río Negro) registra los mayores incrementos en la tasa de concentración urbana. Desde los 90 sigue recibiendo población en un contexto de procesos de segregación de la pobreza urbana y de fragmentación del espacio entre sectores de alto poder adquisitivo ubicados en zonas de la ciudad con baja densidad poblacional y barrios, como los del oeste de la capital neuquina, densamente poblados, con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas y serios problemas de infraestructura y servicios públicos. Por otra parte, además del aumento experimentado por la población neuquina, la pirámide poblacional de base ancha en 2001, representa un importante porcentaje de población infantil, adolescente y joven, tendencia que recién comienza a revertirse moderadamente en el último período intercensal (2001-2010) con el crecimiento de las franjas de edad adulta. Los rasgos de dicho contexto encuentran algunas similitudes con los procesos que, según Caruso y Ruiz (2008) contribuyen a “producir” destinatarios potenciales de educación de jóvenes y adultos, constituidos por la población rural pobre y los habitantes de los asentamientos precarios de las periferias de las ciudades. Las autoras se refieren a las situaciones de exclusión territorial, como producto de la segmentación socio-espacial que caracteriza a las sociedades latinoamericanas, tanto en la dimensión urbano-rural como dentro de las ciudades, que disminuyen la accesibilidad de la educación y las posibilidades de integración socio-cultural.

La comparación entre datos demográficos e indicadores sociales de los censos 2001 y 2010 mostró las profundas asimetrías entre los departamentos que integran la provincia evidenciando las desigualdades sociales y educativas y el escaso acceso a condiciones de vida digna de varias zonas del interior provincial. Estos datos se vinculan con las características de la estructura productiva provincial

definida como *economía de enclave* (Favaro y Arias Bucciarelli, 2008; Taranda, 2010; Giuliani, 2008), concepto referido a la dependencia provincial respecto de las regalías del sector hidrocarburífero, sector sin intervención estatal y bajo el control de grupos transnacionales desde la década del 90 (Favaro y Arias Bucciarelli, op.cit.), y con un gran desbalance en relación con otras actividades productivas como la agropecuaria y la industria manufacturera<sup>8</sup>. Esta situación se agudiza aceleradamente por el impacto de las políticas de ajuste, privatización y flexibilización laboral implementadas a partir de la década del 90. La conflictividad social se torna habitual luego de la privatización de las empresas nacionales y la desocupación alcanza cifras alarmantes.

A partir del 2003 se producen cambios que llevan a un significativo aumento en la ocupación en empresas privadas por el arrastre del crecimiento del conjunto de la economía nacional y los beneficios que recibió la zona después de la devaluación por la regalías petrolíferas y por el precio del crudo. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que dentro de los asalariados privados se mantiene un porcentaje promedio del 44 % a quienes no se les practica descuentos jubilatorios, o sea trabajo no registrado. Una composición de la población ocupada en la provincia que se confirma en 2008: una mayoría de trabajo no registrado, salarios bajos y en ramas de baja productividad (Taranda, op.cit.).

### **Situación socio-educativa de la población destinataria del nivel medio de adultos y expansión de la modalidad**

Los datos de los estudios sobre la estructura productiva provincial permitieron construir y ubicar contextualmente la información estadística sobre la desigualdad en el nivel medio de adultos.

El análisis estadístico mostró que las características de la situación socio-educativa de la población adolescente, joven y adulta destinataria del nivel medio de adultos

---

<sup>8</sup> En este proceso se produce el derrumbe del llamado “modelo neuquino” a partir del quiebre del modelo industrializador por sustitución de importaciones, en el marco de la crisis y recomposición del capitalismo, revirtiéndose así un proceso en el cual el Estado había jugado un papel fundamental en el desarrollo de políticas sociales de bienestar.

y la expansión de esta modalidad se vinculan estrechamente con los procesos de exclusión escolar en el nivel medio común, en el contexto de dinámicas de producción de la desigualdad social y educativa. Se verificó una situación que se había evidenciado ya hace unos años a nivel nacional: la masificación del nivel medio no se contradice con la persistencia de la exclusión escolar (Tenti Fanfani, 2003). Al respecto, se revelaron las siguientes situaciones:

1. Desde 2001 a 2010 un elevado número de adolescentes quedan marginados del nivel medio común, situación que afecta en forma desigual tanto a los distintos departamentos que integran la provincia como al interior del espacio urbano de mayor concentración poblacional, que incluye la ciudad capital.
2. Al mismo tiempo se observa un crecimiento de la matrícula del nivel medio de adultos, con una evolución no homogénea en el espacio provincial, un incremento creciente en la zona urbana más densamente poblada y una importante proporción de las franjas de edad adolescente y joven. No obstante, aún con este aumento constante de la matrícula, los datos revelan el reingreso al nivel medio en la modalidad adultos de una mínima parte de los potenciales destinatarios de la misma.
3. En cuanto al crecimiento de la oferta institucional se observa un importante contraste entre una etapa –que abarca desde mediados años 90 hasta principios del nuevo siglo– en la que es casi inexistente la creación de nuevos centros y una subsiguiente en la que se crean en un corto tiempo un conjunto significativo de establecimiento en forma acelerada y con escasa provisión de recursos materiales y humanos. Esta situación abarca todas las modalidades del nivel medio.

#### *1. El acceso al nivel medio común y la magnitud de la exclusión*

La construcción de los datos referidos a las tasas de escolarización y de variación anual acumulativa de la matrícula, dan cuenta de la progresiva masificación del nivel medio en la provincia. La tendencia expansiva de la matrícula de educación secundaria en Argentina, (CFE, 2008), se inició con el retorno a la democracia y se mantuvo hasta el año 2002, momento en el que registró el mayor número de estudiantes desde principios de los años 80. A partir del periodo lectivo 2003, la

matrícula secundaria común ha comenzado a disminuir lentamente<sup>9</sup>. A diferencia de la tendencia a nivel país, la matrícula provincial siguió creciendo, aunque a un ritmo menor al de los períodos anteriores<sup>10</sup>.

