

# Terminalidad extendida: Secundaria de Jóvenes y Adultos

**Autores:** Romina De Luca (Investigadora Adjunta del CONICET y Coordinadora Área de Educación del Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales-CEICS), Martín Nistal y Eugenia Orlicki (Observatorio de Argentinos por la Educación)

**Cómo citar:**

De Luca, R, Nistal, M, Orlicki, E.. (2023). Terminalidad extendida: Secundaria de Jóvenes y Adultos. Observatorio de Argentinos por la Educación.

## INTRODUCCIÓN

—  
**Entre 2001 y 2022 la matrícula de la secundaria de jóvenes y adultos se expandió un 12% acompañando la expansión de todo el nivel. Mientras que los egresados de la modalidad crecieron 128%.**

# Terminalidad extendida: Secundaria de Jóvenes y Adultos

Autores: **Romina De Luca** (Investigadora Adjunta del CONICET y Coordinadora Área de Educación del Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales-CEICS), **Martín Nistal** y **Eugenia Orlicki** (Observatorio de Argentinos por la Educación).

El contexto

## Introducción

La Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) cobró centralidad en las últimas décadas. La sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206 la constituyó como modalidad específica, definió sus fines y objetivos, así como su misión más general: garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar prevista en la ley. Este último punto, ubica con particular centralidad al nivel secundario de la modalidad.

En efecto, no puede entenderse la dinámica educativa de los últimos veinte años sin considerar la educación secundaria para jóvenes y adultos. Su dinamismo se expresa, por un lado, en la sanción de un corpus normativo determinado, así como en la creación de programas específicos siendo el Programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinES) el de mayor envergadura en la etapa. También, por otro lado, en la expansión que siguió la modalidad entre 2001 y 2022.

Entre 2001 y 2022 la matrícula de la modalidad se expande impulsada por los alcances de la LEN en materia de obligatoriedad. Sin embargo, este punto no agota la centralidad que parece tener la EPJA. En ese período, la modalidad mejora su rendimiento interno, factor que se expresa en un mayor nivel de egresos y se constituye como oferta de terminalidad de estudios para un porcentaje mayor de mujeres y capas jóvenes de la población.

Pero la modalidad incorpora apenas una pequeña porción de su población objetivo total. Los datos arrojados por el INDEC en los Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos (primer semestre de 2022) examinan distintas variables, entre otras, el clima educativo de las familias con niñas y niños de entre 4 y 17 años. Los números evidencian que un total de 387.000 niñas y niños vivían en hogares cuyas familias apenas terminaron la escuela primaria (hasta 7 años de estudios) mientras que 2.563.000 tenían familias con secundaria incompleta (clima educativo bajo)<sup>1</sup>. En el Anexo se reconstruye con mayor detalle el volumen potencial de la modalidad a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, de otros informes ministeriales del año 2000 y de los cuestionarios complementarios de las pruebas Aprender lo que permite medir los desertores “recientes”<sup>2</sup> de la secundaria modalidad común. Se destaca que solo las personas de entre 18 y 29 años con secundaria incompleta conforman un universo potencial para la EPJA de 1.094.065 personas.

La dinámica de la modalidad resulta relativa. Por un lado, constituye una oferta que mejora los niveles de egreso y recibe matrícula desertora de la escuela común. Sin embargo, su dinamismo es relativo si se lo mide en relación con la población total que la EPJA podría absorber. Parece constituirse, más bien, en una alternativa de terminalidad para las capas más jóvenes de la población.

Abordar de manera integral este problema requiere una mejora de los datos estadísticos disponibles. En efecto, el nuevo dinamismo de la EPJA contrasta con la ausencia de estudios oficiales específicos de la modalidad y cierta inconsistencia a la hora de recopilar datos que reflejen la complejidad de los distintos circuitos: el de la educación tradicional destinada a adultos (bachilleratos y secundarios para adultos, CENS) y los programas inicialmente de terminalidad-trayectos tales como el FinES a nivel nacional o aquellos ejecutados por las provincias.

<sup>1</sup> Ministerio de Economía - Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC): Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos (primer semestre de 2022). Informes técnicos. Vol. 6, n° 202, noviembre de 2022. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_indicadores\\_hogares\\_11\\_2246AI52F3B1.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_indicadores_hogares_11_2246AI52F3B1.pdf)

<sup>2</sup> Idem, p. 16-17.

El contexto

-

## Antecedentes y marco normativo

La Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206 define la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos como la modalidad educativa destinada a garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar prevista por la presente ley, a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida tal como establece el artículo 48° de la Ley. El Título I de la LEN suscribe que la modalidad debía brindar “una formación integral y “a lo largo de toda la vida”, de calidad, con igualdad de oportunidades, sin discriminaciones, fundada en los valores éticos y democráticos”.<sup>3</sup>

El capítulo IX de la LEN fija también sus objetivos: brindar una “formación básica que permita desarrollar capacidades de expresión, comunicación, relación interpersonal y de construcción del conocimiento, atendiendo las particularidades socioculturales, laborales, contextuales y personales de la población beneficiaria”. Para alcanzarlos se promovía la articulación interministerial, la promoción de formatos de cursada presencial, semipresencial y a distancia así como la articulación en el mundo de la producción. En este punto, se habilitó también a “otorgar certificaciones parciales y certificar saberes adquiridos a través de la experiencia laboral”.

El artículo 138° de la LEN también resulta pertinente porque habilita al Ministerio de Educación y al Consejo Federal de Educación a la creación de “programas a término destinados a garantizar la erradicación del analfabetismo y el cumplimiento de la educación obligatoria prescripta en el artículo 16 de la presente ley”, dirigidos a la población mayor de dieciocho (18) años. Esa fue la base del posterior lanzamiento del Programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinES). Se trata de un programa educativo -inicialmente socio-educativo- llevado adelante por el gobierno nacional a partir del año 2008 con presencia en todas las jurisdicciones de Argentina. Fue aprobado por las Resolución N° 917/08 del Ministerio de Educación nacional y por la Resolución N° 66/08 del Consejo Federal de Educación. Primero se conformó como un plan de terminalidad para deudores de materias para convertirse, luego, en un programa de escolaridad completa, a partir de 2010. Si bien se rastrea la existencia de planes similares desde el año 2000, por el alcance y la magnitud que el Plan FinEs cobraría resulta imprescindible su estudio específico. La existencia de estos programas fue retroalimentada por distintas normativas que regularon la escuela secundaria modalidad común. No puede agotarse aquí la referencia, pero valga de ejemplo la Resolución N° 84/09 del Consejo Federal de Educación donde se fijaron los “lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria”. Allí se dispuso la creación de formatos específicos para la población adulta y la necesidad de “fortalecer estrategias de aceleración y/o formatos específicos de escolarización para: alumnos con sobreedad, trabajadores, madres y padres adolescentes, poblaciones migrantes, adultos, repitentes, con discapacidades transitorias o permanentes, entre otros” (Anexo I, p. 28). Ya en 2012, en la Resolución N° 174, el Consejo Federal de Educación destacó la importancia de este programa en la construcción de alternativas pedagógicas e institucionales en los departamentos con mayor índice de analfabetismo y en los departamentos con mayores porcentajes de población sin finalizar la escuela primaria y secundaria. El cuerpo normativo que reguló el FinES se integra de otras normativas como la Resolución N°178/16 que lo extendió hasta 2018. Idénticas prórrogas se dieron hasta la actualidad.

