

Políticas de terminalidad educativa y accesibilidad: el caso de Adultos 2000 en la Ciudad de Buenos Aires

Access to termination of formal education: a case study on the Adult 2000 Program in Buenos Aires City

Rada Schultze, Fernando

Doctor en Ciencias Sociales, Magíster en Políticas Sociales, Facultad de Ciencia Sociales, UBA
frada@sociales.uba.ar

Zopatti, Luciana

Licenciada en Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales UBA
lzopatti@sociales.uba.ar

Fecha de recepción:

1.8.25

Fecha de aceptación:

15.8.25

Resumen

El siguiente trabajo se propone analizar el modo en que se diseñan y gestionan las políticas de terminalidad educativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con especial foco en el programa a distancia y virtual Adultos 2000. Considerando que la Ley de Educación Nacional N° 26.206 de 2006 ha significado un punto de inflexión en la concepción de la educación como derecho de todas las personas que no caduca con la edad, utilizaremos la noción de accesibilidad para comprender cómo se garantiza el acceso, permanencia y egreso por este tramo de escolaridad a jóvenes y adultos. A través del análisis de diversos datos secundarios, y con el propósito de ofrecer una visión actualizada sobre del tema, se indagará el período 2021-2024 que, a su vez, brindará un mayor entendimiento de la expansión que ha logrado el programa en la pospandemia.

Palabras clave: política social - accesibilidad - educación de adultos - pobreza

Abstract

This paper examines the design and implementation of public policies aimed at promoting education completion in the Autonomous City of Buenos Aires, with a special focus on the Adults 2000 distance and virtual program. Considering that the National Education Law (No. 26206/2006) was a turning point in the conception of education (as a right of all people that does not expire with age), we will use the notion of accessibility to understand how access, permanence, and graduation for the education of young and adult people are managed. To provide an updated overview of the topic, we will examine the 2021-2024 period using various secondary data sources; this will give us a better understanding of the expansion the program has achieved in the post-pandemic period.

Keywords: social policy - accessibility - adult education - poverty.

Introducción

Debido a sus múltiples experiencias y prácticas variadas, el campo de la educación para adultos es heterogéneo. A su vez, las problemáticas derivadas del acceso, permanencia y egreso en el nivel secundario revelan la persistencia de desigualdades y vulneración de derechos para amplios sectores de la población. En ese aspecto, a pesar de su expansión en la última década, la cobertura de los niveles educativos de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) alcanza en promedio al 5% de la potencial población beneficiaria (Cabrera *et al*, 2024: 20-21).

Si bien en Argentina existen diversos antecedentes en el reconocimiento de la educación como derecho, entre los cuales podemos mencionar desde el artículo 14 de la Constitución de 1853 -concibiéndola como derecho individual- hasta la reforma constitucional de 1994 -en donde se ratificó la moción de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948 sobre la educación en tanto derecho universal e incluyente (Finnegan y Pagano 2007: 25)-, lo cierto es que a través de la historia las propuestas estatales educativas para adultos tuvieron, como horizonte predominante, la capacitación de mano de obra para el sistema productivo, al tiempo que se replicaban las prácticas y

sentidos educativos orientados a la infancia. En ese aspecto, la emergencia de la Ley de Educación Nacional 26.206 (LEN) de 2006, devendría en un parteaguas en la historia de las políticas educativas locales para personas jóvenes y adultas, ya que expresó “un compromiso explícito con la igualdad y se sanciona en el marco de otras políticas públicas” (Cabrera *et al.*, 2024: 22).

La LEN, junto a las resoluciones del Consejo Federal de Educación 118/10 y 254/15, reconoció a la Educación de Jóvenes y Adultos como modalidad específica. Desde su origen, tuvo por objetivo “garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar (...) a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida” (LEN, art. 46), intentando superar así el carácter remedial y compensatorio que le había asignado la Ley Federal de Educación de 1993. Fue así que, a partir de este marco normativo, se buscó avanzar en la construcción de nuevos acuerdos en pos de garantizar el acceso a la formación básica, la participación social y la formación profesional. Asimismo, se estableció una organización curricular e institucional flexible, con certificaciones parciales, sistemas de créditos y modalidades presenciales y no presenciales (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [GCBA] 2019: 9).

La implementación de estas medidas a nivel nacional se tradujo en un incremento en la matrícula y en la cantidad de personas egresadas. Entre el 2001 y 2022 los egresados de escuelas secundarias para jóvenes y adultos crecieron en un 128%; el 90% de quienes cursan esta modalidad lo hace en escuelas de gestión estatal. La matrícula presenta una progresiva feminización (53% del estudiantado) y una distinción etaria: 71% es menor a 29 años y 13% tiene más de 40 años. Los jóvenes y adultos que asisten a esta modalidad en el nivel nacional representan 12% de la matrícula de la escuela secundaria; en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) esto alcanza el 15%. Sin embargo, es significativo que actualmente una proporción de la población destinataria no accede a estas modalidades: en el grupo etario que abarca de los 18 a los 29 años, se destaca 1.094.065 de personas con secundaria incompleta (De Luca, Nistal y Orlicki, 2023). Lo dicho nos conduce a preguntarnos tanto por las dificultades que atraviesan los jóvenes y adultos que transitán por estas modalidades, como así también por las características de estas ofertas educativas.

Respecto a la CABA, actualmente conviven en la ciudad diversas ofertas para la finalización de estudios medios. Estas podemos clasificarlas en dos grupos: las de gestión estatal -Programa Adultos 2000, Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS), Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) y Unidades de Gestión Educativa (UGEE)- y las de gestión privada -bachilleratos acelerados arancelados y Bachilleratos Populares-. Todas ellas se enmarcan en la modalidad de EPJA de la LEN. A pesar que desde la promulgación de esta ley diversos gobiernos, en sus diferentes niveles de gestión, desplegaron acciones

para democratizar el acceso, fomentar la permanencia y garantizar este derecho a todas las personas, lo cierto es que a casi veinte años de su promulgación, persisten desigualdades que dificultan el avance por el tramo de la llamada “escolaridad secundaria común”; sobre todo, a quienes provienen de hogares de bajos ingresos.

En efecto, diversos trabajos destacan la incidencia tanto de factores exógenos como de las dinámicas propias del sistema educativo, que pueden obturar el sostenimiento de las trayectorias educativas. Por ejemplo, el currículum enciclopédico, la lógica anualizada y gradualizada de contenidos, los sistemas de evaluación y la cultura institucional que define ciertos patrones estudiantiles esperados, al igual que aquellos derivados del contexto socioeconómico (Tiramonti et al. 2020). Este es el caso de CABA, jurisdicción que en el 2024 registró un 17,5% de su población mayor de 25 años cuyo máximo nivel de estudios comprende hasta secundario incompleto (Instituto de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [IDECBA], 2025).

Considerando que las desigualdades socioeconómicas obstaculizan el derecho a la educación y alteran las trayectorias escolares, nos interesa analizar las políticas de terminalidad educativa a partir de la noción de accesibilidad, entendida como la relación que se construye entre los servicios ofertados por el Estado y los sujetos destinatarios. Esta perspectiva incorpora un abordaje en tanto proceso ya que ser destinatario de un programa, plan o política conlleva no sólo el ingreso a ellos, sino también su sostenimiento (Clemente 2018). En este sentido, pensar la accesibilidad educativa implica considerar las instancias de acceso, permanencia y egreso, y las dimensiones (económicas, geográficas, administrativas, jurídicas y simbólicas) que podrían facilitarlas u obstaculizarlas.

Haciendo énfasis en el caso de Adultos 2000 -primer programa de terminalidad educativa diseñado y ejecutado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en tanto gobierno autónomo, vigente en la actualidad-, nos interesa conocer, a partir del concepto de accesibilidad, de qué modo se gestionan las políticas de educación permanente para personas mayores de 18 años en CABA. En ese aspecto, la premisa de la que parte nuestro trabajo es que la gestión de las políticas de terminalidad ha puesto su foco en el fortalecimiento de la oferta con el objetivo de eliminar las barreras que obturan el acceso o puerta de entrada, descuidando, en cambio, la perspectiva de los destinatarios (dimensión simbólica); aspectos subjetivos que podrían influir en el sostenimiento y la finalización del proceso educativo.