Pero junto a la masividad en el acceso, los índices de repitencia, sobreedad, abandono y desgranamiento señalan la persistencia del no completamiento del nivel secundario como un obstáculo al cumplimiento del derecho a la educación especialmente concentrado en los grupos de edad adolescente y joven, evidenciando la existencia de importantes niveles de exclusión. Por otra parte, más allá de la lectura de los datos globales de la jurisdicción, las desigualdades al interior del espacio provincial, entre los departamentos que lo configuran, son notorias. A partir de los datos desagregados por departamentos que publica el Consejo Provincial de Educación (CPE) se tomaron las tasas de sobreedad para un análisis comparativo en un período de cinco años (2005 y 2010) y las tasas de desgranamiento en dos cohortes (2001-2005 y 2005-2009). En ambos casos, los índices provinciales aumentan, pero al desagregar los datos, las situaciones muestran enormes disparidades.

Las tasas de sobreedad presentan valores superiores al total provincial en 9 de los 16 departamentos pero con comportamientos disímiles a lo largo del tiempo<sup>11</sup>. En las sucesivas cohortes que muestra el Cuadro N° 2 pueden observarse los alarmantes valores en crecimiento paulatino de las tasas de desgranamiento, que evidencian en forma elocuente la magnitud de población adolescente que no logra superar la barrera que representa el nivel medio. Tomando como referencia la tasa

9 Este fenómeno se verifica solo en el sector estatal, que por su magnitud incide en la retracción de la matrícula total.

10 Fuente: Dirección General de Planeamiento. Departamento de Estadística Educativa. Consejo Provincial de Educación (CPE). Neuquén.

11 Por ejemplo, la tasa de sobreedad de Catan Lil, departamento con baja densidad poblacional (2.300 hab.) y los peores índices de condición sanitaria y analfabetismo, decrece en más de 13 puntos desde un valor altísimo en 2005 (73,8 %), mientras que la de Picunches (7.000 hab.), departamento con bajo crecimiento poblacional, asciende 11 puntos desde un valor inferior a la tasa provincial. La sobreedad desciende también desde porcentajes altos, en Minas (de 65,9 % a 59,7 %) y Ñorquin (de 59,6% a 53,3%), departamentos con predominio de áreas rurales. Pero la mayor incidencia en el total provincial (44,2% en 2005 y 48,5 % en 2010) esta dada por el crecimiento significativo de la tasa de alumnos con sobreedad del departamento Confluencia (43 % en 2005 a 49,3% en 2010) donde se concentra la mayor cantidad de población de la provincia. También se incrementa en Chos Malal cuya ciudad homónima es la más importante del norte neuquino, con gran crecimiento poblacional y en Añelo, en el noreste hidrocarburífero, que también registra un importante crecimiento demográfico intercensal. Fuente: Dirección General de Planeamiento del CPE.

provincial, 7 departamentos entre 16 alcanzan cifras superiores a dicha tasa en la cohorte 2001-2005<sup>12</sup>. En la cohorte 2005-2009, que exhibe una tasa provincial altísima, son 9 los departamentos con valores que exceden al total provincial<sup>13</sup>

**Cuadro N° 1**  
**TASA DE DESGRANAMIENTO. TIPO DE EDUCACIÓN COMUN**  
**NIVEL MEDIO COMÚN**  
**PROVINCIA DE NEUQUÉN**  
**COHORTES DEL PERÍODO 1998 - 2010**

1998-2002	1999-2003	2001-2005	2004- 2008	2005- 2009	2006 - 2010
53,8 %	54,1 %	55,16 %	60,78 %	62,0 %	60,56 %

Fuente: Dirección General de Planeamiento. Consejo Provincial de Educación

Para medir en forma específica el grado de completamiento del nivel secundario es pertinente tomar el grupo etario de 20 a 24 años. Los datos elaborados a partir de los censos nacionales muestran que, para el total del país en 2001, el porcentaje de jóvenes de dicho grupo que no había completado el nivel era del 22,6 %<sup>14</sup>. En 2010 este índice asciende al 24,1 %. Como contrapartida, los jóvenes de 20 a 24 años que en 2001 tenían secundario completo llegaban al 23,8 % mientras que en 2010 esta tasa desciende levemente al 23%<sup>15</sup>. Es indudable entonces que, en 2010, a cuatro años de la sanción de la Ley de Educación Nacional que consagra la obligatoriedad del nivel medio, persisten serios obstáculos para su cumplimiento.

En la provincia de Neuquén, este problema se profundiza dado que la proporción de jóvenes de 20 a 24 años que no completó el secundario, que ya en 2001 era 10,6 puntos más alta que el índice nacional (33,2 %), aumenta 3,4 puntos porcentuales en el período intercensal (36,6 % en 2010)<sup>16</sup>. Por el contrario, el porcentaje de jóvenes con secundario completo se mantuvo casi estable (21,5% en 2001; 21,2%

---

12 Llegando a más de 28 puntos por encima del porcentaje provincial en el caso de Picún Leufú, más de 22 en Pehuenches, y otros 3 presentan tasas superiores en 10 puntos a la tasa provincial (Añelo: 15,5 de diferencia, Collón Curá: 11,8 y Loncopué 11,7) Fuente: Dirección General de Planeamiento. CPE.

13 De los cuales los mayores valores se registran en Catál Lil, que lo supera en 20,6 puntos, en Añelo 19 puntos y en 18,3 Loncopue. Fuente: *ibid*.

14 Fuente: Censos Nacionales 2001 y 2010. INDEC

15 Fuente: *Ibid*.

16 Fuente: *Ibid*.

en 2010: -0,3). La situación del Departamento Confluencia (con un incremento de 1,7 puntos en el porcentaje de jóvenes que no completaron el nivel y disminución de 3,3 puntos en el de quienes sí lo hicieron<sup>17</sup>) tuvo una importante incidencia en el total provincial, dado su mayor peso poblacional.