Antes de avanzar en el análisis de los principales indicadores de la modalidad se recuerda algo ya puesto de relieve en informes previos. Existe una falta de datos nominalizados de la matrícula, así como limitaciones en el control del Ministerio de Educación Nacional (MEN) sobre las provincias/escuelas, lo que se relaciona con los cambios en las políticas de información y la inconsistencia de datos jurisdiccionales con los nacionales. Esta carencia de información se hace evidente en los datos de la EPJA. Por ejemplo, recién a partir de 2018 los Anuarios Estadísticos incluyen en el nivel Secundario la matrícula del Plan Fines de la Línea Trayecto. Asimismo, la evolución de la matrícula habilita a pensar en ciertas inconsistencias a la hora de tomar/procesar los datos. Hipótesis que deberá ser trabajada en futuros informes pero que surge de comparar los datos del programa para la provincia de Buenos Aires.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Poder Ejecutivo de la Nación: Al Honorable Congreso de la Nación. Mesa de Entradas. Senado de la Nación, Buenos Aires, 16 de noviembre de 2006, Folio 5.

<sup>4</sup> Ministerio de Educación de la Nación-Secretaría de Evaluación Educativa: Investigación evaluativa del Plan Fines 2. Informe Final, enero de 2018.

Los datos

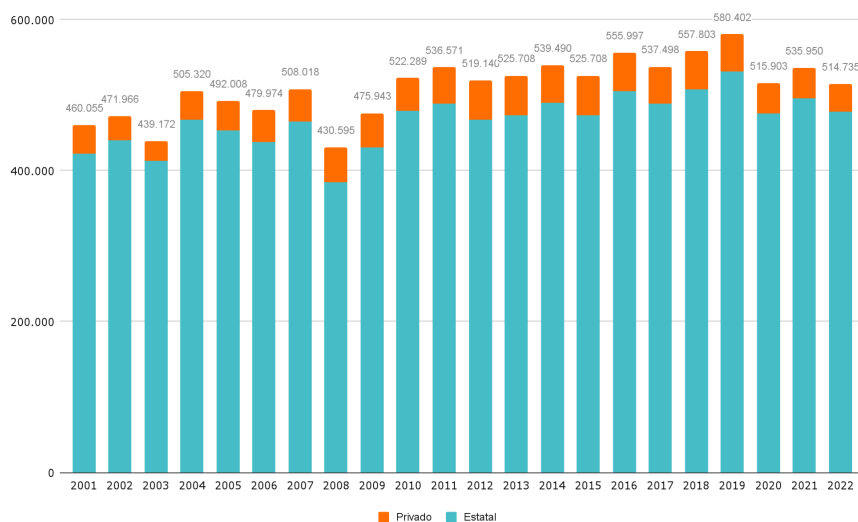
-

### Evolución de la matrícula total

La matrícula del nivel secundario de jóvenes y adultos es centralmente estatal: concentra entre más del 90% y casi el 93% entre 2001 y 2022. A lo largo del período bajo estudio se observa incluso un dinamismo mayor en el crecimiento de la matrícula estatal sobre la de gestión privada, fenómeno que posiblemente guarde relación con el impulso normativo descrito en el acápite anterior. Entre 2001 y 2004, la matrícula del nivel adiciona 45.265 estudiantes al pasar de 460.055 estudiantes a 505.320. No obstante, el crecimiento resultaría mayor si se considera desde 1996 cuando la matrícula se expande 170% al pasar de 186.959 alumnos a 505.320. Hasta 2008, la matrícula permanece estancada y retrocede alcanzando en ese año un total de 430.595 alumnos, valor algo superior al del año 2000.

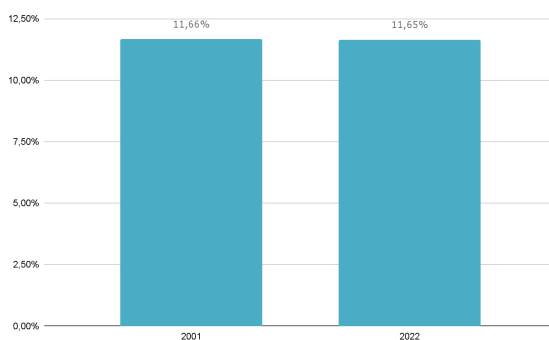
El lanzamiento del “Fines 1” y luego el “Fines 2” implicó un nuevo crecimiento, aunque de menor magnitud porcentual si lo comparamos con el de fines de los '90. A 2009 la matrícula total de la EPJA había pasado a 475.943, en 2015 se ubicó en el punto más alto de esa expansión alcanzando un total de 554.900 valores en los que se mantiene hasta 2018 cuando la matrícula de la modalidad llega a 557.803 y cobra nuevo impulso, en 2019, cuando la matrícula registra un total de 580.402 estudiantes, su pico más alto en el período estudiado. Se recuerda aquí que, a partir de 2018, los datos registran la matrícula del programa FinES-Trayecto (ex Plan FinES 2). La modalidad resulta sensible al impacto de la pandemia del COVID-19 lo que se refleja en una sostenida caída de la matrícula en 2020 y 2022 con una relativa recuperación intermedia en 2021. Se debe señalar que, los efectos de la pandemia en la modalidad no han sido considerados en los informes elaborados sobre continuidad pedagógica que tomaron como observable la llamada modalidad común. En síntesis, la matrícula crece un 26% desde 2001 hasta 2019 y/o casi un 12%, si se considera hasta 2022, A su vez, el gráfico 2 muestra que el crecimiento de la matrícula acompaña la expansión de la secundaria modalidad común pues la proporción con ella se mantiene casi constante entre 2001 y 2022.

**Gráfico 1.** Matrícula en secundaria de educación para jóvenes y adultos. Según sector de gestión. Entre 2001 y 2022.



Fuente: Elaboración propia de Argentinos por la Educación en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación.

**Gráfico 2.** Porcentaje de la matrícula de secundaria de jóvenes y adultos respecto de la matrícula de secundaria de común y de jóvenes y adultos.



Fuente: Elaboración propia de Argentinos por la Educación en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación.