Respecto a las estrategias de investigación, a fin de ofrecer una mirada actualizada, nuestro abordaje se nutrió principalmente de diversas estadísticas educativas de la CABA, cuyos datos se encuentran actualizados hasta el 2024. En esa línea, considerando que las propuestas educativas tienen una duración máxima de 3 años, incorporaremos datos de 2021, 2022 y 2023 para conocer el desarrollo de la matrícula y dar cuenta de sus

posibles variaciones durante un período de cursada tipo. La selección de este período de estudio, además, nos permite indagar en el comportamiento de la matrícula en el contexto de la pospandemia. Asimismo, esto cobra relevancia dadas las características del Adultos 2000; un programa que desde sus orígenes se erigió en base al sostimiento a distancia de la cursada. Por otra parte, la indagación será complementada con otros datos secundarios, entre ellas, diversas fuentes oficiales que nos permitan observar las características y condiciones de vida de la población destinataria, como así también la oferta de servicios educativos en la CABA.

Con tal fin, el trabajo observará en primer lugar las principales categorías de análisis, al tiempo que se revisan los antecedentes en materia de propuestas de terminalidad educativa en CABA. Ello nos permitirá conocer de qué modo ha sido planificada la política social educativa de adultos, como así también como fue interpelada la población beneficiaria. Luego, a partir del concepto de accesibilidad, se hará énfasis en el caso de Adultos 2000, observando la composición y desarrollo de la matrícula en los años estudiados, cantidad de personas inscriptas y egresadas. Finalmente, el artículo discute y reflexiona sobre las formas que adquiere la accesibilidad en estos programas, sus límites y posibilidades.

Políticas sociales, bienestar y accesibilidad

En primer lugar debemos precisar por qué enmarcamos las propuestas de terminalidad educativa, como es el caso de Adultos 2000, en el campo de las políticas sociales y cómo ello se relaciona con la noción de bienestar.

De acuerdo con Costantino y Cantamutto (2025), el derecho de las personas a la educación a lo largo de toda la vida es un derecho humano garantizado por múltiples convenciones. Ellos proponen en su trabajo, implica considerar a la educación como proceso continuo e integral, observándolo con una mirada no dicotómica (alfabetización o no, infancia o adultez). Sostienen que las vidas de las personas y las comunidades pueden mejorarse a través de las generaciones. En términos personales, la educación a lo largo de la vida permitiría la obtención de mejores trabajos, condiciones y salarios. En el nivel social, la educación es más que la alfabetización: contempla, además, la socialización de valores cívicos, la cohesión social y la consolidación de la democracia y los derechos humanos. Asimismo, ello repercute en la economía de un país, ya que se evidencia una “correlación positiva entre el nivel educativo y el Producto Interno Bruto (PIB) de los países” (Costantino y Cantamutto, 2025: 190). Esto nos conduce entonces a reflexionar el papel del Estado y las políticas.

A partir de la propuesta de Fernández-Riquelme y Caravaca-Llamas, entendemos a las políticas sociales como la “mediación histórica y epistemológica entre la economía (el bien-estar) y la política (el bien-común) ante las fracturas sociales emergentes” (2011: 5).

De su argumento también se desprende que las políticas son diseñadas con el objetivo de sortear los problemas sociales mediante diversos bienes y servicios que satisfagan las necesidades poblacionales, las cuales distinguen a partir de las siguientes características: a) responder a coordenadas históricas que les otorgan sentido; b) encontrarse determinadas por decisiones políticas que definirán el rol interventor del Estado; c) estar fundamentadas jurídicamente, consolidando sus medidas y garantizando su desarrollo futuro; d) contar con un marco teórico-práctico, normativo y de alcance proyectivo; y e) encontrarse institucionalizadas, materializándose así en organizaciones e instrumentos reconocidos por el poder público (Fernández-Riquelme y Caravaca-Llamas, 2011: 6-12). En ese sentido, la discusión sobre la política social inexorablemente implica reflexionar si las necesidades serán entendidas como privaciones o como parte del bienestar; es decir, si el bienestar de las personas es asunto que asume e interesa a cada uno, o por el que se responsabiliza e interesa la sociedad (y por lo tanto, al Estado) (Danani, 2017: 80). Por tal razón, la concepción de necesidad que prevalezca en un momento histórico dado –como cuestión individual o como problema social– definirá un tipo de política social y de provisión de bienestar.

Dicho lo anterior, las políticas sociales son el conjunto de acciones estatales (cristalizadas en planes, programas y proyectos) diseñadas para satisfacer las demandas de bienestar de los distintos grupos sociales. En relación con nuestro tema, encontramos que el programa Adultos 2000, tanto en su diseño como implementación, respondió a decisiones gubernamentales con el propósito de intervenir en una problemática social particular –la no completitud del nivel secundario y la desigualdad educativa persistente entre los diferentes grupos sociales– en contextos históricos determinados que fueron moldeando las características de las ofertas educativas. En ese sentido, en los últimos años, y con mayor énfasis en la etapa que inauguró la sanción de la LEN, las intervenciones estatales en materia educativa intentaron desmercantilizar el acceso a las propuestas de finalización de estudios a partir del fortalecimiento y diversificación de la oferta, en línea con la concepción de la educación como un derecho social que no caduca con la edad. Esas propuestas de acción, amparadas en las distintas expresiones jurídicas que la regularon, intentaron definir un marco específico para la modalidad y dotarla de un sentido propio.

Ahora bien, una de las herramientas para el análisis de las políticas sociales es su accesibilidad. Diversos trabajos la entendieron como el grado de acceso o facilidad que tenía la población para utilizar los servicios. Ferrara (1985), por ejemplo, distinguió cinco dimensiones que podrían devenir en barreras en la medida en que representasen dificultades para su ejercicio. La primera de ellas, la dimensión geográfica, se vincula con la distribución y localización de los servicios. Es decir, la posibilidad de las personas para acceder a esas instituciones en función de la distancia y las dificultades para llegar a ellas. Esta barrera, además, se acrecentaría en las clases sociales más bajas, ya que, al contar con menores posibilidades de elegir su lugar de residencia, se encuentran alejadas de los servicios estatales básicos. Esto último se relaciona con la segunda dimensión, la cultural.

Allí se incluye la valoración que la población tiene sobre los servicios, como así también las relaciones sociales que involucran la cultura de los grupos frente a sus requerimientos (Ferrara 1985: 45). Por su parte, la dimensión jurídica señala que las comunidades desarrollan normas legales para asegurar que la población alcance los recursos existentes en su medio a través del respaldo de la ley en el acceso a su utilización. El autor destaca una posible desvinculación entre la igualdad ante la ley y la práctica, ya que no toda la ciudadanía puede efectivamente acceder a los servicios (op.cit. 75-78).

Lo dicho nos conduce a la dimensión económica, donde actúan la disparidad existente en base a las condiciones materiales de vida y el grado de facilidad o dificultad que tendrán las personas para acceder y utilizar los servicios. Pero los obstáculos o posibilidades en el acceso pueden encontrarse determinados por la última dimensión, la administrativa, la cual refiere a la facilidad que la población tenga o no en la resolución de los requerimientos propios del sistema, como la realización de trámites, consultas o pedido de turnos, entre otros (Ferrara, 1985: 114).

En sintonía con lo dicho, Clemente (2018) distingue entre acceso, como el momento de ingreso a algún sistema, y accesibilidad, como la experiencia concreta dentro de ese sistema. Para esta autora, en esta dinámica de encuentro-desencuentro entran en juego múltiples factores que pueden desencadenar en el “principio de desvinculación” entre sujetos e instituciones (2018: 39). Sostiene que esta desvinculación se origina cuando los dispositivos resultan ajenos o son cuestionados por los destinatarios, aun cuando valoren su importancia. En esa línea, Arias y Sierra distinguen dos formas de acceso: una relacionada con el consumo (acceder a algo) y otra vinculada a los derechos (acceder a un lugar). Así, pensar la accesibilidad como derecho implica reconocer las necesidades de los otros; esto es, su dimensión subjetiva. Esta concepción conlleva a “renunciar a la exigencia de que ese otro habite nuestros códigos o que abandone sus pautas para adaptarse a como dé lugar a los territorios a los que, acríticamente, los invitamos a acceder” (Arias y Sierra 2018: 112).