### Desigualdades educativas en el espacio urbano

Los datos de la situación educativa de la población adolescente, joven y adulta se relacionan con las asimetrías sociales que se manifiestan en la fragmentación del espacio urbano. Las tasas de sobreedad y repitencia son varios puntos más elevadas en el distrito educativo que comprende los barrios de la zona oeste de la ciudad de Neuquén que los ubicados en las zonas centro y este de la ciudad. Además de la información proporcionada por el CPE una encuesta tomada sobre un conjunto de sectores barriales de la zona oeste<sup>18</sup> revela que los porcentajes de población de 15 años y más que solo alcanzaron el nivel primario (completo o incompleto) o comenzaron el nivel secundario y lo abandonaron son mayores que los del total provincial y los del aglomerado Neuquén-Plottier y se relacionan con un conjunto de necesidades insatisfechas y de vulneración de derechos<sup>19</sup>.

## *2. El nivel medio de adultos en la provincia*

El estudio muestra el reingreso al nivel medio en la modalidad adultos, de una mínima parte de los potenciales destinatarios de la misma. En coincidencia con otras investigaciones (Sirvent y Llosa, 1998) se identificó en Neuquén –con información de los Censos Nacionales 2001 y 2010– una profunda brecha entre la demanda potencial por educación media de adultos, –medida por el conjunto de población de 15 años y más con nivel primario completo y secundario incompleto–, y la demanda efectiva, cuantificada por la matrícula de la modalidad (Cuadro N° 2).

---

17 Fuente: Ibid.

18 Encuesta de la Red Intersectorial de Apoyo a la Niñez y la Adolescencia (REDIANA) 2008-2009

19 Entre otros datos, la encuesta de REDIANA muestra una situación laboral con altos índices de precariedad (23,7% con ingresos provenientes de “changas” o trabajos temporarios y 14,3 % de subsidios), baja cobertura de obra social (sólo el 25 %), altos índices de hacinamiento (promedio de cuatro personas por cuarto) y un tercio de los hogares sin inodoro o descarga de agua.

**Cuadro N° 2**  
**RELACIÓN ENTRE DEMANDA POTENCIAL Y EFECTIVA POR**  
**EDUCACIÓN DE ADULTOS DE NIVEL MEDIO. AÑOS 2001 Y 2010**  
**PROVINCIA DEL NEUQUÉN**

	Demanda potencial	Demanda efectiva	Relación	Desfasaje
2001	125.870	10.533	8,4 %	91,6 %
2010	147.022	14.466	9,8 %	90,2 %

Fuente: elaboración propia en base a los Censos Nacionales 2001 y 2010 y la Dirección General de Planeamiento del CPE.

A pesar de esa brecha, el incremento de la matrícula del nivel medio de adultos en el periodo es superior al del nivel medio común, acompañado de un mayor peso proporcional de las franjas de edad de 15 a 19 años, y en menor medida la de 20 a 24, fenómeno asociado al problema de la exclusión en el nivel medio común<sup>20</sup>. Por el contrario, la disminución paulatina es visible en el resto de las franjas de edad. Es necesario considerar además que, en términos del crecimiento demográfico, la franja de edad entre 10 y 19 años es la que más aumentó en términos proporcionales con respecto al resto de las edades, según el último censo nacional del año 2010. Por otro lado, al interior de este crecimiento, son notables las diferencias entre zonas urbanas y rurales, por un lado y dentro del aglomerado urbano que comprende la ciudad capital es constante el incremento de la matrícula de los centros ubicados en los barrios del oeste de la ciudad.

La presencia creciente de los jóvenes es una característica actual de la modalidad y configura un escenario nuevo en los países de la región (Caruso y Ruiz, op.cit). En general estos ingresantes, a diferencia de los adultos mayores

---

<sup>20</sup> Brusilovsky y Cabrera (2012) realizan una crítica a la interpretación oficial del Ministerio de Educación (Capellacci y Miranda, 2007) que relaciona la interrupción de los estudios de adolescentes y adultos jóvenes únicamente con decisiones individuales y familiares. Coincido en que esta interpretación no considera a la inmensa mayoría cuyas condiciones materiales de vida constituyen serios obstáculos al completamiento del nivel secundario, o las situaciones en las que no se accede al nivel medio con el capital cultural que las escuelas exigen para el logro de cierto grado de éxito, como tampoco toma en cuenta las normativas y prácticas escolares que pueden dificultar la permanencia de los estudiantes.

cuya presencia es minoritaria, provienen de experiencias escolares recientes<sup>21</sup>, factor que ya había sido señalado hace 21 años por Messina (1993)<sup>22</sup>.

Balduzzi (2006) planteó que el ingreso masivo de jóvenes y aún de adolescentes en la educación de adultos indica un nuevo sujeto que “*emerge de este tiempo de crisis*”. Se expresa refiriéndose a ellos:

...esos jóvenes caracterizados por Eduardo Rosenzvaig como “Los nuevos indios”. Para ellos gatillo fácil como en 1880. Los nuevos indios son los jóvenes, y éstos el primer sujeto de la exclusión. Estos jóvenes (y aún adolescentes) a los que nos cuesta tanto entender: sus códigos, su forma de ver el mundo, sus sueños y frustraciones. Esos jóvenes que son –en principio– los que “provocan” “problemas” en las aulas, porque apabullan a los adultos, son más “rápidos”, etc. Esos jóvenes a quienes el neoliberalismo ha quitado el futuro y viven en el presente perpetuo (p. 7)<sup>23</sup>.