Los datos

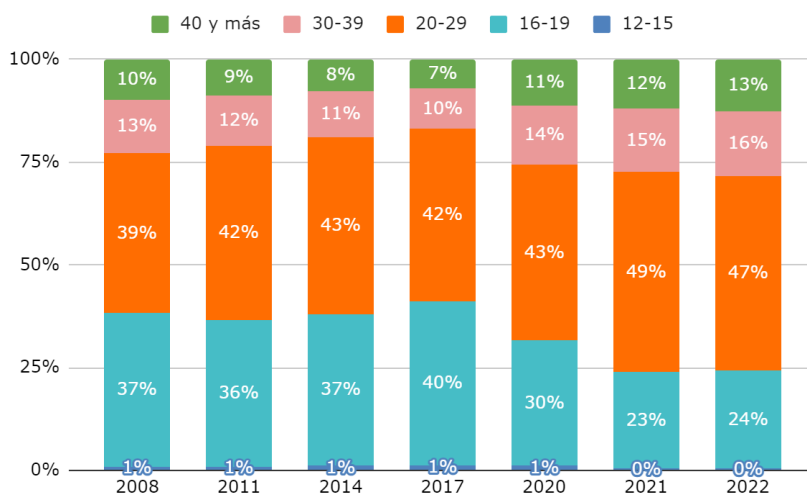
-

### Evolución de la matrícula por edad

En efecto, existe una relación entre los desertores de la escuela secundaria común y la matrícula de la EPJA. Como se estableció en otros informes de este Observatorio (Kit et al. (2023), Míguez et al. (2023) y Torre et al.(2022)) y en otros trabajos (De Luca, 2023 en prensa; De Luca, 2017), en el año 2022 el 24% de los jóvenes de 17 años abandonaron la escuela. A su vez, la proporción de jóvenes entre 18 y 24 años con secundario completo es de 66,8% mientras que la del grupo de 25 a 29 años es de 72,3%. La EPJA recibe su matrícula a los desertores de la secundaria común y ello se observa en la composición etaria de esos estudiantes.

El gráfico 3 muestra la distribución de la matrícula de la EPJA para el período 2008-2022. En 2008, el 38% de los alumnos tenían entre 12 y 19 años, mientras que otro 38% estaban en el rango de 20 a 29 años. Para 2018, la proporción de estudiantes en el rango de 12 a 19 años aumenta hasta 2017 pero desciende en 2018, estimamos que impactadas por las políticas implementadas en la provincia de Buenos Aires con la creación de aulas de aceleración en los secundarios y el intento de reconfiguración de los bachilleratos de adultos. Si en 2017 la franja 12-19 representaba el 41% del total, para 2018 se ubica en 35,5%, en 2019 los menores de 19 años representan el 32% de la matrícula total. Estos valores se mantienen en 2020 pero ya en 2021 y 2022 caen al 24%. Por su parte, la franja 20-29 pasa del 39%, en 2008, al 45% diez años más tarde. En 2019, los menores de 29 años representan al 44,8%. El impacto de la pandemia en la modalidad se va a expresar con un crecimiento de la franja 20-29: para 2021 la cantidad de estudiantes en esa franja de edad representa el 48,8% mientras que en 2022 serán el 47,5%. En cambio, las otras franjas etarias pierden peso relativo, aunque desde 2019 evidencian cierto incremento: mientras la franja 30-39 años pasa del 13% a casi el 11% en 2018, a partir de 2019 se ubica en 12,4% y crece a 15,6% en 2022. Por su parte, los mayores de cuarenta años de edad disminuyen del 9,76% a 8,62% en 2018 y pasan de 10,8% a 12,7% entre 2019 y 2022. Una conclusión puede extraerse: los menores de 29 años representan más de las tres cuartas partes de la matrícula total de la EPJA y los menores de 19 (desertores recientes de la escuela secundaria común) hasta el 2019 entre 37% y 30%. Si bien esto requiere estudios específicos, la introducción de mecanismos de sostenimiento de las trayectorias en la modalidad secundaria común durante la pandemia parecieran explicar ese cambio reciente en la composición etaria en la matrícula de la EPJA.

**Gráfico 3.** Porcentaje del total de la matrícula de secundaria de Educación para Jóvenes y Adultos por franja etaria. Entre 2008 y 2022.



Fuente: De Luca(2023) y Argentinos por la Educación en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación.

Los datos

-

## Evolución de la matrícula por provincia

Al examinarse la evolución por provincia, se observa que, con excepción de las provincias de Buenos Aires y Río Negro, todas las jurisdicciones incrementan su matrícula entre 2001 y 2022. Los mayores incrementos se producen en las provincias de Jujuy (652%), Corrientes (554%), San Luis (444%), Chaco (259%), Formosa (111%). En todos estos casos, el peso de la modalidad como porcentaje respecto de la secundaria común supera el promedio nacional con excepción de San Luis. En otras provincias, no obstante, se verifica que la EPJA constituye una modalidad con mayor importancia respecto de la secundaria común que la del promedio nacional: en La Pampa, la EPJA representa el 18% respecto de la secundaria común, en Mendoza el 16%, en Neuquén el 19%, en Santa Cruz el 21% y en Tierra del Fuego el 18%. Inclusive la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ubica por encima de la media con 15% (cuadro 1).

Una segunda dimensión de análisis es el peso de cada jurisdicción en el conjunto de la modalidad. En 2001, Buenos Aires, Córdoba, CABA, Mendoza y Santa Fe concentraban al 73% de la matrícula de la EPJA. Mientras que en 2022 las mismas provincias concentraron el 55,5% de la matrícula, cuadro que se explica por el descenso en la cantidad de alumnos bonaerenses.

La provincia de Buenos Aires presenta algunos problemas que requieren una investigación más detallada, lo cual será objeto de futuros informes. No obstante, es importante señalar ciertas inconsistencias encontradas en los datos recopilados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y los publicados por la provincia a través de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, específicamente la Dirección de Información y Estadística. Un ejemplo ilustrativo de estas discrepancias se evidencia al comparar los datos de matrícula de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) en ambos registros. En el año 2002, los anuarios nacionales registraron un total de 245.139 en la EPJA, mientras que las fuentes jurisdiccionales difundieron 173.014 estudiantes en Bachillerato de Adultos. Si bien la provincia registra Educación General Básica de Adultos y Educación de Adultos (bachilleratos) mientras que Nación registraba Primario (EGB 1 y 2), EGB 3 y Polimodal, la sumatoria total de la modalidad tampoco coincide: los Anuarios nacionales registraron una matrícula de 268.227 estudiantes sumando todos los niveles y la provincia difundió 247.454, lo que presenta una diferencia de casi el 8%. Esta discrepancia también se observa si se comparan los datos de 2021: la Nación computa 162.484 estudiantes matriculados mientras que la provincia registra 108.476 en secundaria de adultos y otros 71.051 en FinES (Trayectos y Deudores). Algo similar ocurre al comparar los pocos datos oficiales disponibles de la provincia del plan FinES. Aquí también se observa un desfase entre lo informado por la provincia y por Nación: mientras que la Nación registró en el primer semestre de 2017, 135.300 inscriptos al plan, que concurrían a 6.362 comisiones<sup>5</sup>, la provincia identificó en sus estadísticas para 2017 un total de 149.271 en secundaria de adultos. El desglose de FinES recién aparece en los datos provinciales a partir de 2018 -en sintonía con el registro nacional- y la matrícula era de 118.222 estudiantes en secundaria de adultos y 63.285 en FinES (trayectos y deudores).<sup>6</sup> Así, los números de 2017 y los de 2018 no concuerdan armónicamente.

<sup>5</sup> Ministerio de Educación de la Nación-Secretaría de Evaluación Educativa: Investigación evaluativa del Plan Fines 2. Informe Final, enero de 2018, p. 14

<sup>6</sup> Dirección General de Cultura y Educación- Dirección Provincial de Planeamiento-Dirección de Información y Estadística: Relevamiento Inicial, 2018. 8.