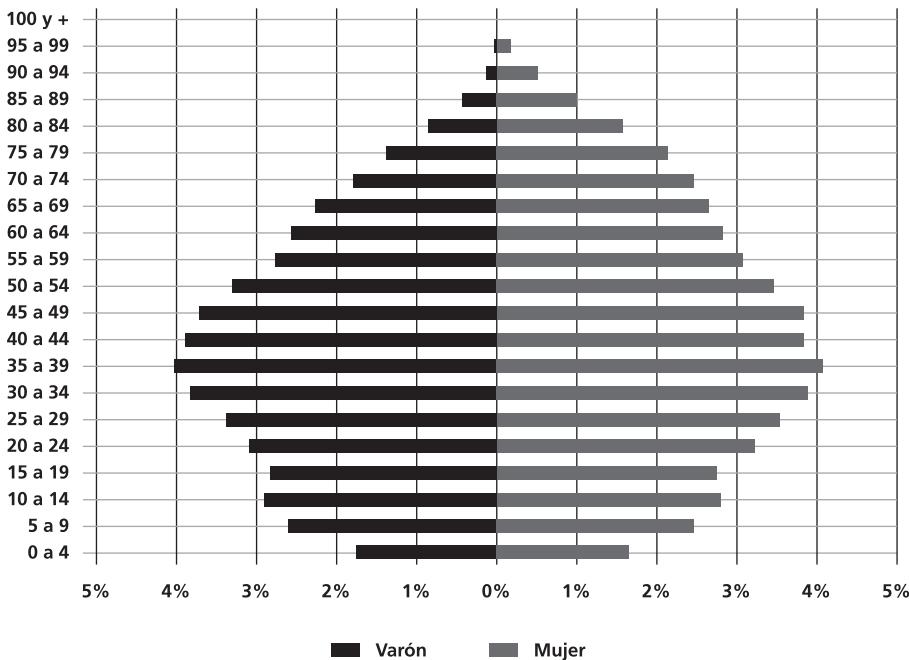
Caracterización sociodemográfica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Según datos del Registro Nacional de las Personas (RENAPER), la población total de CABA alcanza las 3.398.919 de personas (1.617.317 de varones y 1.781.247 de mujeres). Asimismo, la ciudad –con 126,93 personas mayores cada 100 jóvenes– es la más envejecida del país. En esa línea, el índice de dependencia porteño asciende a 46,9 personas dependientes cada 100 activas. Este último dato, debido a que observa las edades “teóricamente” inactivas en relación a la población en edades “teóricamente” activas, nos permite comenzar a visualizar la potencial dependencia económica de la ciudad en base a su composición etaria (RENAPER, 2025).

Dado que la edad es un elemento nodal en el ingreso al programa de terminalidad educativa que aquí observamos (ya que la población beneficiaria debe ser mayor de 18 años), podemos también destacar algunos aspectos sobre las cohortes de edad que caracterizan a la ciudad.

A partir de su distribución por grupos de edades (Figura 1), se observa que en la CABA el 14,07% tiene hasta 14 años; el 34,70% se ubica entre los 15 y 39 años; un 33,37% compone el intervalo de 40 a 64 años; y el 17,86% tiene 65 años y más (RENAPER, 2025).

Figura 1. Pirámide de población por grupo de edad quinquenal, CABA 2025



Fuente: Sistema Estadístico de Población, Dirección Nacional de Población (RENAPER, 2025)

En relación con la terminalidad del nivel secundario en los distintos grupos etarios, los registros oficiales permiten dar cuenta que conforme avanza la edad, mayor es la incompletitud. En esta categoría encontramos 12,2% de la población de 25 a 29 años; un 13,5% de personas de 30 a 59 años; un 22,7% del grupo 60 a 69 años; y un 29,4% de la población mayor de 70 años (IDECBA, 2025a).

En materia de condiciones de vida los indicadores se presentan menos desfavorables al compararlos con el promedio nacional: mientras que en el 2024 la ciudad registró un 11,7% de sus hogares (16,7% personas) bajo la línea de pobreza, el total país ascendió al

28,6% de los hogares (38,1% personas). En relación con la indigencia, CABA reúne un 2,1% de hogares (2,4% personas), y a nivel nacional alcanzó un 6,4% de hogares (8,2% personas) (INDEC, 2025a). Asimismo, la desocupación porteña fue de 4,4%; al tiempo que el promedio nacional se ubicó en un 6,4% (INDEC, 2025b).

Empero, encontramos disparidades al interior de la ciudad. Indicadores como pobreza y terminalidad educativa delinean una zona norte más favorecida y una zona sur en condiciones más adversas (Tabla 1). Respecto a la pobreza, las sureñas Comuna 4 (integradas por los barrios de Barracas, La Boca, Pompeya y Parque Patricios) y Comuna 8 (Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano) presentaron un 40,6% y 56,3% de su población en condición de pobreza, respectivamente; mientras que barrios del norte, como la Comuna 13 (Nuñez, Belgrano y Colegiales) y la Comuna 14 (Palermo), registraron un 5% y 6,1% de población pobre, respectivamente (Observatorio de Desarrollo Humano, 2022). Los niveles de finalización del secundario en personas mayores de 25 años muestran tendencias similares posicionando a los barrios del sur con las mayores tasas de incompletitud: 31,2% (Comuna 4) y 41,9% (Comuna 8). Asimismo, en la zona norte se registran valores de un dígito: 9,7% (Comuna 13) y 6% (Comuna 14) (IDECBA, 2025b).

Tabla 1. Personas en condición de pobreza por ingresos y mayores de 25 años con hasta secundario incompleto por comuna. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2021-2024.

Comuna	2021		2022		2023		2024	
	Pobreza	Mayores 25 años hasta secundario incompleto	Pobreza	Mayores 25 años hasta secundario incompleto	Pobreza	Mayores 25 años hasta secundario incompleto	Pobreza	Mayores 25 años hasta secundario incompleto
1	36%	25,4%	22,1%	26,9%	30,1%	25,6%	26,2%	25,9%
2	10,7%	9,1%*		8,5%*		7,7%*		7%*
3	22,1%	19,7%		20%		17,9%		16,4%
4	40,6%	35%		41%		33,7%		31,2%
5	10,7%	13,9%		15,8%		15,4%		13,6%*
6	12,7%	12,1%*		10%*		7,4%*		8,8%*
7	26,7%	21,2%		19,4%		21,6%		17,7%
8	56,3%	46,5%		42,8%		45,3%		41,9%
9	26,7%	29,5%		27,5%		23,3%		25,2%
10	16,9%	24,1%		18,6%		19,5%		14,9%
11	12,2%	16,4%		16,4%		17,4%		15,9%
12	12,2%	13%*		14%*		16%		14,1%*
13	7,9%	5%		6,8%		8,3%*		9,7%*
14	11,1%	6,1%*		7,8%*		6,7%*		6%*
15	16%	16,5%*		16,1%		12,4%*		15,2%*

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de Desarrollo Humano (2022) e IDECBA (2025b). *El coeficiente de variación estimado es mayor al 10% y menor o igual al 20%.

A partir de estos datos podemos inferir que existe una correspondencia entre condiciones socioeconómicas y el nivel educativo alcanzado por la población, evidenciando mayor tasa de incompletitud en aquellas comunas con índices de pobreza más elevados. De forma complementaria, un estudio porteño de 2021 reveló que un 50,6% de las personas de más de 25 años que vivían en Barrios Populares Informales, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios contemplados en el Programa de Erradicación de Villas de la CABA, no había completado el nivel medio; mientras que, por el contrario, esa misma situación respecto del nivel secundario en personas de similar franja etaria residentes en otros barrios descendía al 14,8% (Observatorio de Desarrollo Humano, 2022). Esta relación entre condiciones de vida y terminalidad educativa es la que, según diversos trabajos, definiría a la educación de adultos. Es decir, su especificidad no estaría dada sólo por la edad cronológica de sus destinatarios, sino por la clase social hacia la que se dirige (Rodríguez, 1996; Brusilovsky, 2006).