En cuanto a la expansión de la oferta, son notables algunas características compartidas por el conjunto de los establecimientos del nivel medio: a partir de 2003, se crean, en un lapso de tres años, una veintena de nuevos centros, entre las modalidades común, adultos (Centro Provincial de Enseñanza Media –CPEM) y técnica (Escuela Provincial de Educación Técnica –EPET), de los cuales, alrededor del 40% corresponden a Neuquén capital. En relación con el período previo a 2003 hay un evidente contraste, dado que casi no se registran nuevos centros creados,

21 Un estudio elaborado a partir de la observación de un conjunto de estudiantes que asistían a un centro de nivel secundario, ubicado en la capital neuquina en el año 2006, estableció la relación entre la edad y el nivel de escolaridad previo como variables significativas. Se comprobó una fuerte correlación negativa aplicando el coeficiente de Pearson, es decir, a mayor edad, menor nivel de escolaridad previo. Los alumnos más jóvenes ingresan después de su paso por el nivel medio común, y los adultos mayores en muchos casos sólo completaron la primaria, con una zona intermedia de alumnos que han concurrido antes a otro secundario de adultos o hicieron un año del secundario común.

22 En palabras de este autor: “Si nos preguntamos qué tiene que haberse producido antes para que los estudiantes hayan regresado, no es posible sino pensar (de acuerdo con las evidencias empíricas): haber estudiado antes, haber estudiado en época reciente, vivir en las ciudades donde la escritura se presenta como imprescindible” (p. 134).

23 En la parte cualitativa de la investigación se analiza como se expresa la preocupación por este fenómeno, a través del diseño de programas y planes destinados a los adolescentes pobres en los que subyace una concepción que los ubica como deficitarios culturales.

salvo anexos desde 1994. Ese fue un período marcado por el ajuste, en el que se transfirieron escuelas nacionales sin presupuesto, y es también una etapa de acumulación de demandas, de aparición rápida de nuevos barrios en el oeste de la capital, en condiciones precarias y con un crecimiento importante de la población adolescente y joven. Sin embargo, a pesar de esta multiplicación de la oferta, resultan manifiestas, en sus etapas iniciales, las condiciones de precariedad y las dificultades de funcionamiento de los nuevos centros.

### **Políticas estatales y nivel medio de adultos en la provincia**

El estudio cualitativo se centró en el análisis de las políticas estatales que configuraron los rasgos centrales del nivel medio de adultos en la provincia a través de procesos en los que el Estado es actor y escenario y que revelan la forma estatal de definir y dar tratamiento a los problemas específicos de esta modalidad educativa.

Los aspectos centrales de la formulación e implementación de la política estatal posterior a 2001 que se evidencian como parte del conjunto de políticas públicas del estado provincial son los siguientes:

1. Las políticas estatales, al mismo tiempo que promovieron procesos de exclusión social y educativa como resultado de los cuales los adolescentes urbanos de sectores populares se constituyeron como sujeto social mayoritario de la modalidad, fueron gestando definiciones de los problemas educativos y respuestas a los mismos que conciben a dicha población como objeto de control social y de inclusión en circuitos diferenciados de educación.
2. En los primeros años de la década de 2000, los reclamos por educación secundaria de adultos –como parte de las demandas educativas de los sectores populares– solo pudieron expresarse y tener respuesta efectiva a través de la expansión acelerada y precaria de la modalidad, cuando confluyeron con otro conjunto de demandas al Estado que tornaban visibles los derechos sociales vulnerados y lograban superar

los mecanismos de “no decisión”<sup>24</sup> generados desde el poder político provincial.

3. Los procesos decisionales respecto de la modalidad en el seno de los órganos de gobierno y administración de la educación –en coherencia con el estilo de gestión predominante en el conjunto de políticas públicas del Estado provincial–, muestran a lo largo de la pasada década, hasta 2010, formas centralizadas y autoritarias de ejercicio del poder político, cada vez menos sujetas a relaciones institucionales formales y más ligadas a un accionar informal basado en la presión y el clientelismo. Este estilo de gestión tiende sistemáticamente a sustraer las decisiones de la deliberación pública en el cuerpo colegiado de gobierno, a vaciar las funciones y atribuciones de las instancias intermedias de la administración educativa y a concentrar las decisiones en la cúspide del ejecutivo. Lo que sigue es una síntesis de las medidas y procesos políticos estudiados.

#### El escenario post-crisis de 2001: las políticas de focalización en la educación de jóvenes y adultos

Con posterioridad a la crisis de diciembre de 2001, los términos en los que se definen los problemas y las propuestas que ingresan a la agenda de política educativa en la provincia, –entre ellas las referidas al nivel medio de adultos– forman parte de las propuestas neoliberales que conciben la educación como instrumento de lucha contra la pobreza, como un sector prioritario de las nuevas políticas focalizadas, basadas en las recomendaciones del Banco Mundial (Bonal, 2009).

Estas propuestas se inscriben claramente en una concepción de política social cuyo objetivo ya no es lograr la igualdad de derechos, sino que se limita a compensar las situaciones más graves que genera un sistema económico crecientemente excluyente. Al mismo tiempo, los amplios sectores excluidos se convierten en

---

<sup>24</sup> Los mecanismos de no decisión sirven para que ciertas demandas de cambio en una situación determinada puedan ser acalladas o desaparezcan antes de que consigan acceder a la arena decisional (Bachrach y Baratz, 1970 citado en Subirats, 2008).

masa de maniobra electoral. El análisis documental, las entrevistas y los datos contextuales posibilitaron una mirada a partir de la cual fue factible interpretar los proyectos de política educativa focalizada que a partir de 2002 accedieron al tratamiento en el seno del CPE. Estos proyectos formaron parte de una política estatal concebida como tecnología social que intentó reconfigurar el acceso a la educación de nivel medio de los adolescentes y jóvenes de sectores populares urbanos expulsados de la escolaridad común, reforzando los aspectos que le asignan a la educación de adultos el papel de circuito educativo diferenciado.