Buenos Aires. Disponible en: <https://abc.gob.ar/secretarias/areas/subsecretaria-de-planeamiento/informacion-y-estadistica/informacion-y-estadistica/series>

**Cuadro 1.** Total de la matrícula de secundaria de Educación para Jóvenes y Adultos por franja de edad. En absolutos y en porcentajes.

	Secundaria de Jóvenes y Adultos			Porcentaje de matrícula de EPJA respecto de Sec Común y EPJA	
	2001	2022	2022 vs. 2001	2001	2022
Total País	460.055	514.735	12%	12%	12%
Buenos Aires	237.177	154.348	-35%	14%	8%
Catamarca	3.063	3.256	6%	8%	7%
Chaco	7.383	26.527	259%	7%	21%
Chubut	7.557	8.826	17%	14%	13%
CABA	26.754	35.976	34%	10%	15%
Córdoba	27.989	40.530	45%	9%	10%
Corrientes	3.823	25.018	554%	4%	19%
Entre Ríos	11.149	21.380	92%	9%	14%
Formosa	3.899	8.230	111%	7%	12%
Jujuy	1.473	11.074	652%	2%	14%
La Pampa	3.721	7.435	100%	11%	18%
La Rioja	2.031	2.843	40%	7%	8%
Mendoza	23.580	29.407	25%	14%	16%
Misiones	12.262	16.764	37%	13%	14%
Neuquén	10.533	14.089	34%	17%	19%
Río Negro	14.249	11.664	-18%	20%	16%
Salta	13.884	20.443	47%	10%	14%
San Juan	4.904	9.659	97%	8%	11%
San Luis	1.120	6.095	444%	3%	11%
Santa Cruz	5.454	8.761	61%	21%	21%
Santa Fe	21.710	25.821	19%	7%	9%
Santiago del Estero	4.296	6.018	40%	7%	7%
Tierra del Fuego	2.772	3.608	30%	18%	17%
Tucumán	9.272	16.963	83%	9%	10%

Fuente: Elaboración propia de Argentinos por la Educación en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación.



Los datos

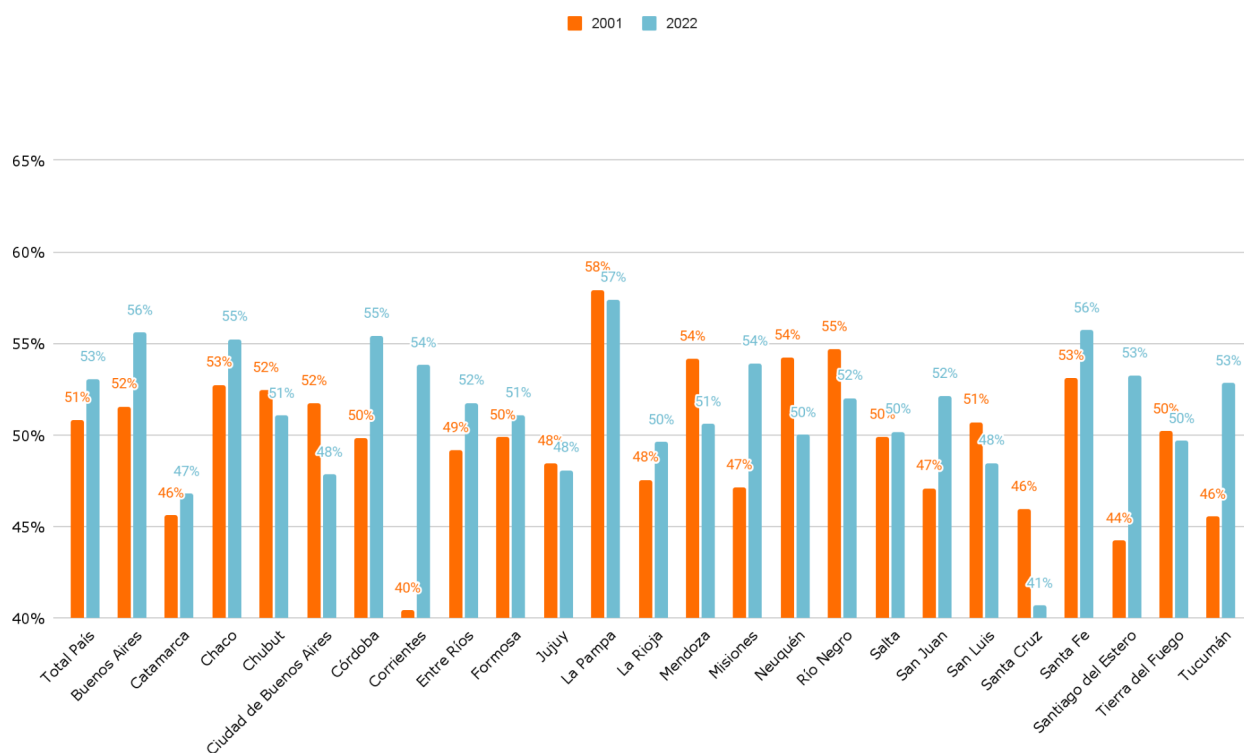
## Género de estudiantes

En lo que refiere a la variable género, en 2001, las mujeres representaban el 49,3% de la matrícula en el total del país (el 51,3% excluyendo EGB3) mientras que en 2022 representan el 53%. A lo largo de la etapa, los mayores niveles de feminización de la matrícula se ubican en La Pampa (57%), Santa Fé (56%), Buenos Aires (56%), Chaco (55%), y Córdoba (55%). El predominio de las mujeres también se observa en una mayor tasa de egreso, dinámica que se expresa también en la secundaria común.

Esta variable requeriría un examen mayor y específico sobre la dificultad de las mujeres para compatibilizar sus estudios con las tareas de cuidado familiar (de menores y mayores). Existen pocos estudios oficiales sobre este punto. Algunos datos sobre las motivaciones para terminar el secundario por género aparecen en un informe de 2013<sup>7</sup>. Entre ellas destacaban: la necesidad del título para mejorar la situación laboral (ambos sexos), como meta y/o logro personal y para ayudar a los hijos en sus propios procesos de escolarización (esto en su mayoría destacado por las mujeres). Dentro de los obstáculos a sortear mencionan el cuidado de hijas e hijos (en general mencionado por las alumnas) y el trabajo (en general, informal).

En ese sentido, debería explorarse si existe algún tipo de relación entre la merma de la matrícula de la modalidad durante la pandemia y las trayectorias escolares analizadas por sexo. Esta información permitiría elaborar programas de acción y políticas educativas específicas.

**Gráfico 4.** Porcentaje de la matrícula de género femenina en la secundaria de la Educación para Jóvenes y Adultos. Años 2001 y 2022.



Fuente: Elaboración propia de Argentinos por la Educación en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación.

<sup>7</sup> Mónica de la Fare: Estudiantes del Nivel Secundario de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA), DINIECE. Serie Informes de Investigación N° 8, Buenos Aires, noviembre de 2013.