Propuestas de terminalidad educativa en la Ciudad de Buenos Aires

En la CABA es la Dirección de Educación del Adulto y Adolescente (DEAA) quien tiene bajo su competencia la EPJA, con el fin de “implementar políticas educativas destinadas a garantizar la enseñanza formal y obligatoria a los adultos y adolescentes de la jurisdicción” (Ministerio de Educación del GCBA, 2018). De ella dependen 186 unidades educativas en las que se imparte el nivel medio con una duración máxima de tres años (Tabla 2): 27 de gestión privada y 159 de gestión estatal (Ministerio de Capital Humano, 2025a).

Tabla 2. Cantidad de unidades de servicio de educación secundaria de la modalidad Jóvenes y Adultos según comuna. Ciudad de Buenos Aires. 2024.

	Gestión estatal	Gestión privada
Comuna 1	26	2
Comuna 2	7	2
Comuna 3	20	2
Comuna 4	20	6
Comuna 5	12	1
Comuna 6	7	1
Comuna 7	11	3
Comuna 8	13	1
Comuna 9	8	2
Comuna 10	8	2
Comuna 11	6	1
Comuna 12	4	0
Comuna 13	5	0
Comuna 14	5	1
Comuna 15	7	3
Total	159	27

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Capital Humano (2025a)

En relación con la cantidad de unidades, debemos considerar su reducción sostenida a lo largo de los años, pasando de un total de 196 en 2014 a 186 en 2024. Aunque moderada, esta tendencia se observa principalmente en las unidades de gestión privada, que en la última década han disminuido su oferta un 38%. En las propuestas de gestión estatal, el cierre de espacios comienza a observarse a partir de 2018, pasando de 167 a 159 (lo que representa un 4,7%) (Ministerio de Capital Humano, 2025a).

Las unidades de gestión privada son administradas por instituciones o personas particulares y pueden o no estar subvencionados por el Estado para el pago de salarios docentes. Entre ellas encontramos propuestas aranceladas que pueden ser presenciales o virtuales con modalidad acelerada que posibilitan la finalización del nivel en dos años, y Bachilleratos Populares no arancelados, cuya gestión recae sobre organizaciones sociales o político-partidarias.

Respecto a las propuestas de gestión estatal, además del programa virtual y a distancia Adultos 2000, las y los estudiantes pueden optar por diferentes opciones presenciales. Entre ellas se encuentran los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS), que ofrecen un formato de cursada de cinco veces por semana con una carga horaria diaria de 3 horas 45 minutos. Por su parte, el Plan FinEs ofrecía el trayecto “deudores” para quienes tuvieran materias pendientes, y el trayecto completo para cursar todo el nivel tres veces por semana en sedes de escuelas, universidades y diversos locales de organizaciones de la sociedad civil. En tercer lugar, encontramos a las Unidades de Gestión Educativa Experimental (UGEE) que nuclean a los Bachilleratos Populares que han sido reconocidos por el Ministerio de Educación de la CABA a través de la Resolución N° 3308 de 2013.

El Programa Adultos 2000 es una propuesta de gestión estatal implementada en 1998 bajo la Resolución N° 1536 de la Secretaría de Educación porteña, y la primera política de terminalidad educativa gestionada por el GCBA en tanto gobierno autónomo. Tiene una duración aproximada de tres años y su diseño curricular se basa en la autonomía de las y los estudiantes, de quienes se espera el desarrollo a lo largo del curso de “estrategias autorreguladas de aprendizaje” (Resolución 346/18, CFE, Anexo: 8). Durante los primeros años de funcionamiento, bajo su modalidad a distancia, ofrecía tutorías presenciales con docentes en Centros de Gestión y Participación Ciudadana (CGP). En 2014 potenció su cobertura con la creación de la plataforma virtual *Moodle*, a través del cual el estudiantado puede acceder a las clases y materiales de estudio, realizar consultas a docentes y elaborar las actividades y trabajos prácticos. Si bien desde sus orígenes el programa estuvo destinado a la población porteña, en 2015 se resolvió difundirlo y extenderlo en la ciudad de Córdoba y Rosario (Resolución 1/2015). Al año siguiente se firmó un Convenio de Cooperación Educativa con la Fundación Universidad Empresarial Siglo 21 que permitió la inscripción de cualquier mayor de 18 años que resida en el país. Además de su aula virtual, Adultos 2000 ofrece encuentros presenciales optativos con facilitadores pedagógicos en 25 espacios distribuidos en diferentes barrios de la ciudad: la sede y subsede del programa y locales de organizaciones de la sociedad civil con quienes articula.

Con relación a la edad de ingreso, desde la creación de Adultos 2000 se realizaron algunas modificaciones para ajustarla a las disposiciones del CFE. En sus orígenes la habilitación era a partir de los 21 años; en 2007 se autorizó el ingreso a jóvenes de 18 años ya que “de acuerdo con la realidad social observada, se ha advertido incremento de la demanda de jóvenes menores de 21 años para acceder” (Resolución 823/07); en 2008 se amplió el margen a 16 años (Resolución 6943/08) y recién en 2014 se volvió a estipular la inscripción con 18 años. Pero veamos de qué modo se comportó la matrícula de gestión estatal para el período estudiado a partir de su composición etaria (Tabla 3).

Tabla 3. Composición de la matrícula de la modalidad “Educación Permanente de Jóvenes y Adultos” de gestión estatal por edad. Ciudad de Buenos Aires. 2021-2024.

Grupo de edad	2021		2022		2023		2024	
	Estudiantes	%	Estudiantes	%	Estudiantes	%	Estudiantes	%
14 a 17	2319	6,94	2189	6,76	2308	4,37	2348	3,18
18 a 24	11060	33,10	9853	30,42	12719	24,10	16213	21,94
25 a 29	3975	11,90	4109	12,69	6508	12,33	10451	14,14
30 a 34	3906	11,69	3612	11,15	6060	11,48	9705	13,13
35 a 39	4345	13,01	3720	11,48	4796	9,09	8675	11,74
40 a 44	3289	9,84	3503	10,81	5251	9,95	7369	9,97
45 a 49	2162	6,47	3441	10,62	4641	8,79	6701	9,07
50 a 54	1571	4,70	1145	3,53	4963	9,40	7766	10,51
55 y más	783	2,34	820	2,53	5534	10,49	4672	6,32
Total	33410		32392		52780		73900	

Fuente: Elaboración propia en base a IDECBA (2025d)

La franja etaria de 14 a 17 años (que había aumentado progresivamente hasta 2018, representando ese año un 10% sobre el total de inscriptos y colaborando en el rejuvenecimiento de la matrícula) comienza a reducirse gradualmente a partir de 2019, llegando al 3,18% en 2024. Así, en los últimos dos años se posiciona como el grupo con menor peso en la modalidad de EPJA. Esta disminución puede explicarse, en parte, por dos motivos que repasamos anteriormente: la adecuación del requisito de ingreso con 18 años a CENS, FinEs y Adultos 2000; y la implementación de políticas públicas en el nivel secundario común para retener a sus estudiantes. Por su parte, si bien el grupo de 18 a 24 años continúa aumentando en términos absolutos, su peso en términos relativos disminuye considerablemente a partir de 2023 y llegando al 21,9% en 2024.¹

En relación con el volumen total de estudiantes, en 2023 se registró un aumento notable en el total de inscripciones (62% respecto al 2022) acompañado por el crecimiento de las franjas de 50 a 54 años y de 55 años y más que lograron una marca cercana al 20% entre ambas. Esto último presenta una novedad en el desarrollo de la matrícula, ya que en los últimos diez años la participación de estos dos grupos etarios no lograba superar el 6% del estudiantado.² En este sentido, en un contexto de envejecimiento poblacional sostenido en el que la CABA se ha convertido en la jurisdicción con la mayor proporción de personas mayores del país (Rada Schultze y Arias, 2022), posiblemente asistamos en los próximos años a un envejecimiento de la matrícula. Asimismo,

también cabe señalar que la llegada de los grupos etarios mayores a la EPJA supone una ampliación en el acceso ya que, como vimos, son quienes presentan mayores niveles de incompletitud del nivel.