Las medidas focalizadas y los argumentos que las justifican parecen sostenerse en determinadas representaciones sociales sobre la pobreza y, en el caso de la educación de jóvenes y adultos, sobre la adolescencia pobre, con respecto a la cual “algo hay que hacer” para que no se tornen “peligrosos” o adopten conductas indeseables. Konterllnik (1996), subraya la diferencia entre las prácticas de segregación y control sobre los adolescentes y el ejercicio de la titularidad de derechos cuyo cumplimiento implicaría asegurar principalmente la educación. Se advierte además, en este tipo de propuestas aspectos de la Teoría del Capital Humano, a través del discurso sobre las competencias en relación con los espacios orientados al ámbito laboral, en coincidencia con el desarrollo de propuestas de adecuación de la educación de adultos al mercado laboral.

La definición de los problemas sociales sobre los que el Estado interviene focalizadamente, entre ellos los problemas educativos, permiten considerar a los sectores populares como “población-meta” sobre la que es necesario intervenir en forma compensatoria. En relación con dicha estrategia, Popkewitz (1994) denomina “*razonamiento poblacional*” en el ámbito escolar, al constituido históricamente por las categorías clasificatorias que dan cuenta de las “desviaciones” con respecto a la uniformidad de la población “normal”. Además de formar parte de la lógica de las políticas sociales que los clasifica como “sujetos de la carencia”, los adolescentes pobres son ubicados como población potencialmente peligrosa, que requiere ser “retenida” y controlada a través de la escuela, y en ello radica el carácter de tecnología social de los proyectos de política focalizada estudiados. Entre las medidas analizadas cabe destacar dos:

- 1) El decreto provincial 1181, del año 2002, en el que se abordan un conjunto de aspectos que constituyen una política educativa estructurada a través de programas, con una clara recentralización del poder en el ejecutivo, eludiendo el

tratamiento en el cuerpo colegiado<sup>25</sup> del CPE, estableciendo la coordinación central en el ejecutivo de un conjunto de acciones focalizadas que “ejecutará un equipo conformado por personal técnico interno y externo”. Este plan propone “focalizar acciones y metas concretas que permitan concentrar los esfuerzos potenciando intensamente la articulación entre el protagonismo del Estado, la participación social y las experiencias y capacidades innovadoras existentes en las instituciones educativas”<sup>26</sup>.

Los términos de la participación propuesta resultan similares a los que se promueven a nivel de América Latina: la pseudo participación de la sociedad civil en la ejecución de acciones descentralizadas pero concebidas y planificadas centralmente. Se promueve un modelo de gestión “descentralizado y participativo” concibiéndolo como flexible en su adaptación a una población con necesidades heterogéneas, a diferencia de uno burocrático. Sin embargo en los aspectos específicos de la estructura y organización de los programas el proceso se gesta dentro del ejecutivo en forma concentrada; el papel de los funcionarios ejecutivos y expertos es central, con una ejecución descentralizada a través de distintas unidades (Cohen y Franco, 2005). Entre las acciones que se prevén figuran proyectos de retención centrados en la responsabilidad de cada escuela en relación con el fracaso escolar, la adecuación curricular para converger con “*las jurisdicciones nacionales*”, y la introducción de “*voluntarios*” para un programa de “*ayuda pedagógica*”, propuesta que se enmarca en una de las llamadas “*ideas potentes*” que plantea “instalar redes de colaboración y solidaridad entre diferentes actores e instituciones como una estrategia” para “gestar una nueva forma de concebir la práctica profesional de las escuelas”<sup>27</sup>.

Este tipo de iniciativas también resultan coherentes con las propuestas de participación analizadas por Cardarelli y Rosenfeld (1999) quienes sostienen que estas formas de interacción asumen las características típicas del clientelismo e implican, además, “la presencia de una combinación peculiar de desigualdad y asimetría de poder con una aparente solidaridad mutua en términos de identidad personal y sentimientos y obligaciones interpersonales” (p. 95). Implican la reducción de las políticas de tipo universal por las que el Estado se hace

25 Documento de Vocalías Gremiales. Septiembre 2002.

26 Decreto N° 1181/02.

27 Decreto N° 1181/02.

responsable, para dejar en manos de instancias locales la búsqueda de solución de los problemas. Además de focalizar la política a través de programas, se proponen acciones dirigidas a los sectores que fracasan en el sistema. Entre las Zonas seleccionadas de Atención Focalizada (ZAF) se mencionan varias escuelas nocturnas y vespertinas para jóvenes y adultos.

2) El plan de estudios N° 320 del año 2003<sup>28</sup>, destinado a adolescentes entre los 16 y los 18 años, con una duración de cuatro años, intentó inicialmente ser aplicado como “experiencia piloto” en dos Centros Provinciales de Enseñanza Media (CPEM) ubicados en la zona oeste de la capital neuquina. El plan, de cuatro años de duración, contempla en el primer año contenidos de una Formación Básica Común a todos los planes y Taller transversal de estrategias de aprendizaje. Los años siguientes mantenían las áreas de Lenguaje y Expresión y Matemáticas y debían incorporar contenidos que respondieran a las demandas que recibieran estas instituciones.