Los datos

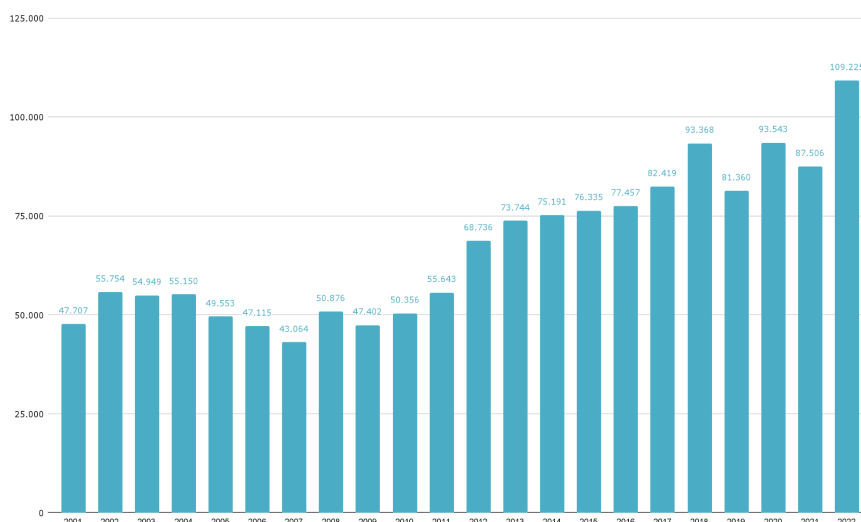
-

### ¿Más graduados?

Sin lugar a duda, es en la evolución en la cantidad de egresados en donde la modalidad tuvo un rol medular en estos más de veinte años bajo análisis. En 2001, 47.707 estudiantes se graduaron en la secundaria de educación permanente de jóvenes y adultos; en 2022 la cantidad de egresados se ubica en 109.225. En esos años, la cantidad de egresados crece 128% (se duplica y más), en una tendencia al crecimiento sostenido centralmente entre 2007 y 2022, con excepción de los años 2019 y 2021<sup>8</sup>. El período con mayor impulso en los egresos coincide con el lanzamiento del programa FinES aunque, como se mencionó anteriormente, el desglose de cifras oficiales no permite ver la magnitud completa del programa. Para cuantificar la importancia de esta nueva tendencia en los egresos debe ubicarse junto a otro dato: el aumento en la cantidad de egresados resulta muy superior al crecimiento de la matrícula total de la modalidad bajo el mismo período.

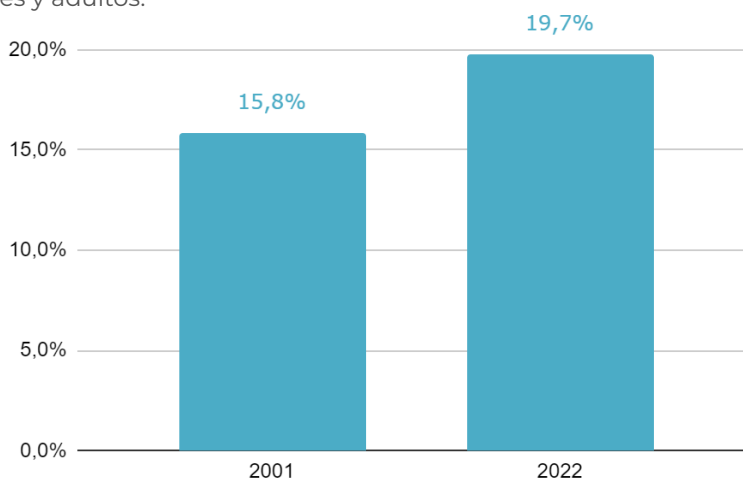
Esa tendencia se confirma al observar qué ocurre con la cantidad de egresados en relación con los graduados de la secundaria de modalidad común: tal como muestra el gráfico 5, la cantidad de egresados de la EPJA constituían el 15,8% del porcentaje de graduados de la secundaria común en 2001 para ubicarse en 19,7% en 2022. Esto quiere decir que 2 de cada 10 egresados del nivel lo hacen en el circuito de educación permanente de jóvenes y adultos. La EPJA se les presenta a esos jóvenes como el ámbito para finalizar sus estudios. Cuadro que, como se dijo más arriba, también se evidencia en la incorporación de población joven (sub-29) en la modalidad y en su peso creciente.

**Gráfico 5.** Evolución de los egresados de secundaria de educación permanente de jóvenes y adultos.



Fuente: Elaboración propia de Argentinos por la Educación en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación.

**Gráfico 6.** Porcentaje de egresados de secundaria de jóvenes y adultos respecto de los egresados de la secundaria de educación común y de jóvenes y adultos.



Fuente: Elaboración propia de Argentinos por la Educación en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación.

<sup>8</sup> Una posible conjetura es que la cantidad de egresos de 2019 resulte sesgada dada la suspensión de mesas en 2020 por la declaración del ASPO.

Los datos

-

## Graduados por provincia

En lo que refiere a la cantidad de egresos por provincia, se observa cierta correspondencia entre la expansión de la modalidad en cada jurisdicción y la variación en la cantidad de egresados porcentuales en el período bajo estudio. Chaco (856%), Jujuy (794%), San Luis (423%), Corrientes (417%) y Santiago del Estero (205%) encabezan la tabla en lo que refiere a la variación porcentual de egresados entre 2001 y 2022.

En lo que refiere al peso específico de cada provincia en relación con la cantidad de egresados, para el año 2022, Chaco representó casi el 7% (6,93%) de los egresados totales, Jujuy apenas el 1,45%; San Luis, el 1,24%; Corrientes, el 3,47% y Santiago del Estero, el 1,35%. La provincia de Buenos Aires, pese a reducir su matrícula total en el período bajo estudio aporta el 41,13% de los egresados y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 5,92%, valores algo superiores a los de la provincia de Santa Fe con 5,88%. Para la provincia de Buenos Aires, entonces, la EPJA mejora su tasa de egreso en estos años en relación al peso total de su matrícula que perdería peso específico según los datos registrados oficialmente por el MEN.

**Cuadro 2.** Egresados de la secundaria de educación para jóvenes y adultos por provincia. Años 2001 y 2022.

Provincia	2001	2022	2001 vs 2022	% provincial 2022
<b>Total País</b>	<b>47.707</b>	<b>109.225</b>	<b>128,9%</b>	<b>100,0%</b>
Buenos Aires	21.138	44.919	112,5%	41,1%
Catamarca	314	666	112,1%	0,6%
Chaco	713	7.564	960,9%	6,9%
Chubut	713	1.509	111,6%	1,4%
CABA	4.462	6.468	45,0%	5,9%
Córdoba	3.338	6.869	105,8%	6,3%
Corrientes	827	3.787	357,9%	3,5%
Entre Ríos	1.223	3.824	212,7%	3,5%
Formosa	397	966	143,3%	0,9%
Jujuy	165	1.580	857,6%	1,4%
La Pampa	326	757	132,2%	0,7%
La Rioja	437	630	44,2%	0,6%
Mendoza	1.674	2.845	70,0%	2,6%
Misiones	1.022	3.369	229,6%	3,1%
Neuquén	1.038	2.288	120,4%	2,1%
Río Negro	1.398	1.137	-18,7%	1,0%
Salta	1.152	4.508	291,3%	4,1%
San Juan	678	2.461	263,0%	2,3%
San Luis	281	1.359	383,6%	1,2%
Santa Cruz	415	476	14,7%	0,4%
Santa Fe	4.201	6.417	52,7%	5,9%
Santiago del Estero	383	1.479	286,2%	1,4%
Tierra del Fuego	331	700	111,5%	0,6%
Tucumán	1.081	2.647	144,9%	2,4%

Fuente: Elaboración propia de Argentinos por la Educación en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación.