Una de las causas del aumento de la matrícula en 2023 (que también se observa en 2024) podría encontrarse en la difusión que alcanzó el programa Adultos 2000 entre fines de 2022 y agosto de 2023 bajo la consigna “Terminá la secundaria” utilizada durante la campaña electoral del entonces Jefe de Gobierno porteño y candidato a Presidente de la Nación, Horacio Rodríguez Larreta. La publicidad en vía pública, medios masivos de comunicación y durante las transmisiones de partidos de fútbol, entre otros, potenciaron la divulgación del programa en todo el territorio nacional convirtiendo a Adultos 2000 en la oferta con la mayor cantidad de estudiantes. De este modo, logró superar las cifras de 2021 que habían estado potenciadas por la oferta virtual del programa en un contexto en que la pandemia de COVID-19 obligó a reconfigurar las prácticas educativas (Tabla 4).

Tabla 4. Incidencia de la matrícula de Adultos 2000 sobre el total de estudiantes de la modalidad de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos. 2021-2024.

Adultos 2000			
2021	2022	2023	2024
71%	51%	78%	67,9%

Fuente: Elaboración propia en base a información brindada por la Dirección de Educación del Adulto y Adolescente (DEAA) del GCBA.

Aunque no es posible establecer una correspondencia lineal entre la cantidad de inscriptos y titulados de un mismo año, cabe señalar que Adultos 2000 presentó en 2023 la tasa de finalización más baja (7,2%) en comparación con los CENS (22,3%) y Plan FinEs (48,3%) (Tabla 5).

Tabla 5. Cantidad de estudiantes matriculados y egresados de CENS, Plan FinEs y Adultos 2000. 2021-2023.

	CENS			Plan FinEs			Adultos 2000		
	Estudiantes	Egresados	% de egreso	Estudiantes	Egresados	% de egreso	Estudiantes	Egresados	% de egreso
2021	10185	3070	30,1%	3970	1156	29,1%	23918	2351	9,8%
2022	9520	2020	21,2%	3509	826	23,5%	16701	2304	13,8%
2023	8948	1998	22,3%	4938	2385	48,3%	41645	3000	7,2%

Fuente: Elaboración propia en base a información brindada por la Dirección de Educación del Adulto y Adolescente (DEAA) del GCBA (2024) y Anuarios Estadísticos Educativos del Ministerio de Educación de la Nación (2021-2022) y Ministerio de Capital Humano (2025b).

Esto nos lleva a preguntarnos si la propuesta virtual, autoadministrada y a distancia de Adultos 2000, que pareciera resultar más atractiva en la etapa de ingreso, se vuelve un obstáculo para la permanencia y consecuente egreso.

Dimensiones de la accesibilidad

El formato virtual que propone el programa Adultos 2000 amplía la cobertura de la EPJA posibilitando el ingreso a quienes no disponen del tiempo o el dinero para concurrir a las propuestas presenciales (o bien, para quienes residen en otras jurisdicciones). De esta forma, la virtualidad se convierte en un recurso útil para reducir las barreras geográficas, aunque también podría significar un obstáculo para quienes no están familiarizados con el uso de dispositivos electrónicos.

Si bien en la CABA la utilización de internet y celular alcanzó al 92% y 92,4% de la población respectivamente; sólo el 56,7% utiliza computadora, herramienta que por sus dimensiones podría resultar más cómoda para la descarga y lectura de materiales y la realización de trabajos prácticos. Al mismo tiempo se comprueba en todo el país que el uso de tecnologías, principalmente de computadora e internet, disminuye conforme avanza la edad y el nivel de estudio alcanzado (Tabla 6) (INDEC, 2024). En este sentido, la investigación de Osorio recupera testimonios de trabajadores del programa que afirman que “quien tiene [acceso a la tecnología], puede pasar más airosoamente el programa que quien no” (Osorio 2023: 359). Si bien Adultos 2000 ofrece computadoras en su sede y subsede, ello no sólo implica que cada estudiante tenga la disponibilidad (horaria, geográfica o económica) para trasladarse, sino también que cuente con los conocimientos para hacer uso de ellas.

Tabla 6. Población de 18 años y más en hogares, por utilización de celular, computadora o internet, según grupo de edad y nivel educativo. Total 31 aglomerados urbanos. 2021-2024.

2021				2022				2023				2024			
	PC	Internet	Celular	PC	Internet	Celular									
18 a 29 años															
Primaria completa	13,3%	83,7%	91,4%	11,1%	90%	91,4%	12,6%	92,7%	93,8%	6%	84,3%	93,9%			
Secundaria incompleta	32,6%	93,3%	96,2%	31,1%	95,5%	96,7%	26%	95,3%	96,4%	24,2%	94,8%	96,3%			
30 a 64 años															
Primaria completa	11,7%	79,6%	90,5%	11,2%	84,3%	93,3%	9,2%	85,6%	93,9%	7,7%	87,7%	96,3%			
Secundaria incompleta	21,1%	90,5%	95,7%	18,7%	90,3%	97,2%	19,8%	92,5%	96,6%	17,4%	91,7%	96,2%			
65 y más															
Primaria completa	7,4%	46,7%	90,5%	6,7%	48,6%	70,9%	5,2%	58%	73,4%	5,3%	62,9%	81,2%			
Secundaria incompleta	14,9%	63,8%	95,7%	14,1%	70,3%	84,6%	11,7%	72,9%	84,3%	12,8%	73,9%	83,8%			

Fuente: Elaboración propia con base en INDEC (2021, 2022, 2023, 2024).

Por otro lado, las políticas sociales relacionadas con becas de estudio y boleto estudiantil también ofrecen algunas claves para analizar la accesibilidad desde dimensiones económicas y geográficas. En 2008 se creó en la CABA el Régimen de Becas Estudiantiles para estudiantes regulares del nivel secundario de gestión estatal de todas las modalidades dependientes del Ministerio de Educación, con el objetivo de “garantizar el acceso, permanencia, reincisión y egreso a quienes viven en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica” (Ley N° 2917, 2008, art. 2). El monto anual de la beca, pagado en dos cuotas, corresponde al equivalente al salario mínimo, vital y móvil (SMVM) y sólo aplica para estudiantes que cumplan alguna de varias condiciones: integrar un hogar cuyo ingreso mensual sea igual o menor a 1,5 del SMVM; estar en situación de calle, concurrir a escuelas de reingreso, encontrarse en hogares convivenciales o en otros programas de asistencia, integrar un hogar con Necesidades Básicas Insatisfechas; residir en núcleos habitacionales precarios o transitorios; ser padre o madre adolescente, o adolescente embarazada; tener necesidades especiales o enfermedad graves; integrar un hogar con más de tres miembros en edad escolar, siempre que los ingresos del mismo resulten hasta un 50% por encima de lo establecido en el primer punto; tener a su padre y/o madre privado de la libertad, y que los ingresos del hogar superen hasta un 50% lo establecido en el primer punto (Ley N° 2917, 2008, art. 5). De esta forma, el sistema de becas

resulta una herramienta compensatoria que, siguiendo a Gluz (2007), asigna lo mínimo sin cuestionar las tensiones propias del mismo sistema educativo y la relación existente entre trayectoria educativa y desigualdad social.

Sin embargo, la política de boleto estudiantil vigente en la CABA -que cubre el valor total de los pasajes de colectivo, subterráneo y premetro- no contempla entre sus beneficiarios a estudiantes de las propuestas de terminalidad secundaria dependientes de la Dirección del Adulto y Adolescente, lo que implica una barrera para el traslado hacia las sedes educativas y, por consiguiente, un obstáculo para el acceso a la educación. Si bien Adultos 2000 se vertebría mayormente sobre la virtualidad, la dimensión económica y la no subvención al transporte puede repercutir en otros aspectos de la cursada tipo, por ejemplo para quienes van a algunas de las sedes de Adultos 2000, tanto para las tutorías, como para el uso de las computadoras. En ese sentido, otro indicador que nos permite construir la dimensión geográfica de la accesibilidad se relaciona con la localización de los establecimientos educativos.