La Resolución que aprueba el plan caracteriza en sus considerandos, algunos de los problemas que afronta el nivel medio de adultos:

Que en los últimos años se ha constatado un aumento considerable de las solicitudes de ingreso a los planes de 3 y 4 años, a causa de la situación socio-económica, la necesidad de incorporarse al mercado laboral a edades más tempranas, el aumento de los índices de repitencia y sobreedad en los planes de 5 y 6 años;

Que los establecimientos con planes de estudio de 3 y 4 años existentes poseen una alta matrícula y no tienen capacidad para un mayor crecimiento, por razones edilicias y organizativas;

En el diagnóstico sitúan en los colegios vespertinos y nocturnos una serie de problemáticas como alcoholismo, drogadicción y violencia familiar. Las mismas, si bien reales, se presentan en forma descontextualizada, omitiéndose los factores vinculados a las relaciones de poder que generan las desigualdades sociales y se atribuyen más bien a una “globalización” genérica y característica de “una

---

28 Resolución N° 498 del CPE.

*sociedad posmoderna*". Se despolitiza, asimismo, el tema de la "responsabilidad de la escuela", ubicándola en un lugar en el que –frente al contexto de crisis– debe hacerse cargo, junto a padres y docentes, de las demandas sociales porque no es posible esperar definiciones de "las grandes políticas educativas" que según el documento "muchos rechazan y pocos conocen". Mencionan el choque entre la cultura de los alumnos que vienen de los sectores marginados y la cultura escolar, argumentación en la que se advierte la inscripción en la teoría del déficit cultural<sup>29</sup>.

Una de las cuestiones que suscitó mayores reacciones gremiales y de grupos de padres al conocerse la propuesta es una parte del diagnóstico en la que trazan un "perfil de los alumnos" a los que se destina el nuevo plan. Es una caracterización claramente focalizada en adolescentes pobres con un conjunto de atributos que marcan la precariedad de sus vidas, en una operación discursiva donde nuevamente situaciones reales –como "fracasos escolares reiterados", o viviendas en "tomás, barrios empobrecidos"– son puestos como atributos que estigmatizan, con referencias al aprendizaje como "poco desarrollo o ejercicio de las operaciones del pensamiento esperables para su edad cronológica"<sup>30</sup>. Los testimonios de representantes gremiales docentes relacionan estos términos con la construcción de un imaginario social sobre la inseguridad, con consecuencias hasta el presente, en el que los jóvenes de los barrios más excluidos se consideran como sospechosos y son fuertemente sancionados, son "portadores de rostro", y perseguidos en forma permanente<sup>31</sup>.

En el proceso decisional que se desarrolla en el ámbito institucional del Estado –entendido como "arena del conflicto político" donde se dirimen cuestiones socialmente problematizadas– puede observarse un estilo de gestión caracterizado por una tendencia recurrente a la concentración de las decisiones –presentadas como planes y programas– en el ejecutivo, mientras se sustraen de la deliberación en el seno del cuerpo colegiado del CPE las cuestiones más importantes.

29 La teoría del déficit cultural o carencialista sostiene que determinados grupos sociales se encuentran en estado de carencia, a partir de distintas variables (cultural, lingüística, etc.), respecto de los grupos hegemónicos. La "compensación" estaría llamada a llenar esa "carencia", ese "vacío" o ese "déficit", bajo la lógica de la inclusión diferenciada.

30 Resolución N° 498. Plan 320.

31 Entrevistas N° 3 y N° 11 a vocales gremiales, integrantes del sindicato docente ATEN (Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén).

Sin embargo, la contestación ejercida desde el sindicato docente, los centros de estudiantes, sectores de padres y otras organizaciones sociales, logra revertir –en los casos considerados en este estudio– decisiones tomadas sin la realización de consultas a las instituciones y actores del sistema educativo implicados directa e indirectamente en la implementación de los proyectos diseñados centralizadamente.

#### *Estrategias en la expansión de la oferta y vaciamiento del CPE (2003-2010)*

La expansión del nivel medio de adultos se reinicia con posterioridad al abandono de los intentos por reconfigurar el acceso de los adolescentes de sectores populares a la educación secundaria, mientras logran visibilidad las demandas educativas en el marco de una creciente movilización de distintos sectores y organizaciones sociales. Esto sucede luego de largos años en los que el Estado provincial no había creado nuevos establecimientos de nivel medio en ninguna de sus modalidades.

La prolongada ausencia de creaciones de escuelas forma parte de la negación sistemática de respuestas a las demandas sociales hasta que estas –con un mayor nivel de organización– se tornan visibles y logran incorporarse a la agenda pública. Una lectura desde la teoría política nos indica la presencia de una forma específica del poder político consistente en la posibilidad de mantener fuera de la agenda pública determinadas cuestiones sociales, denominadas “no decisiones” (Bachrach y Baratz, 1970 citado en Subirats, op.cit.). Tal como señalamos, a través de estos mecanismos, ciertas demandas de cambio en una situación determinada de distribución de beneficios y privilegios, pueden ser acalladas o desaparecer antes de que logren acceder a la arena decisional.

En este proceso sociopolítico, diversos actores logran contrarrestar el discurso neoliberal y poner en escena, a través de acciones colectivas organizadas, un conjunto de derechos sociales vulnerados como el trabajo, la vivienda, la salud y la educación. Además de la acción de los gremios estatales y de las organizaciones de desocupados, las demandas educativas como el reclamo por la creación de nuevos establecimientos para jóvenes y adultos, forman parte de la lucha por condiciones de vida dignas de los habitantes de zonas urbanas de acelerado ritmo de crecimiento poblacional junto a otras demandas como la regularización de la tenencia de la tierra.

Este conjunto de acciones –que coexiste con las prácticas clientelísticas de sectores ligados al estado-partido provincial– logra viabilizar desde 2003 una nueva serie de creaciones de centros de la modalidad. El “mandato social oculto” de desigualdad en el cumplimiento del derecho a la educación en perjuicio de los sectores populares marca este comienzo de los nuevos centros, la mayoría en la zona oeste la capital neuquina, en edificios compartidos con escuelas primarias o secundarias comunes, con falta de equipamiento, problemas de mantenimiento de las instalaciones, dificultades de accesibilidad y ausencia de respuestas a distinto tipo de requerimientos desde la burocracia educativa<sup>32</sup>.