Comentarios finales

-

## Comentarios finales

1. Entre 2001 y 2022, la secundaria para jóvenes y adultos expandió su matrícula de forma más o menos constante hasta el 2019 donde se vió un aumento del 26%. La pandemia impacta sobre la modalidad reduciendo su matrícula, impulsada centralmente por la reducción del estudiantado registrado en la provincia de Buenos Aires. Al comparar 2001 contra 2022, el crecimiento en la cantidad total de estudiantes asciende a casi 12%, centrándose, principalmente, en escuelas de gestión estatal.
2. Las provincias donde la matrícula creció a una mayor tasa entre 2001 y 2022 son Jujuy, Corrientes, San Luis, Chaco y Formosa. Asimismo, el peso de la EPJA sobre el conjunto del nivel secundario supera el promedio nacional centralmente en Mendoza (16%), Neuquén (19%), Santa Cruz (21%), Tierra del Fuego (18%) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (15%). A nivel del análisis jurisdiccional, debe destacarse la disminución en la provincia de Buenos Aires, con las salvedades que se han señalado.
3. La dinámica en el crecimiento de la matrícula acompaña la expansión de la secundaria modalidad común. Eso se observa en que, a lo largo de los veintiún años bajo estudio, la proporción de estudiantes matriculados en la EPJA sobre el total de matriculados en la secundaria común se mantuvo en 12%.
4. La composición de la matrícula evidencia dos elementos a lo largo de la etapa examinada. Por un lado, una progresiva feminización que se observa en la mayor parte de las jurisdicciones tanto en la incorporación de matrícula como en los egresos. Esto último, es coincidente con la dinámica de la secundaria común.
5. En el período bajo análisis, la secundaria EPJA aumenta la participación de sus egresados respecto de los de la secundaria de 15,8% a 19,7%. Los egresados de la modalidad crecen un 128% entre 2001 y 2022, multiplicándose más de once veces el crecimiento de la matrícula. Se entiende que las dimensiones asociadas a la deserción en la escuela secundaria común, evolución de las franjas etarias de la modalidad y crecimiento en la tasa de egresos en la EPJA conforman un mismo núcleo problemático.
6. Se reitera en este informe la preocupación por la necesidad de mejorar y ampliar la cantidad de datos de la modalidad, tanto en su formato “tradicional” como de los nuevos programas implementados siendo el FinES uno de los ejemplos. También se advierte por cierta inconsistencia entre los datos a nivel jurisdiccional/nacional.

## Referencias bibliográficas

-

**Referencias bibliográficas**

Consejo Federal de Educación: Resolución N° 226, agosto de 2004. Anexo 1.

Consejo Federal de Educación: Resolución N° 214 y Anexo 1, Buenos Aires, abril de 2004. Disponible online en: <https://goo.gl/h4A9d2>

Consejo Federal de Educación: Resolución N° 22. Anexos I y II, Buenos Aires, noviembre de 2007. Disponible online en: <https://goo.gl/Uysrey>

Dirección General de Cultura y Educación- Dirección Provincial de Planeamiento-Dirección de Información y Estadística: Relevamiento Inicial, 2018. 8. Buenos Aires. Disponible en: <https://abc.gob.ar/secretarias/areas/subsecretaria-de-planeamiento/informacion-y-estadistica/informacion-y-estadistica/series>

de la Fare, Mónica: *Estudiantes del Nivel Secundario de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA)*, DINIECE. Serie Informes de Investigación N° 8, Buenos Aires, noviembre de 2013

De Luca, Romina: "Plan Fines 2. Expansión e impacto sobre la modalidad de jóvenes y adultos, 2008-2018". En: Espacios en Blanco, Vol. 2, Número 32, Tandil, Argentina. pp. 137-151. <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/espacios-en-blanco/article/view/1188>

De Luca, Romina: ""De la educación remedial a la educación permanente. Un repaso por los lineamientos en las conferencias internacionales de educación para adultos (CONFINTEAS) y su correlato en la política educativa argentina, 1949-2009", en: *Cuadernos de Historia*, (58), junio de 2023, Universidad de Chile, pp. 69-94. Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-12432023000100069&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-12432023000100069&script=sci_arttext)

De Luca, Romina: *Bajo la alfombra. La degradación de la modalidad de adultos a la luz de las transformaciones educativas recientes*, Buenos Aires, Ediciones RyR, 2023 en prensa.

Kit, I., M., Nistal, M. y Sáenz Guillén, L. (2023). Índice de Resultados Escolares: ¿Cuántos estudiantes llegan al final de la secundaria en tiempo y forma? Observatorio de Argentinos por la Educación. [Índice de Resultados Escolares: ¿Cuántos estudiantes llegan al final de la secundaria en tiempo y forma? - Argentinos por la Educación \(argentinosporlaeducacion.org\)](https://www.argentinosporlaeducacion.org)

Míguez, P., Bonelli, S. & Nistal, M. (2023). Trayectorias escolares: ¿Cuántos estudiantes abandonan la secundaria en Argentina?. Observatorio de Argentinos por la Educación.

Ministerio de Educación de la Nación: *La educación de jóvenes y adultos. Estado de situación en la Argentina*, Buenos Aires, septiembre de 2000.

Ministerio de Economía- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC): *Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos (primer semestre de 2022)*. Informes técnicos. Vol. 6, n° 202, noviembre de 2022. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_indicadores\\_hogares\\_11\\_2246A152F3B1.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_indicadores_hogares_11_2246A152F3B1.pdf)

Ministerio de Educación de la Nación: *Lineamientos para la organización de la educación básica de jóvenes y adultos*. Documento de Trabajo, agosto de 2000, Buenos Aires.

Ministerio de Educación de la Nación: *Aprender 2021. Las trayectorias escolares de las y los estudiantes de escuelas de nivel primario*, CABA, Ministerio de Educación. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_aprender\\_trayectorias\\_vf24-01\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_aprender_trayectorias_vf24-01_1.pdf)

Ministerio de Educación de la Nación-Secretaría de Evaluación Educativa: *Investigación evaluativa del Plan Fines 2*. Informe Final, enero de 2018.

Ministerio de Educación de la Nación: *Evaluación de la educación secundaria en Argentina 2019*, Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación, 2020. Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/evaluacion\\_educacion\\_secundaria\\_argentina\\_2019.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/evaluacion_educacion_secundaria_argentina_2019.pdf)

Poder Ejecutivo de la Nación: *Al Honorable Congreso de la Nación. Mesa de Entradas*. Senado de la Nación, Buenos Aires, 16 de noviembre de 2006.