A partir de los datos observados encontramos que la distribución de la oferta de gestión estatal se corresponde, en parte, con aquellas comunas que poseen gran cantidad de población con secundario incompleto (comunas 1, 3 y 4). Sin embargo, en las comunas 8 (que registra las condiciones de vida más desfavorables), 9 y 10 (que también presentan altos índices de incompletitud educativa) la oferta es menos voluminosa que en las anteriores.

Tabla 7. Cantidad de locales de Adultos 2000 según comuna. Ciudad de Buenos Aires. 2024.

	Adultos 2000
Comuna 1	5
Comuna 2	0
Comuna 3	2
Comuna 4	6
Comuna 5	1
Comuna 6	1
Comuna 7	2
Comuna 8	1
Comuna 9	4
Comuna 10	1
Comuna 11	1
Comuna 12	1
Comuna 13	0
Comuna 14	0
Comuna 15	0

Fuente: Elaboración propia en base a GCBA (2025).

La articulación de Adultos 2000 con diferentes organizaciones de la sociedad civil permitió reforzar su formato a distancia y materializarse en instancias presenciales, contribuyendo al incremento de la oferta estatal en la ciudad (sobre todo en las Comunas 1, 4 y 9). En la elección de dichos locales no sólo se da prioridad a la ubicación geográfica, sino también a la función social comunitaria, el reconocimiento en el barrio entre sus vecinos y vecinas y el compromiso demostrado con la misión educativa (Resolución 346/18, CFE, Anexo). Como ya hemos mencionado, en el año 2024 el programa ofrecía tutorías presenciales en 25 locales distribuidos en diferentes barrios de la ciudad (Tabla 7): clubes de fútbol (como Boca Juniors, San Lorenzo de Almagro y Nueva Chicago), iglesias, sindicatos (como UTE y SGBATOS), sedes comunales, escuelas, entre otros.

Es necesario considerar que no sólo basta con que la localización geográfica de los centros se distribuya de acuerdo a las zonas más necesitadas, sino también que su utilización puede verse afectada si los horarios ofertados no son acordes a los ritmos de vida de las personas destinatarias. Por lo tanto, otro aspecto que nos permite analizar la accesibilidad, desde su arista administrativa, es el horario que propone Adultos 2000 para las tutorías presenciales. En este sentido, los encuentros presenciales no obligatorios que habilita el programa están determinados por los horarios de las organizaciones sociales que funcionan como sede y, en la mayoría de los casos, estos son acotados y se concentran durante el turno mañana y turno tarde. Si bien, en consonancia con su propuesta virtual, también ofrece la posibilidad de enviar consultas a docentes y facilitadores pedagógicos por correo electrónico o a través de la plataforma virtual, este contacto también se verá condicionado por el grado de alfabetización digital que pudiera tener las y los estudiantes y la disponibilidad de dispositivos y acceso a internet.

Por último, para analizar la dimensión jurídica de la accesibilidad, debemos contemplar también legislaciones y en general normativas que atienden las deficiencias del nivel secundario común.

En principio debe señalarse el propio marco normativo de la Ciudad de Buenos Aires. A través del artículo 23 de su Constitución (sancionada en 1996), la Ciudad reconoce y garantiza un sistema educativo inspirado en los principios de la libertad, la ética y la solidaridad, tendiente a un desarrollo integral de la persona en una sociedad justa y democrática, asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo, y promueve el más alto nivel de calidad de la enseñanza y asegura políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos (Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016: 44-45). Vertebrado en torno a dicho artículo es dictó la Resolución 1536-1998 que daría nacimiento al Adultos 2000.

Partiendo del diagnóstico de que la oferta actual es insuficiente para atender a las personas adultas sin estudios de nivel medio, la resolución sostiene la importancia de fortalecer la democracia participativa, promover el desarrollo sustentable y ofrecer a quienes habitan en CABA oportunidades para su realización personal. Asimismo, plantea un marco normativo interesante en términos de las dimensiones de la accesibilidad: la necesidad de “diversificar la oferta educativa conforme a la pluralidad de intereses y necesidades de los demandantes de educación” (Resolución 1536-1998). Asimismo, también se establece de qué modo debe gestionarse, su modalidad y cuáles serán las diversas instancias estatales participantes. Entre estos destaca la Subsecretaría de Educación (aún no había adquirido rango ministerial) como unidad responsable y operativa que articula con Dirección General de Educación, Dirección General de Planeamiento, Dirección Área Educación del Adulto y del Adolescente, Dirección Área Educación Media y Técnica, Centro de Pedagogías de Anticipación-CePA. Respecto a su modalidad, la Resolución determina el funcionamiento en instalaciones de los Centros de Participación y Gestión (Art. 2, 3 y 4). Al mismo tiempo, en su fundamentación, la Resolución destaca las desigualdades sociales que se expresan en indicadores económicos, culturales y sociales, como las dificultades que encontraba la oferta pública en la contención y permanencia del estudiantado, dando como resultado la incompletitud de los estudios.

En este aspecto Meléndez y Yuni (2019) destacan la LEN, que trajo consigo el desafío de incluir a estudiantes en condición de vulnerabilidad socioeconómica que antes no accedían o no lograban sostener sus trayectorias en escuela secundaria. Desde su sanción, se han llevado adelante distintas estrategias para masificar el nivel, como el “Plan Nacional de Educación Obligatoria” elaborado por el Consejo Federal de Educación para promover acciones coordinadas entre Nación y las provincias con el objetivo de “alcanzar el ejercicio efectivo del derecho a la educación de todos los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos” (Resolución 79/09, CFE, 2009). Como acción complementaria, al año siguiente se resolvió implementar de forma gradual “medidas que habiliten el ingreso con 18 años a las instituciones educativas de la modalidad adultos” (Resolución 118/10, CFE, art. 2) advirtiendo que la presencia en el aula de jóvenes de entre 14 y 17 años en estas propuestas presentaba “una distancia significativa entre la cultura de los jóvenes y la adulta, sus intereses en relación con el estudio, las experiencias de vida previas e incluso entre las diversas culturas juveniles” (art. 41).

En 2017 se resolvió que las provincias y la CABA elaborarían un plan estratégico para el período 2018-2025 para la renovación integral de la educación secundaria poniendo especial interés en el logro de la obligatoriedad (Resolución 330/17, CFE, art. 3). En línea con este objetivo, el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires implementó diversas líneas de acción (jornada extendida, seguimiento de asistencias, apoyo escolar, acompañamiento en el pasaje de primaria a secundaria, entre otras) que derivaron en mejoras en la permanencia de estudiantes en el secundario común. En relación

con la tasa de retención (porcentaje de una cohorte de alumnos matriculados en el primer año que alcanzan el último año en el tiempo ideal que corresponde al nivel), se pasó de un 73,8% en 2017 a un 84,3% en 2024; mientras que la tasa de desgranamiento (estudiantes que no hicieron el nivel en el tiempo teóricamente establecido) bajó de un 26,2% en 2017 a un 15,7% en 2024 (IDECBA, 2025c). A su vez, las diversas estrategias que surgieron a la luz de estas normativas, tanto a nivel nacional como jurisdiccional, fueron acompañadas por la adecuación del requisito de ingreso con 18 años a todas las propuestas de terminalidad de EPJA.

Por su parte, en 2022 el ex Ministerio de Educación de la Nación (actual Secretaría de Educación dependiente del Ministerio de Capital Humano) aprobó el documento “Lineamientos estratégicos educativos para la República Argentina por una educación justa, democrática y de calidad 2022-2027” que se proponía cumplir con el derecho a la educación a través del acceso, permanencia y egreso a término de todos los estudiantes del país. En relación con la educación de personas adultas se estableció: a) la ampliación de la oferta de la educación secundaria para jóvenes y adultos y mejora del nivel de egreso. Para ello, se propone como meta mejorar la tasa de egreso del grupo de 18 a 24 años, pasando de un 15% en 2023, un 20% en 2025 y un 25% para 2027; y b) fortalecimiento de las políticas educativas de las distintas modalidades para reducir la cantidad de jóvenes y adultos que participan en trayectos de terminalidad. Para ello, se aspira pasar de un 25% en 2023, a un 20% en 2025 y un 5% en 2027 (Resolución 423/22).