Desde el punto de vista del proceso de la política estatal provincial, predomina una modalidad basada en la aleatoriedad de las decisiones de creación de escuelas en respuesta a demandas sociales o bien a presiones clientelísticas. Las medidas centralizadas y el desconocimiento de las normativas vigentes marcan un estilo de gestión que da lugar a situaciones poco transparentes<sup>33</sup>, ante las cuales se pronuncia públicamente el sindicato docente. Las características de esta práctica gubernamental son compatibles con el tipo de vinculaciones intra-burocráticas que favorecen los regímenes patrimonialistas (Oszlak, 1980), en las cuales se desvirtúa el sistema de autoridad formal y se refuerza el sistema de lealtades personales y contraprestaciones prebendales, por lo cual crece el nivel de incertidumbre en las relaciones al interior de la burocracia y las decisiones tienden a ser erráticas, casi antojadizas, frecuentemente apartadas de todo marco normativo formal. Si bien los mecanismos de decisión basados en el desconocimiento del cuerpo colegiado ya venían siendo implementados, a partir de la reelección de Sobisch al frente de la gobernación<sup>34</sup> se incrementa el rango de medidas que se toman inconsultamente, que abarcan desde decisiones cuyo nivel de importancia es tal que definen políticas educativas, centradas en el papel de los “expertos”, hasta otras de menor rango pero cuyo proceso habitual anterior era la aprobación en el seno del órgano colegiado de gobierno. Un ejemplo de medidas respecto del nivel medio de adultos es la creación de establecimientos, que desde 2004 hasta 2008 es resuelta únicamente por el

32 La expresión “*fuiamos fabricados en serie*” de una de las directoras sintetiza la forma precipitada de inauguración de los centros y las condiciones de precariedad del funcionamiento inicial de los mismos. Entrevista N° 6.

33 Barco et. al (2009) definieron a esta tendencia como *informalización*, es decir una relación social de hecho que esta determinada por la fuerza de los actores directos, en contraposición a una relación formal que este sujeta a derechos, obligaciones y garantías.

34 Septiembre de 2003.

Subsecretario/a del área<sup>35</sup>. La vocal gremial de rama Media y Superior <sup>36</sup> manifestó que “*el ejecutivo ni siquiera ponía a consideración del cuerpo colegiado el tema de las creaciones de establecimientos.*” Esta situación llevó a que se supieran “a posteriori” situaciones como la creación de escuelas sin aprobación de sus plantas funcionales, y en las que se reitera la situación de precariedad de los lugares de funcionamiento iniciales de los centros<sup>37</sup>.

A partir del cambio en la normativa nacional a través de la Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206 se aprueban sucesivas resoluciones del Consejo Federal de Educación referidas a la “Educación Permanente de Jóvenes y Adultos”, que registran en varios documentos una persistente ausencia de la provincia de Neuquén.<sup>38</sup>

Si bien la nueva normativa no produce cambios relevantes en la modalidad, al considerar la incidencia de los planes y programas nacionales en la política educativa provincial, se observa su utilización como mecanismo de recentralización en el vértice del poder ejecutivo en el área educativa y de reducción de la autonomía del CPE. Funcionarios intermedios y sectores gremiales coinciden en calificar de “vaciamiento” a la situación en la que se encuentra el Consejo Provincial de Educación y por ende sus estructuras como el cuerpo colegiado y las direcciones de nivel, a través de una estrategia del poder ejecutivo (Subsecretaría de Educación) que utiliza los programas nacionales para reducir la autonomía y las atribuciones de las instancias de decisión al interior del CPE.

---

35 Fuente: Resoluciones del CPE.

36 Entrevista N° 11, realizada el 6 de julio de 2012.

37 El sindicato docente denuncia en este período el funcionamiento en galpones y trailers y gestiona junto a los directivos la construcción de edificios. Fuente: [atenarchivo.com.ar](http://atenarchivo.com.ar)

38 En noviembre de 2007, se aprueba la Resolución N° 22 del Consejo Federal de Educación (CFE) con la ausencia de la provincia del Neuquén. A través de esta norma se aprueban los lineamientos del Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, en cumplimiento del artículo 138 de la Ley de Educación Nacional. La Resolución del CFE N° 87 del 15 de octubre de 2009 aprueba para la discusión los documentos “Educación Permanente de Jóvenes y Adultos – Documento Base” y “Lineamientos curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos” que son aprobados con “nuevos aportes” en la Asamblea del CFE por la Resolución N° 118/10 del 30 de septiembre del 2010, “con el voto afirmativo de los integrantes de este Consejo Federal a excepción de las provincias de Córdoba, Entre Ríos, **Neuquén**, Santa Fe, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y un integrante del Consejo de Universidades, **por ausencia de sus representantes.**”

En este marco, el número de creaciones se reduce drásticamente a partir de 2006 y hasta 2010 sólo se crean seis nuevas unidades de enseñanza media de adultos en la provincia.

### **Reflexión Final**

La investigación puso de manifiesto como cuestión central, los factores que obstaculizan el derecho a la educación secundaria de un amplio sector de la población joven y adulta en la provincia de Neuquén.

Las condiciones que inciden en la configuración de la situación socioeducativa de jóvenes y adultos y los procesos específicos en los que el Estado es actor y escenario de lucha por la hegemonía y en los que pugnan intereses contrapuestos, remite a la reflexión freireana sobre la dialéctica entre objetividad y subjetividad. Indudablemente, la situación que nos presenta el diagnóstico del período estudiado es el resultado de relaciones de poder en las que fueron vulnerados los derechos de las mayorías. Pero al enfocar los esfuerzos y las luchas de quienes sueñan con una sociedad más justa e igualitaria, la reflexión de Freire (1996) nos invita a entender la historia como posibilidad, sin negar el papel de los factores condicionantes a que estamos sometidos, hombres y mujeres. El gran pedagogo afirmaba

Al negar la historia como juego de destinos seguros, como dato dado, al oponerse al futuro como algo inexorable, la historia como posibilidad, se reconoce la importancia de la decisión como acto que implica ruptura, la importancia de la conciencia y de la subjetividad, de la intervención crítica de los seres humanos en la reconstrucción del mundo (p.108).