Torre, E.; D'Alessandre, V.; Volman, V.; Orlicki, E. & Nistal, M. (2022). *Juventud, educación y trabajo*. CIPPEC y Observatorio de Argentinos por la Educación.

Anexo

-

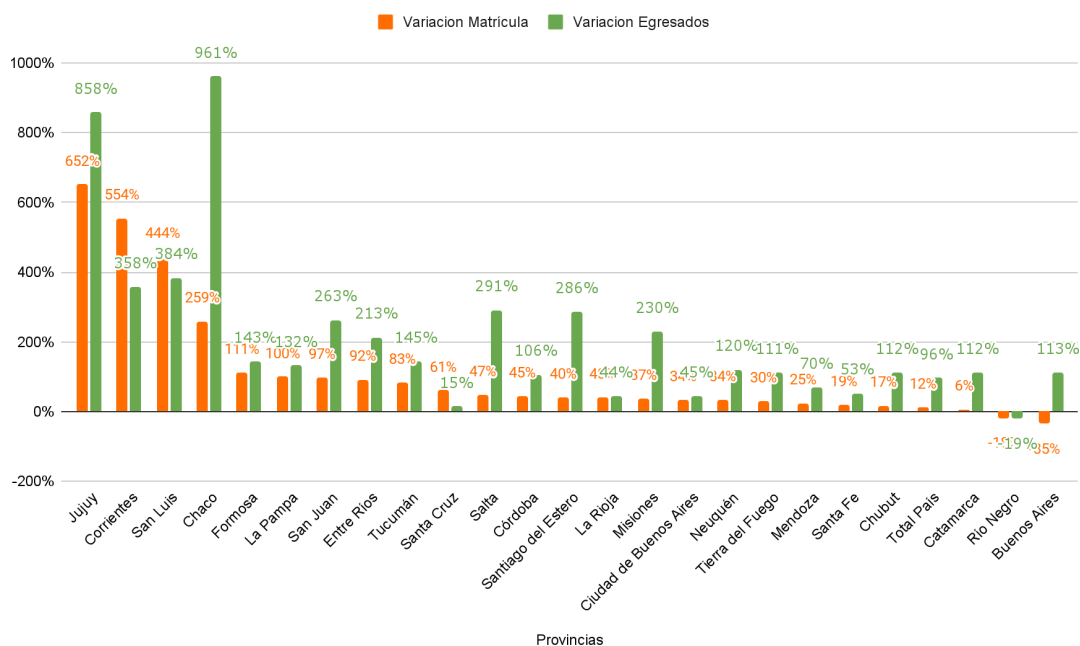
**Anexo**

**Cuadro A1.** Egresados de la secundaria de educación para jóvenes y adultos por provincia. Años 2001 y 2022.

<b>Total de alumnos por franja de edad. EPJA Nivel Secundario. Modalidad adultos. Valores Absolutos.</b>							
Edad	2008	2011	2014	2017	2020	2021	2022
12-15	4.242	5.119	6.079	6.813	493	2.390	2.284
16-19	160.233	191.912	199.243	214.335	12.234	125.539	122.367
20-29	167.863	226.340	232.196	225.892	17.297	261.363	244.406
30-39	56.225	65.967	59.748	51.982	5.768	82.161	80.379
40 y más	42.032	47.233	42.224	38.476	4.558	64.497	65.299

Fuente: Elaboración propia de Argentinos por la Educación en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación.

**Gráfico A2.** Variación en matrícula y egresados entre 2011 y 2021 por provincia.



Fuente: Elaboración propia de Argentinos por la Educación en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación.

## Anexo: Marcos normativo y antecedentes

En general, las transformaciones en la normativa local reseñada en este informe constituyen un punto de llegada de numerosos cambios y debates. En efecto, desde la década del ochenta, aunque con mayor definición a lo largo de la década del noventa, se producen una serie de transformaciones en la escena local y en los debates internacionales que redefinen la EPJA. A partir de una serie de diagnósticos previos sobre la centralidad de la modalidad se deja de considerarla como una respuesta “remedial” en materia educativa y se definen nuevas estrategias de intervención. En otro lugar, hemos examinado esta mutación dando cuenta también de los principales aportes historiográficos (De Luca, 2023), aquí solo diremos que, por un lado, se revisa la misma concepción de personas adultas a las que se destina la modalidad, entendidas como aquellas que la sociedad considera adultas incluyendo así a jóvenes. Por otra parte, la noción de aprendizajes básicos que los adultos necesitan para la plena participación en la vida social, aprendizajes también traducidos en habilidades incorporando otras competencias al currículum escolar. La noción de aprendizajes básicos fue utilizada para revisar la extensión del currículum, acortar el período de duración de los estudios (de cinco a tres años) y promover formatos de cursada semipresencial y a distancia.

Esa preocupación sobre la importancia de la modalidad se fundaba en el análisis de la población potencial de la modalidad o población objetivo. Aportamos algunos datos con mayor detalle. Un informe del Ministerio de Educación del año 2000 midió la magnitud de la población potencial de la educación de adultos, a partir del Censo de 1991, entre otros indicadores. Consideraba que si se partía de la población mayor a 20 años y se consideraban los datos censales sobre el máximo grado escolar alcanzado se encontraba que: el 2,8% nunca había concurrido a la escuela primaria, el 18% contaba con estudios primarios incompletos, un 33,4% había terminado solo la primaria y otro 15% contaba con la escuela secundaria incompleta. Considerando a los mayores de 14 años que no habían concluido la primaria, la cifra de matrícula potencial ascendía a más de diez millones y medio de habitantes (10.698.302), prácticamente un tercio de la población.<sup>9</sup> En simultáneo, en otro informe, se sugerían una serie de cambios que podrían revertir la situación: flexibilizar y modularizar la estructura curricular, facilitar ingreso y egreso y garantizar la acreditación de segmentos significativos a lo largo de la trayectoria.<sup>10</sup>

En el 2004, previo a la sanción de la LEN y al lanzamiento del Programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios, se creó el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos. Para el período 2004-2007 se buscaba alfabetizar a jóvenes analfabetos a partir de los 15 años y favorecer la articulación con la EPJA para garantizar el cumplimiento de la educación básica obligatoria. Se estimaba que la población beneficiaria alcanzaría a unas 600.000 personas sobre la base de los diagnósticos ya formulados en el año 2000. Se promovieron acciones con educadores voluntarios, organismos no estatales facilitando el uso de sedes no escolares como “domicilios particulares, sedes de sindicatos u organizaciones barriales, instituciones escolares, etcétera”.<sup>11</sup> Ese mismo año, otra Resolución del Consejo Federal de Educación insistió en la necesidad de “promover nuevas articulaciones y acoples” que debían buscarse en el propio sistema, articulaciones “horizontales y verticales, inter-ciclos, inter-niveles, pero también entre las jurisdicciones” fijando “competencias, capacidades y saberes equivalentes”.<sup>12</sup> Como se ve, la magnitud de la población potencial retroalimentó cierto tipo de transformaciones sobre la modalidad.

Algo similar se observa en el año 2007 cuando el Consejo Federal de Educación promulgó la Resolución 22/07 donde se aprueban los “Lineamientos. Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos 2007-2011”. Allí se reiteran nuevamente los números de aquel informe del año 2000. Se estimaba que la población con secundario incompleto de entre 18 y 29 alcanzaba a 2.590.161 personas, entre 30 y 39 años 1.993.452 personas, y de 40 o más años, la cifra ascendía a 5.531.954.<sup>13</sup> Se dispuso que para cubrir esa demanda se debía avanzar en “la construcción de alianzas estratégicas con distintos sectores sociales, culturales y de la actividad económica, con el protagonismo de los sujetos y destinatarios de la acción educativa”.<sup>14</sup> En el plano internacional, las Conferencias Internacionales de Educación de Adultos (CONFINTEAS) sugirieron, en el mismo sentido, la proliferación de “aliados colaboradores”. Dos años más tarde, la Resolución N° 87/09 fijó los “Lineamientos curriculares para la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos”. Se entendía que la EPJA debía buscar nuevas alternativas para llegar a las mayorías excluidas de la educación y atender a su

<sup>9</sup> Ministerio de Educación de la Nación: La educación de jóvenes y adultos. Estado de situación en la Argentina, Buenos Aires, septiembre de 2000, folio 18.

<sup>10</sup> Ministerio de Educación de la Nación: Lineamientos para la organización de la educación básica de jóvenes y adultos. Documento de Trabajo, agosto de 2000, Buenos Aires, pp. 3-4.

<sup>11</sup> Consejo Federal de Educación: Resolución N° 226, agosto de 2004. Anexo 1, p. 7.

<sup>12</sup> Consejo Federal de Educación: Resolución N° 214 y Anexo 1, Buenos Aires, abril de 2004. Disponible online en: <https://goo.gl/n4A9d2>

<sup>13</sup> Consejo Federal de Educación: Resolución N° 22. Anexos I y II, Buenos Aires, noviembre de 2007, p. 12. Disponible online en: <https://goo.gl/UYsrey>

<sup>14</sup> Idem, p. 5.

diversidad. Para ello, se propiciaba el reconocimiento de saberes extraescolares, la flexibilidad para el ingreso y la noción de “carga de trabajo total” lo que permitió impulsar formatos semipresenciales y a distancia computando las horas de trabajo autónomo del estudiante como parte integral de las horas de cursada. En 2010, se sancionó la Resolución N° 118 del Consejo Federal de Educación que fijó en 18 años la edad de ingreso a la EPJA junto a la promoción de planes y programas para la inclusión efectiva de la población estudiantil comprendida entre 14 y 17 años, en los niveles correspondientes de manera jurisdiccional. Esta normativa -junto a la referida al FinES- sentó las bases legales de la etapa y es relevante a la hora de examinar la dinámica de la modalidad entre 2001-2021.

Corresponde preguntarse si la población objetivo de la EPJA es muy distinta en 2022 que la que se detectaba en el año 2000. Si tomamos los Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos (primer semestre de 2022) allí se registraba que el clima educativo en los hogares de niñas y niños de entre 4 y 17 años. Los números evidencian que un total de 387.000 niñas y niños vivían en hogares cuyas familias apenas terminaron la escuela primaria (hasta 7 años de estudios) mientras que 2.563.000 tenían familias con secundaria incompleta (clima educativo bajo).<sup>15</sup> De los que tenían entre 18 y 24 años, el 32,3% no finalizó la escuela secundaria (nivel incompleto) o tenía como máximo nivel educativo el nivel primario completo (un total de 509.757 personas) y los mayores de 25 años conforman un total potencial de 6.873.764 posibles estudiantes. Cabe destacar que, entre los mayores de 25, 584.308 personas no terminaron sus estudios secundarios y se ubican en la franja 25-29 años, lo que los constituye como desertores “recientes”.<sup>16</sup> Se destaca que la información solo registra los 31 principales aglomerados urbanos. Esa es la población potencial que la EPJA debería atender. En este punto, se destaca que aquellos ubicados entre 18 y 29 años conforman un universo potencial de 1.094.065 personas. Se destaca, además, que el clima educativo de los hogares es un elemento conocido en los informes educativos nacionales a través de las pruebas Aprender. Los datos del 2021, para el nivel primario, mostraron que, de cada 100 estudiantes, 28 tenían familias sin secundario completo. Para los varones, la cifra era superior: 29,6%. Las cifras serían mayores si los absolutos se calcularan eliminando los que no respondieron o se desconocían los datos. Además, en las escuelas estatales la cifra suele ser mayor y más aún si se considera los hogares sostenidos por mujeres, principales acompañantes educativas de sus hijas e hijos. La cifra de los hogares con jefas de hogar sin secundario completo sube más de seis puntos y se ubica en 34,4%.<sup>17</sup> En el ámbito rural, casi uno de cada dos madres (47,9%) no habían terminado la secundaria.

Precisamente por ello, se argumenta en este informe que la EPJA expresa un doble proceso: la expansión de su matrícula, la mejora de su tasa de egreso incluso comparativamente con la escuela secundaria modalidad común lo que da cuenta de su dinamismo, pero un atraso relativo en la incorporación de la matrícula potencial si se toma como tal el universo de la población que no culminó sus estudios secundarios. Indicar este factor reviste interés para reforzar una conclusión aquí mencionada: la necesidad de estudios específicos sobre la modalidad, la falta de información completa y sistemática y cierta inconsistencia entre los distintos datos no solo los educativos sino aquellos publicados por otros organismos como las Cuentas de Inversión o los Informes al Congreso del Jefe de Gabinete. Un ejercicio de sistematización fue presentado por De Luca<sup>18</sup> (2022; 2023 en prensa).

---

<sup>15</sup> Ministerio de Economía- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC): Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos (primer semestre de 2022). Informes técnicos. Vol. 6, n° 202, noviembre de 2022. Disponible en:

[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_indicadores\\_hogares\\_11\\_2246A152F3B1.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_indicadores_hogares_11_2246A152F3B1.pdf)

<sup>16</sup> Idem, p. 16-17.

<sup>17</sup> Ministerio de Educación de la Nación: Aprender 2021. Las trayectorias escolares de las y los estudiantes de escuelas de nivel primario, CABA, Ministerio de Educación, p. 16-17. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_aprender\\_trayectorias\\_vf24-01\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_aprender_trayectorias_vf24-01_1.pdf) En el ámbito estatal las cifras (de inasistencia a secundario incompleto) eran: 2,9%, 6,3%, 10,1% y 15,1%. Secundario completo tenían el 18,8% de las mamás con hijos en escuelas estatales y sin datos 19,3%.

<sup>18</sup> De Luca, Romina: “Plan Fines 2. Expansión e impacto sobre la modalidad de jóvenes y adultos, 2008-2018”. En: Espacios en Blanco, Vol. 2, Número 32, Tandil, Argentina. pp. 137-151. <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/espacios-en-blanco/article/view/1188>



**ARGENTINOS**  
*por la* **educación**