La definición de estas metas con foco en las personas de 18 a 24 años (ya que no hay objetivos que incluyan a otros grupos de edad), pone de manifiesto las persistentes limitaciones del sistema educativo común para la retención de su alumnado y el consecuente desplazamiento de la población adolescente a la modalidad de jóvenes y adultos. Por lo tanto, pese a los intentos por dotar a la modalidad EPJA de una especificidad propia, aún se le asigna un rol compensatorio con el propósito de contener a quienes no logran transitar el nivel medio común.

Discusión y reflexiones

A lo largo de estas páginas enfocamos el programa de terminalidad educativa Adultos 2000 desde el concepto de accesibilidad y sus dimensiones geográfica, económica, administrativa y jurídica. Si bien estas dimensiones no pueden considerarse de forma aislada, a partir de datos secundarios, intentamos volverlas inteligibles y pensarlas en tanto obstáculos o ventajas para el ejercicio del derecho a la educación. Para ello, uno de los supuestos que orientó nuestro quehacer fue que frecuentemente la gestión de las políticas de terminalidad educativa hizo énfasis en el fortalecimiento de la oferta con el objetivo de eliminar las barreras que obturan el acceso o puerta de entrada, en detrimento, en cambio, de la perspectiva de los destinatarios (dimensión simbólica); aspectos

subjetivos que, a la postre, podrían determinar la permanencia y egreso del sistema educativo; es decir, priorizando lo cuantitativo por sobre las dimensiones cualitativas.

En cuanto a la dimensión económica (factor cuya incidencia puede resultar clave para la población destinataria si consideramos la correspondencia entre nivel educativo alcanzado y pobreza), esta fue observada a partir de: a) acceso a dispositivos tecnológicos tales como computadora e internet, donde encontramos que la utilización disminuye conforme avanza la edad, al tiempo que también se reduce en los grupos con niveles de estudio hasta primaria completa o secundario incompleto b) otras políticas sociales focalizadas, tales como el Régimen de Becas Estudiantiles (que acompaña las trayectorias de estudiantes en condiciones socioeconómicas más adversas); y el Boleto Estudiantil que no contempla entre sus beneficiarios a estudiantes mayores de 18 años que cursan el nivel medio en la modalidad de Jóvenes y Adultos. En este sentido, la ausencia de subvención al transporte se convierte en una desventaja para el traslado a los espacios de cursada, sean estos optativos (como los que ofrece Adultos 2000) u obligatorios (como en los casos de CENS, FinEs y UGEE).

De aquí se desprende la dimensión geográfica de la accesibilidad. Aunque el programa a distancia Adultos 2000 no requiere la asistencia a las sedes, la falta de acceso al Boleto Estudiantil puede suponer un obstáculo para el sostenimiento de las trayectorias, a la vez que invisibiliza a los mayores de 18 años como sujetos de derechos de la educación de nivel medio. Por su parte, otro dato que nos permite reflexionar sobre la dimensión geográfica es la localización de unidades educativas. Como vimos, en todas las propuestas de gestión estatal, la distribución se focaliza, principalmente, en aquellas comunas que contienen a la población con mayores desventajas socioeconómicas, mayores índices de población en condición de pobreza y de incompletitud educativa. Asimismo, la articulación en relación de Adultos 2000 con organizaciones de la sociedad civil localizadas en diferentes barrios porteños permite fomentar lo que Clemente (2018: 41) denomina asociatividad, es decir cómo el Estado “se articula con redes sectoriales y logra que su presencia se materialice hacia todos los miembros de la comunidad” y potenciar su formato virtual y a distancia con espacios de consulta presencial.

A pesar que la localización geográfica de los espacios destinados al programa Adultos 2000 se concentra en barrios con altos índices de incompletitud educativa, el acceso a ellos también puede verse determinado por el horario de funcionamiento de las organizaciones que prestan su sede (en general, en el turno mañana y turno tarde). Asimismo, la heterogeneidad de los espacios seleccionados para articular (clubes, iglesias, comedores, sindicatos, sedes comunales, entre otras) conlleva diferencias en infraestructura que podrían interferir en la dinámica de las tutorías. Es decir, la articulación con organizaciones que, en sus inicios, no fueron ideadas para fines educativos. Así, podrían profundizarse diferenciaciones al interior de la población que asiste a estas instituciones

a partir de la sede escogida y de los recursos con las que ellas cuenten. Ello, mínimamente, sería paradójico en una política erigida en base a un diagnóstico de desigualdad y cuyos propósitos se orientaban a la cohesión social, la democracia participativa y el valor de la educación para la realización personal.

Como mencionan Costantino y Cantamutto, la educación trasciende la motivación por la alfabetización. En ella convergen también horizontes en términos personales (mejorar la vida de la población) y sociales (la socialización de valores cívicos y democráticos), transfiriéndose así a través de las diversas generaciones y repercutiendo en el desarrollo de un país ya que observan una “correlación positiva entre el nivel educativo y el Producto Interno Bruto” (Costantino y Cantamutto 2025: 190). En esa línea, el marco normativo que sustentó al programa en sus inicios persiguió el objetivo de “mejorar las condiciones de empleabilidad, y las posibilidades de participación cultural y social” (Resolución 1536/98, 1998), orientado en aquel entonces a personas mayores de 21 años pertenecientes a la población económicamente activa. A la vez, su creación se proponía aumentar la cantidad de personas adultas que accedieran y finalizaran la educación media, en un contexto en el que aún no regía la obligatoriedad del nivel (y que fue implementada en la CABA a partir de la sanción de la Ley N° 898 en 2002, y a nivel nacional en 2006 tras la sanción de la LEN). Como ya vimos, uno de los aspectos que ordena esta política es la edad cronológica. En la actualidad, para ingresar la población debe ser mayor de 18 años. Sin embargo, no existe una edad límite como así tampoco una diferenciación por grupos etarios en el desarrollo práctico de los cursos.

Por otra parte, a partir del análisis de la composición de la matrícula por edad entre 2021 y 2024 advertimos que el mayor porcentaje de inscripción se ha registrado en la franja de 18 a 24 años (aunque en el último año llegó a su marca más baja: 21,94%), y disminuye gradualmente en los siguientes grupos etarios. Esto puede explicarse, en parte, por la obligatoriedad del secundario que se reglamentó en todo el país en 2006 y por las acciones estatales que, amparadas en diversas expresiones legales, se concentran en titular a la población más joven. Como contrapartida, la población de los grupos etarios mayores no fue alcanzada por las leyes que imponían la obligatoriedad del nivel, y por lo tanto, la finalización del primario pudo suponer la culminación de su escolaridad; a la vez que tampoco se ha convertido en grupo prioritario sobre los que dirigir los esfuerzos. Sin embargo, el aumento de estudiantes mayores de 50 años en 2023, en consonancia con el fenómeno de envejecimiento de la población porteña, supone una novedad en la matrícula que debe invitarnos a problematizar la heterogeneidad del amplio universo de mayores de 18 años sin secundario completo.

En esta misma línea, la construcción de los datos oficiales que clasifica al último grupo de estudiantes dentro de la categoría “55 años y más” oculta las particularidades de este conjunto amplio y diverso que, como vimos, ha aumentado notablemente su participa-

ción (pasando de un 2,5% en 2022 a un 10,4% en 2023). Así, la política toma al grupo mayor de edad como un todo compacto, omitiendo las diversidades que coexisten en su interior. De tal forma, al tiempo que omite las subjetividades, crea unas nuevas. Es decir, la política, al ignorar las diferenciaciones, puede terminar profundizando otras. Contrariamente, de continuar esta tendencia, podría provocar el envejecimiento de la matrícula en los próximos años. Así, nos encontramos ante un escenario desafiante para la planificación y gestión de la EPJA, principalmente acostumbrada a contener a destinatarios jóvenes.

¹ Desde 1996, año en que comienzan a publicarse los registros del Ministerio de Educación de la Nación, la matrícula de alumnos entre 18 y 24 años alcanzó su punto máximo en 2017 con un 47%.

² Datos elaborados en base a los Anuarios Estadísticos Educativos del Ministerio de Educación de la Nación entre el 2011 y el 2022 (Ministerio de Capital Humano, 2025b).

Referencias bibliográficas

- Arias, A. y Sierra, N.** (2018) “La construcción de accesibilidad e instituciones”. En A. Clemente (dir.), *La accesibilidad como problema de las políticas públicas. Un universo de encuentros y desvinculaciones*, Buenos Aires: Espacio Editorial, 105-116.
- Cabrera, M; Vila, D; Onnainty, M y Bargas, N.** (2024) “La Educación de Jóvenes y Adultos y el Programa Secundaria con Oficios: Problematizaciones en torno a los sentidos sobre el trabajo y la propuesta pedagógica”, *Polifonías Revista de Educación*, 13(25), 17-44. <https://plarci.org/index.php/polifonias/article/view/1427>
- Clemente, A.** (2018) “Bienestar y accesibilidad. Historia reciente de una desvinculación anunciada”. En A. Clemente (dir.) *La accesibilidad como problema de las políticas públicas. Un universo de encuentros y desvinculaciones*, Buenos Aires: Espacio Editorial, 21-54.
- Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** (2016) *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Jusbaires. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/constitucion-caba.pdf>
- Costantino, A y Cantamutto, F.** (2025) “Financiar la EPJA en América Latina, una clave para el desarrollo y la inclusión social”, *Polifonías Revista de Educación*, 14(27), 188-211 <https://plarci.org/index.php/polifonias/article/view/1757>
- Danani, C.** (2017) “Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales”, *Revista Sociedad*, 37: 77-94. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistasociedad/article/viewFile/2973/2462>
- De Luca, R, Nistal, M, Orlicki, E.** (2023) *Terminalidad extendida: Secundaria de Jóvenes y Adultos*. Observatorio de Argentinos por la Educación. <https://argentinosporlaeducacion.org/wp-content/uploads/2023/09/Terminalidad-extendida-Secundaria-de-Jovenes-y-Adultos.pdf>
- Feldfeber, M. y Gluz, N.** (2011) “Las políticas educativas en Argentina: herencias de los ‘90, contradicciones y tendencias de ‘nuevo signo’”. *Revista Educação & Sociedade*, 32(115), 339-356. <https://www.scielo.br/j/es/a/GD3pCQDVvdCxkvqjZYFRtmB/?lang=es>
- Fernández Riquelme, S. y Caravaca Llamas, C.** (2011) “La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico”, *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 50: 1-46. <https://www.redalyc.org/pdf/4959/495950246007.pdf>

Ferrara, F. (1985) *Teoría social y salud*. Buenos Aires: Catálogos editora. <https://www.ms.gba.gov.ar/ssps/repositorio/libros/elec503.pdf>

Finnegan, F. y Pagano, A. (2007) *El derecho a la educación en Argentina*. Buenos Aires: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas.

GCBA (2019) *Terminalidad de los estudios secundarios para jóvenes y adultos en la Ciudad de Buenos Aires*. Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Buenos Aires. <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/media/document/2019/04/01/527b92bddcbb828afc9324a37edd0b71ad8fcff9.pdf>

GCBA (2025) *Sedes para asesorías*. Ministerio de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 21 de febrero de 2025. <https://buenosaires.gob.ar/educacion/sedes-para-asesorias>

Gluz, N. (2007) “La expresión de las políticas sociales en el campo educativo. El caso de las becas estudiantiles”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 12(34), 1065-1087. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v12n34/1405-6666-rmie-12-34-1065.pdf>

IDECBA (2025a) Distribución porcentual de la población de 25 años y más por nivel de enseñanza alcanzado según sexo y grupo de edad. Ciudad de Buenos Aires. Años 2010/2024 [Archivo Excel]. Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2023/12/25ymassexoedad.xlsx> Consultado 15/4/2025

IDECBA (2025b) Distribución porcentual de la población de 25 años y más por máximo nivel de enseñanza alcanzado según comuna y sexo. Ciudad de Buenos Aires. Años 2006-2008/2024. [Archivo Excel]. Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2023/12/25ymassexocomuna.xlsx> Consultado 12/4/2025

IDECBA (2025c) Modalidad común. Nivel secundario. Tasas de retención y desgranamiento por sector de gestión. Años 2017/2024. [Archivo Excel]. Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2023/12/E_R_AX30.xlsx Consultado 30/6/2025

IDECBA (2025d) Modalidad adultos. Nivel secundario. Matrícula por sector de gestión según grupo de edad. Ciudad de Buenos Aires. Años 2004/2024. [Archivo Excel]. Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2024/12/E_M_AX34_nm.xlsx Consultado 24/6/2025

INDEC (2021) *Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH. Ciencia y tecnología Vol. 6, nº89*, mayo de 2022, Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic_05_22843D61C141.pdf

INDEC (2022) *Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH. Ciencia y tecnología Vol. 7, nº95*. mayo de 2023, Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic_05_239BB78E7691.pdf

INDEC (2023) *Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH. Ciencia y tecnología Vol. 8, nº1*, mayo de 2024. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic_05_24F87CFE2258.pdf

INDEC (2024) *Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH. Ciencia y tecnología, Vol. 9, nº1*, Mayo 2025. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic_05_25FD0D0C4A71.pdf

INDEC (2025a) *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Condiciones de vida, Vol. 9, nº7*, Marzo 2025. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_252282AE14D2.pdf

INDEC (2025b) *Encuesta Permanente de Hogares (EPH) total urbano. Trabajo e ingresos Vol. 9, nº1*, Febrero 2025. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_total_urbano_02_2537391AF8E3.pdf

Meléndez, C. y Yuni, J. (2019) “La Interpelación de las Políticas de Inclusión a la Gramática Escolar de la Escuela Secundaria Argentina”. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(25), 1-23. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/176559>

Ministerio de Capital Humano (2025a) *Evaluación e información educativa. Unidades de servicio por jurisdicción*. Sistema Integrado de Consulta de Datos e Indicadores Educativos, Secretaría de Educación. <https://data.educacion.gob.ar/escuelas-todos-niveles-modalidades> Consultado 1/7/2025

Ministerio de Capital Humano (2025b) *Anuarios Estadísticos Educativos. Años 1996/2024*. [Archivo Excel] <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/anuarios> Consultado 11/6/2025

Observatorio de Desarrollo Humano (2022) *Monitor de indicadores de Desarrollo Humano. Evolución de los principales indicadores sociales desde una perspectiva multidimensional*. Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/2023-03/Monitor%20do%20Trim%202022.pdf>

Osorio, N. V. (2023) “El programa Terminá la Secundaria (CABA) y el derecho a la educación”. En M. Bolchinsky Pinsón, F. De Feudis Taboada, F. Santillán (comp.) *La historia oral en Argentina y Latinoamérica*. Buenos Aires: Tesseos Press, 345-365. <https://www.teseopress.com/lahistoriaorallenargentinaylatinoamerica/>

RENAPER (2025) *Estructura de la población identificada con residencia en Argentina*. Enero 2025. Dirección Nacional de Población. https://estadisticas.renaper.gob.ar/app_poblacion/

Rodríguez, L. (1996) “Educación de adultos y actualidad: algunos elementos para la reflexión”. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, 5(8), 80-85. <http://repositorio.filos.uba.ar/handle/filodigital/6291>

Tiramonti, G, Nobile, M, Montes, N y Ziegler, S. (2020) “Veinte años de políticas educativas para la educación secundaria: ampliación del acceso y persistencia de desigualdades”. En P. Núñez y D. Pinkasz (ed.) *Estado de la educación secundaria en América Latina y el Caribe: aportes para una mirada regional*, San José: FLACSO. 39-57. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/194511>

Cómo citar este artículo:

Rada Schultze, Fernando y Luciana Zopatti (2025) “Políticas de terminalidad educativa y accesibilidad: el caso de Adultos 2000 en la Ciudad de Buenos Aires”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol 15 N°29: 123-150