Persistamos en ese camino.

### **Bibliografía**

APPLE, M. (1997) Educación, identidad y papas fritas baratas. En GENTILI, P. (comp.) *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*. Capítulo 1.

Buenos Aires, Losada.

BALDUZZI, J. (2001) *Desigualdad y exclusión en el “tercer ciclo” de la provincia de Buenos Aires*. Cuadernos de Informes e Investigaciones, SUTEBA.

\_\_\_\_\_ (2006) Exposición en el Foro Social Mundial de Educación, 4 al 6 de mayo. Buenos Aires, CTERA.

BARCO, S. (Dir.), DUBINOWSKI, S. (Co-dir.) (2009) Documento preparado para el encuentro de Jefaturas de Departamento y Asesorías pedagógicas: *Hacia la construcción del currículum del Nivel Medio*. ATEN Capital – 8 de Mayo. Equipo de Investigación del área de Política Educativa del departamento de Política Educacional, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue.

BONAL, X. (2009) La educación en tiempos de globalización. ¿Quién se beneficia? En *Educación y Sociedad* 30(108). Campinas, Brasil.

BRUSILOVSKY, S. y CABRERA, M. E. (2012). *Pedagogías de la educación escolar de adultos: una realidad heterogénea*. México, CREFAL.

CAPELLACCI, I. y MIRANDA, A. (2007) *La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina*. Documentos de la DINIECE N° 4. Buenos Aires, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

CARUSO, A. y RUIZ, M. (2008) La educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe en los comienzos del siglo XXI: estado de la situación y desafíos para la práctica. En CARUSO, A.; DI PIERRO, M. C.; RUIZ, M. y CAMILO, M. (Coord.) *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe*. Informe regional. México, CEAAL/CREFAL.

CARDARELLI, G. y ROSENFELD, M. (1999) *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Paidós.

COHEN, E. y FRANCO, R. (2005) *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México D.F., CEPAL y Siglo XXI Editores.

FAVARO, O. y ARIAS BUCCIARELLI, M. (1999) El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y política faccional en el partido gobernante. En FAVARO, O. (edit.) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*. Neuquén, Universidad Nacional del Comahue.

\_\_\_\_\_ (2000) Neuquén. La sociedad y el conflicto. ¿Viejos actores y nuevas prácticas sociales? Neuquén, CEHEPYC, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>. Fecha de acceso: 05/07/2012.

\_\_\_\_\_ y ARIAS BUCCIARELLI, M. (2008) *Neuquén (Argentina) ¿economía de enclave y estado de bienestar?* Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

FREIRE, P. (1996) *Política y educación*. México. Siglo XXI

GIULIANI, A. (2008) La economía petrolera y su configuración en Neuquén. En *Petróleo y economía neuquina*. EDUCO Editorial de la Universidad Nacional del Comahue.

GRASSI, E. (2001) *Cuestión social, cuestión de Estado: lo político de la política social*. En *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. 6. Buenos Aires, 5-9 noviembre. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R.; COLLADO FERNÁNDEZ, C. y LUCIO BAPTISTA, P. (2003) *Metodología de la investigación*. México D.F., McGraw-Hill Interamericana.
- KONTERLLNIK, I. (1996) Introducción ¿Por qué la adolescencia? En KONTERLLNIK, I. y JACINTO C. (comp.). *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo*. UNICEF. Buenos Aires, Losada.
- LIZARRAGA, F. (2008) Jorge Omar Sobisch: ocho años de retórica reaccionaria. En NAVARRO FLORIAN, P. (org.) *Historia de la Patagonia, 3ras. Jornadas*. Bariloche, Universidad Nacional del Comahue/Conicet.
- MESSINA, G. (1993) *La educación básica de adultos. La otra educación*. Santiago de Chile, UNESCO-OREALC.
- OSZLAK, O. (1980) *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Documento de Estudios. Buenos Aires, CEDES Vol. 3 N° 2.
- \_\_\_\_\_ y O'DONNELL, G. (1981) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, (CEDES) Documento G.E.
- PETRUCCELLI, A. (2005) *Docentes y piqueteros. De la huelga de ATEN a la pueblada de Cutral-Có*. Buenos Aires, El cielo por asalto.
- POPKEWITZ, T. (1994) Política, conocimiento y poder: Algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas. En *Revista de Educación* (305). OEI.
- SIRVENT, M.T y LLOSA, S. (1998, agosto). Jóvenes y Adultos en situación de riesgo educativo: Análisis de la demanda potencial y efectiva. En *Revista del I.I.C.E.* Facultad de Filosofía y Letras/UBA. Año VII, N° 12.
- SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C. y VARONE, F (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, caps. 2 y 7. Madrid, Ariel.
- TARANDA, D. (2010) Neuquén, economía de enclave, mundos “contrapuestos” y emergencia ideológica. UNCo. Ponencia presentada en las *XXII Jornadas de Historia Económica*. 21 al 24 de septiembre. Universidad Nacional de Río Cuarto.
- TENTI FANFANI, E. (2003) La educación media en la Argentina: desafíos de la universalización. En Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso. IPE-UNESCO
- VACCARISSI, M. E. y GODOY A. M. (2005) El estado-partido neuquino. Modos de legitimación y políticas sociales. En FAVARO, O. (coord.) *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la Norpatagonia*. Buenos Aires, La Colmena.
- WRIGHT, E. O. (2010) *Preguntas a la desigualdad. Ensayos sobre análisis de clase, socialismo y marxismo*. Bogota, Colombia, Editorial Universidad del Rosario.
- ZICCARDI, A. (2008) Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI. En ZICCARDI, A. (comp.) *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop.

**Gustavo Abel Junge:** Magister en Política y Gestión de la Educación. Profesor a cargo de la cátedra Educación de Adultos y Alfabetización, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue.